

**DE SOCIALE CONSTRUCTIE
VAN PLANNINGS- EN
PROJECTINSTRUMENTEN**

DE SOCIALE CONSTRUCTIE VAN PLANNINGS- EN PROJECTINSTRUMENTEN

ONDERZOEK NAAR DE SOCIO-TECHNISCHE
DYNAMIEK IN HET 'EERSTE KWARTIER' IN
ANTWERPEN

Pieter Van den Broeck

Proefschrift voorgedragen tot het behalen van de graad van Doctor in de
Ingenieurswetenschappen

Promotor: Prof. L. Albrechts

Leden van de examencommissie:

Prof. W. Salet (Universiteit van Amsterdam)

Prof. A. Verhetsel (U.A.)

Prof. F. De Rynck (Hogeschool Gent)

Prof. M. Loopmans (K.U.Leuven)

Prof. J. Schreurs (K.U.Leuven)

Prof. F. Moulaert (K.U.Leuven, secretaris)

Prof. C. Vandecasteele (K.U.Leuven, voorzitter)

November 2010

© 2010 Katholieke Universiteit Leuven, Groep Wetenschap & Technologie, Arenberg
Doctoraatsschool, W. de Croylaan 6, 3001 Heverlee, België

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd
en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm,
elektronisch of op welke andere wijze ook zonder voorafgaandelijke schriftelijke
toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of the publication may be reproduced in any form by print,
photoprint, microfilm, electronic or any other means without written permission from
the publisher.

ISBN 978-94-6018-277-8
Wettelijk depot D/2010/7515/116

Voorwoord

Participatie creëert concrete verwachtingen bij de deelnemers en vraagt van projectleiders een engagement, een kritische houding, maar vooral een gezonde dosis 'eer en geweten', want de input is kneedbaar, interpreteerbaar, manipuleerbaar en vooral vluchtig.

(Haine en De Wever, p. 210)

La via dell'inferno è lastricata di buone intenzioni (de weg naar de hel is geplaveid met goede bedoelingen).

(Italiaans spreekwoord)

De observatie van Baruch: 'Als je alleen een hamer hebt, ziet alles eruit als een spijker.'

(scheurkalender zaterdag 26 augustus/zondag 27 augustus 2006)

Wetten zijn als worsten, je weet beter niet hoe ze gemaakt worden.

(Popelier 2009)

Voorliggend onderzoek heeft moeite gekost. Het is gemaakt in de moeilijke omstandigheden van een ambitieus onderzoeksproject, in een deels halftijdse positie, met de last van een praktijkachtergrond als ruimtelijk planner, als 'mature student' en in niet evidente interactie met het gezinsleven. Bovendien is het onderwerp 'instrumenten' moeilijk en trad ik voor de behandeling ervan buiten de dominante discoursen. Tenslotte ligt het onderwerp ook gevoelig. Ik bestudeer immers mijn eigen soort - ruimtelijke planners - waaronder ook vrienden, collega's, mijn vader en mijn promotor. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, ware het niet dat ik het wil hebben over hun/onze *middelen*.

Dit werk gaat immers over de aard, de betekenis en de socio-politieke inhoud van planningsinstrumenten. Het gaat dus niet over de al dan niet goede *bedoelingen* van mijn collega's planners. Het is juist de kern van dit onderzoek dat ik niet twijfel aan de goede bedoelingen van niemand. Ik onderzoek welke bedoelingen de facto ingebed zijn in de middelen die diverse actoren mobiliseren in hun collectieve besluitvorming en actie betreffende de ruimtelijke organisatie van een gebied, en waarom dat zo is. Ik zal aantonen dat gemobiliseerde instrumenten (en de bijbehorende achterliggende maatschappelijke context) goede bedoelingen structureren en dus ook (grotendeels onbewust) kunnen hypothekeren. Vanuit die wetenschap is vervolgens een socio-politieke evaluatie mogelijk van de collectieve besluitvorming en actie omtrent de ruimtelijke organisatie in een bepaald gebied: wie profiteert van planningsinstrumenten en wie niet, ongeacht wie er bedoeld werd te profiteren. Vanuit mijn eigen waarden, is die evaluatie veeleer kritisch. Vandaag zijn immers een

aantal instituties actief die marktgerichte en machtsbevestigende waarden inbedden in ons planologisch werk en die onze bedoelingen corrumpieren.

De moeilijke omstandigheden enerzijds en de resultaten anderzijds, maakten het onderzoek ook zeer de moeite waard. Het onderzoek toont aan hoe belangrijk het is te weten hoe worsten, wetten en planningsinstrumenten worden gemaakt en verdient verdere toepassing op andere cases, schaalniveaus en instrumenten. Hopelijk dienen zich daartoe de nodige kansen aan.

Een moeilijke onderneming is uiteraard maar mogelijk dankzij vele mensen. Ik wil hen hier dan ook van harte danken. Ik doe dat in chronologische volgorde. Hopelijk ben ik een beetje volledig.

Ik dank in het bijzonder Ingrid dat zij mij achtereenvolgens aanmoedigde om stedenbouw en ruimtelijke planning te studeren, lessen te geven aan het Henri Van de Velde Instituut, een deel van mijn ouderschapsverlof te besteden aan lezen en schrijven, het plan te maken om een doctoraat te starten, vele vele extra uren te besteden aan de uitvoering van dat plan, en mij bij dat alles tijd en geld liet gebruiken die ook naar het gezin of naar haar eigen ontplooiing hadden kunnen gaan. Ik dank Jef Vanreusel voor de interesse voor de 'theorie van de ruimtelijke planning' die hij meer dan vijftien jaar geleden aan mij heeft overgebracht. Ik dank mijn collega's Paul Wullaume en Guy Vloebergh van OMGEVING die mij steunden als ik het bureau tijdelijk verliet en die geïnteresseerd bleven in mijn onderneming. Ik dank Jef Van den Broeck, Tom Coppens en Ann Verhetsel die veel werk verzetten voor het verwerven van IWT steun voor het project SP2SP en mij de kans gaven als onderzoeker mee te draaien in dat project. Ik dank Louis Albrechts dat hij mijn promotor wilde zijn, in het volle besef dat het gedeeltelijk als emeritus zou zijn, en voor zijn aanhoudende stimulans dat het beter moest. Ik dank Ann Verhetsel, Filip De Rynck en Jan Schreurs dat zij lid wilden worden van mijn begeleidingscommissie, daarvoor het nodige extra leeswerk wilden doen en mijn koppigheid wilden verdragen. Ik dank mijn collega's in het SP2SP project voor het traject dat we samen aflegden, in het bijzonder compagnons de route Barbara en Tom voor hun stimulerende discussies en zelf-hulp ondersteuning. Ik dank Frank Moulaert en de staf van de European module of spatial planning voor de maatschappijkritische kijk die ik bij hen terugvond en de brede theoretische basis die zij leverden. Ik dank ook de 'Equaterritoria' groep voor hun vriendschap en steun. Ik dank Stijn Oosterlynck voor de beslissende sporen die hij aanreikte om uit het 'instrumentendoolhof' te geraken en voor de tijd die hij maakte voor diepgaande discussie. Ik dank Maarten Loopmans en Terenja Van Dijk voor het zonder aarzelen ter beschikking stellen van onderzoeksmateriaal. Ik dank al de mensen die ik interviewde of waar ik mee sprak omdat zij mij toestonden in hun verleden en heden te graven, zonder dat daar een directe return voor te verwachten was, in het bijzonder de mensen van de planningscel van de stad Antwerpen, van de dienst prostitutiebeleid en van Payoke.

Ik dank Ruben voor het uittypen van interviews en het uitvoeren van enkele vervelende klussen. Ik dank vrienden, collega's en familie omdat zij af en toe vroegen hoe het er mee stond, en deden alsof mijn werk toch een beetje belangrijk was. Ik dank Philippe Van Wesenbeeck, Hans Leinfelder, Jean Hillier voor aanmoedigingen om door te gaan op de ingeslagen weg. Ik dank mijn collega's van de onderzoeksgroep Planning en Ontwikkeling en van OMGEVING voor de boeiende discussies en mentale ondersteuning. Ik dank Willem Salet, Maarten Loopmans en Carlo Vandecasteele voor het vervoegen van de examencommissie en het werk dat dat met zich meebrengt. Ik vermeld ook graag het IWT dat het onderzoek grotendeels financierde en het departement ASRO van de K.U.Leuven dat mijn financiering aanvulde. Ik dank tenslotte Hannah, Wouter en Seppe dat zij alles hebben verdragen.

Samenvatting

In de jaren 2000 stonden 'instrumenten' in diverse beleidsvelden volop in de belangstelling, ook in de ruimtelijke planning. Diverse gebruikers wezen op conflicten tussen het te groot aantal instrumenten dat wordt gemobiliseerd in planningsprocessen, sectoralisering van deze instrumenten en moeilijkheden tot integratie. Sommigen twijfelden aan de implementatiegerichtheid van het planningsinstrumentarium en vroegen om meer efficiëntie. Anderen kloegen over standaardisering, neutralisering en verschuivingen in de waarden van planning en zijn instrumentarium. Voorliggend onderzoek biedt een kader voor de situering en behandeling van dergelijke vragen. Het gaat er daarbij van uit dat plannings- en projectinstrumenten niet louter technisch-neutraal zijn maar ingebed in een proces van maatschappelijke verandering. De onderzoeksvraag die hieruit volgt, betreft daarom de wisselwerking tussen plannings- en projectinstrumenten en hun maatschappelijke context.

De relatie tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context is behandeld in planningpraktijk en -theorie. Praktijkplanners en academici zijn er zich enerzijds sinds lang van bewust dat planningsinstrumenten worden gevormd door de maatschappelijke context (economisch systeem, rechtssysteem, bestuursstelsel enz.) waarin zij ontstaan en worden gehanteerd. Anderzijds richten grote delen van de planningtheorie en -praktijk zich op het ontwikkelen van planningsinstrumenten om de samenleving te transformeren. De institutionalistische planningtheorie - met onder andere Gualini (2001), Healey (1997, 1999, 2005), Moulaert (2005), Saey (1995) en anderen - omvat beide stromingen en bestudeert zowel planningspraktijken als complexe institutionele dynamieken verbonden aan een ruimte. De institutionalistische planningtheorie dient daarom als basis voor het theoretisch kader waarmee de onderzoeksvraag wordt benaderd, maar behoeft verdere uitwerking. Zij vervalt immers in haar operationalisering in een te eenvoudige doel-middel conceptie, die haar oorsprong vindt in de dualistische structuratietheorie van Giddens.

Daarom verruimt dit onderzoek de institutionalistische planningtheorie met Jessop's (2001) strategisch-relationale benadering en Bijker's (1995) theorie van socio-technische verandering. Het onderzoek plaatst planningsinstrumenten in een 'institutioneel veld' (Gualini 2001) van actoren en instituties die uitgedrukt en onderzocht worden als functie van elkaar. Planning wordt een 'geinstitutionaliseerde praktijk' gevat in processen van (de-)institutionalisering. In navolging van Jessop (2001) ziet het onderzoek deze institutionele dynamiek als een complexe, padafhankelijke en padcreërende reflexieve - recursieve dialectiek van enerzijds actoren in relevante sociale groepen en anderzijds planningsinstrumenten in institutionele omkaderingen. Enerzijds creëren, transformeren en/of reproduceren actoren instrumenten en institutionele omkaderingen. Zij doen dat strategisch en

reflecterend ten aanzien van de beschikbare instrumenten en omkaderende instituties maar zijn in hun reflectie en strategie in verschillende mate doordrongen, beperkt of versterkt door diezelfde instrumenten en hun institutionele omkaderingen. Anderzijds zijn instrumenten en instituties selectief open voor de strategieën en tactieken van actoren, afhankelijk van de specifieke belangen, waarden en machtsverhoudingen die in deze instrumenten en instituties zijn ingebed als resultaat van conflicten en compromissen tussen verschillende actoren.

De strategisch-relationale institutionalistische analyse is in essentie een socio-politieke en dus machtsgeladen analyse, die begint bij de differentiële werking van zowel actoren als instituties. Het mobiliseren van planningsinstrumenten impliceert immers het mobiliseren van hun institutionele omkadering en de socio-politieke eigenschappen van beide. Planningsinstrumenten *belichamen* socio-politieke eigenschappen, uitgedrukt in structureel ingeschreven strategische selectiviteiten die specifieke strategieën van specifieke actoren bevorderen dan wel beperken. Bijgevolg kunnen we planningsinstrumenten evalueren ten aanzien van hun socio-politieke eigenschappen. Dit inzicht is onder andere gebaseerd op Bijker (1995), Healey (1997), Mazza (2002), Jessop (2001) en Winner (1999) en maakte voor de verdere uitwerking ook gebruik van Moulaerts (2005b, 2009, 2005a) werk inzake sociale innovatie. De vraag is dan wiens belangen, waarden en compromissen zijn ingebed in specifieke instrumenten en omkaderingen en welke en wiens strategieën (niet deterministisch) worden bevoordeeld dan wel benadeeld door specifieke instrumenten en binnen welk tijdsperspectief.

Het onderzoek test voorgaand theoretisch perspectief en hanteert daartoe de kritisch-realistische single case study als onderzoeksmethode, verder geoperationaliseerd met behulp van een aantal heuristische schema's en de 'dubbele sneeuwbal methode'. Het gebruikt daarbij de transformatie van het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen van conflictrijk gebied voor uitgaan, prostitutie en kansarme bewoners naar een gebied voor gecontroleerde prostitutie en middenklasse wonen. In dit gebied ten noorden van het Antwerpse stadhuis zocht een grote groep van actoren sinds de jaren 1970 naar antwoorden op de conflicten tussen wonen, uitgaan, prostitutie en criminaliteit. Het onderzoek tracht vanuit de case study en op basis van vele vormen en bronnen van bewijsmateriaal, kennis te vergaren over de dynamiek van (de-)institutionalisering en de socio-territoriale innovatiecapaciteit van de diverse gemobiliseerde plannings- en projectinstrumenten, gefomuleerd als een recursief-reflexief dialectische dynamiek van actoren in relevante sociale groepen en instrumenten in institutionele omkaderingen.

De analyse reconstrueert hoe de instrumenten en institutionele omkaderingen van 'samenlevingsopbouw', 'stadsherstel' en 'semi-gedogen van prostitutie' (jaren 1970 en 1980) de activistische praktijken van de civiele actor Payoke tegen het beleid ten aanzien van prostituees hebben mogelijk gemaakt en aangemoedigd (jaren 1980 en

1990), die op hun beurt de instrumenten en institutionele omkadering 'socio-politieke actie' hebben geproduceerd. Ondertussen speelde de relevante sociale groep met daarin onder andere het kabinet van de burgemeester in op het federaal veiligheidsdiscours van de jaren 1990 en ontwikkelde daarop de instrumenten en institutionele omkadering 'publieke veiligheid'. Na een lange periode van actie en debat, geraakte een compromis tussen de belangen en waarden van de relevante sociale groepen verbonden met beide omkaderingen 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid', ingebed in de omkadering 'prostitutiebeleid' (eind jaren 1990). Dit compromis had een langdurige invloed op de daaropvolgende acties van de dienst prostitutiebeleid, de stedelijke planningscel en anderen, zelfs bij latere veranderingen van actoren en institutionele omkaderingen. De praktijken van de relevante sociale groep handelend binnen de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' - die voorgaande relevante sociale groepen rond Payoke en het kabinet van de burgemeester integreerde - betrokken de planningscel, wat de specifieke instrumenten en institutionele omkadering daarvan in het proces introduceerde (begin jaren 2000). De instrumenten en omkadering van de planningscel hadden een sterke impact op het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' en transformeerden dit laatste in het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' waarbinnen andere strategieën en selectiviteiten actief werden. Instrumenten van fysieke herstructurering en de bijbehorende institutionele omkaderingen - geïntroduceerd met het intreden van de planningscel - deden een nieuwe coalitie ontstaan tussen de stad, haar vastgoedontwikkelingsmaatschappij, private ontwikkelaars en nieuwe bewoners binnen de nieuwe institutionele omkadering 'stadsontwikkeling' (midden jaren 2000). Dit veroorzaakte tenslotte het uiteenvallen van 'sociale stadsontwikkeling' in diverse instrumentgroepen en hun omkaderingen, onder andere 'stadsontwikkeling', 'publieke veiligheid', 'sociaal prostitutiebeleid' en 'wijkwerking'.

De analyse van planningsinstrumenten in hun institutionele dynamiek in de case study toont hoe deze dynamiek geen, rechtlijnig, éénduidig proces is met een duidelijk doel. Nieuwe instrumenten worden niet louter gecreëerd naargelang de behoefte, omdat zij technisch beter zijn dan vorige of omdat zij 'werken', maar omdat zij sociaal worden geaccepteerd (en daar kunnen technische redenen voor zijn). Dit geeft ook inzicht in het daadwerkelijk verloop van ruimtelijke transformatieprocessen. De analyse toont een dynamiek waarin institutionele stabiliteit en institutionele verandering een plaats hebben en die verschilt van al te eenvoudige modellen die transformatieprocessen zien als opeenvolgende ideaaltypische fasen of als ideaaltypische vormen van besluitvorming. Tegelijk toont de case study hoe we planningsinstrumenten kunnen evalueren ten aanzien van hun socio-politieke eigenschappen. In het 'Eerste Kwartier' initieert civiel activisme een proces van sociale innovatie, dat ingebed geraakt in een compromis tussen socio-politieke actie en veiligheidsbeleid en langdurig doorwerkt. Nochtans is in de vierde en vijfde episode een verschuiving naar instrumenten en instituties van een meer fysieke en

vastgoedgedreven ontwikkeling zichtbaar, die de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces aanzienlijk heeft verminderd. De case study toont daarmee aan dat planningsinstrumenten zowel de uitdrukking kunnen zijn van socio-territoriale innovatie als van marktgedreven en vastgoedgeleide ruimtelijke transformaties en dat dit samenhangt met de wijze waarop planningsinstrumenten en hun institutionele omkadering macro-structurele invloeden mediëren. Dit hangt af van de specifieke betrokken actoren en relevante sociale groepen, hun differentieel vermogen (en differentieel bewustzijn van dat vermogen) om strategisch te handelen ten aanzien van de institutionele omkaderingen waarbinnen zij opereren (en dat zijn er soms meerdere), de mate van inclusie in verschillende institutionele omkaderingen, de aard van de compromissen die ingebed zijn in de institutionele omkaderingen, de mate van stabilisering en de weerstand tegen verandering ('obduracy') van structureel ingeschreven strategische selectiviteiten in institutionele omkaderingen, en niet in het minst de mate van openheid van deze selectiviteiten voor de strategieën van zwakkere groepen en functies.

Het blootleggen en bewustzijn van de socio-politieke inhoud van plannings- en projectinstrumenten stelt planners voor een deontologische opgave. Alhoewel emancipatie, het herstellen van een democratisch deficit, milieuhervorming enz. niet het primaire doel zijn van ruimtelijke planners en deze doelstellingen slechts onderdeel zijn van een socio-territoriaal innovatieve deontologie, toont de case study analyse aan dat het grote verschil tussen planningsinstrumenten juist in de deontologie zit, en dat een keuze terzake - binnen de beperkingen van inwerkende macro-structurele tendensen - mogelijk is. Planners kunnen en moeten zich dus afvragen waar hun instrumenten vandaan komen en voor wiens discoursen ze instrumenteel zijn. Dit leidt tot vragen naar de kenmerken van sociaal innovatieve instrumenten en processen, die een alternatief kunnen bieden tegen de verschuivingen naar een meer ontwikkelings- en vastgoedgerichte planning, zoals ook zichtbaar in het 'Eerste Kwartier'. Interpretatie van de sociale innovatiecapaciteit van de eerste episodes in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' levert ons een aantal kenmerken van ruimtelijk en sociaal innovatieve transformatieprocessen, gericht op fundamentele ruimtelijke verandering, het wijzigen van sociale (machts)relaties, het veranderen van besluitvormingsmechanismen en het betrekken van zwakke groepen en functies in open planningsprocessen die collectief leren mogelijk maken en voorzien in de basisbehoeften van iedereen, ook van zwakke groepen en functies (Moulaert et al. 2005b, Moulaert and Nussbaumer 2005c). Het herwaarderen van deze kenmerken in de planning is echter een socio-technische opgave. De analyse van de transformatie van het 'Eerste Kwartier' leert immers dat het vandaag in Vlaanderen nodig is planning opnieuw te koppelen aan sociale en ecologische planning, coalities en syntheses van planners met samenlevingsopbouwers en ecologen te (re)activeren, instituties te wijzigen die dat tegenwerken en daartoe een nieuw activisme te ontwikkelen. Op die manier kan opnieuw een instrumentarium ontstaan dat in zijn

techniciteit drager is van emancipatorische waarden en dat in staat is om politieke agenda's te wijzigen.

Summary

During the last decade, 'instruments' received a lot of attention in various policy fields, including spatial planning. Practitioners stressed the conflicts between the excessive number of instruments that are mobilized in planning processes, segmentation of these instruments and difficulties of integration. Some doubted the implementation capacity of planning instruments and asked for more efficiency. Others complained about standardization, neutralization and shifts in the values of planning and its methods. This research provides a framework for positioning and answering such questions. It assumes that instruments for spatial planning and development are not merely technical-neutral but are embedded in a process of social change. The corresponding research question therefore concerns the interaction between instruments for spatial planning and development and their societal context.

The relationship between planning instruments and their societal context has been discussed in planning practice and theory. On the one hand planning practitioners and academics have since long recognized that planning tools are shaped by the social context (economic system, legal system, administrative and political system etc.) in which they originated and are mobilized. On the other, large parts of planning theory and practice focus on the development of planning instruments to transform society. The institutionalist planning theory - including Gualini (2001), Healey (1997, 1999, 2005), Moulaert (2005), Saey (1995) and others - comprises both strands and studies both planning practices and complex institutional dynamics connected to a place. The institutionalist planning theory is therefore a starting-point for the theoretical framework with which the research question is approached. It however needs further elaboration, since it is often operationalized using simplistic means-ends conceptions, rooted in Giddens' dualistic structuration theory.

Therefore, this research extends the institutionalist planning theory with Jessop's (2001) strategic-relational approach and Bijker's (1995) theory of socio-technical change. The research sees planning instruments as part of an 'institutional field' (Gualini 2001) of actors and institutions that are expressed and studied in terms of each other. Planning is analyzed as an 'institutionalized practice' embedded in processes of (de-) institutionalization. Following Jessop (2001) the research sees these institutional dynamics as a complex, path dependent and path creating reflexive - recursive dialectic of actors in relevant social groups on the one hand and planning instruments in institutional frames on the other. On the one hand actors create, transform and/or reproduce instruments and institutional frames. They do this strategically and reflectively regarding the available instruments and encompassing institutions. However, in their reflection and strategy actors are to varying degrees structured, constrained or enabled by these very instruments and their institutional frames. On the other hand, instruments and institutions are selectively open to the

strategies and tactics of actors, depending on the specific interests, values and power relations embedded in these instruments and institutions as a result of conflicts and compromises between different actors.

The strategic-relational institutionalist analysis is essentially a socio-political and thus power oriented analysis, which starts with the differential operation and effect of both actors and institutions. Mobilizing planning instruments implies mobilizing the connected institutional frame and the socio-political characteristics of both. Planning instruments embody socio-political characteristics embedded in structurally inscribed strategic selectivities which enable or constrain specific strategies of specific actors. Therefore we can evaluate planning tools regarding their socio-political characteristics. This understanding is based on work by Bijker (1995), Healey (1997), Mazza (2002), Jessop (2001) and Winner (1999) and uses Moulaert's (2005b, 2009, 2005a) work on social innovation. The question is whose interests, values and compromises are embedded in specific instruments and institutional frames and which and whose strategies are (non deterministically) favoured or constrained by specific instruments and in what time perspectives.

The research tests the previous theoretical perspective. To do this, it mobilizes a critical realist single case study as research methodology, operationalized through a number of heuristic schemes and a 'double snowball' method. It uses the transformation of the 'First Quarter' in Antwerp from an area of conflict between nightlife, prostitution and disadvantaged residents to an area of controlled prostitution and middle class residents. In this area north of the Antwerp city hall, a large group of actors has been looking for strategies to solve persistent conflicts between residents, nightlife, prostitution and crime, since the beginning of the 1970s and even before. Based on the case study and on many forms and sources of evidence, the research seeks to develop knowledge on the dynamics of (de-)institutionalization and the socio-territorial innovation capacity of the various mobilized instruments for spatial planning and development, analyzed as a reflexive-recursive dialectical dynamics of actors in relevant social groups and instruments in institutional frames.

The analysis reconstructs how the instruments and institutional frames of 'community development', 'urban renewal' and 'semi-tolerance of prostitution' (1970s and 1980s) enabled activist practices of civil society actor Payoke against policies regarding prostitutes (1980s and 1990s), which in turn have produced the instruments and institutional frame of 'socio-political action'. Meanwhile the relevant social group which included representatives of the Office of the Mayor, responded to the federal public security discourse of the 1990s and developed the instruments and institutional frame of 'public safety'. After a long period of action and debate, a compromise between the interests and values of the relevant social groups related to both frames 'socio-political action' and 'public safety', was imbued in the institutional frame of 'prostitution policy' (late 1990s). This compromise had a lasting impact on

subsequent actions of the prostitution policy service, the urban planning department and others, even after later changes of actors and institutional frames. The practices of the relevant social group acting within the institutional frame of 'prostitution policy' - which integrated previous relevant social groups around Payoke and around the Office of the Mayor - involved the planning department and its specific instruments and institutional frame in the transformation process (early 2000s). The instruments and institutional frame of the planning department had a strong impact on the socio-technical ensemble 'prostitution policy' and transformed the latter into the socio-technical ensemble 'social urban development', in which new strategies and selectivities became active. Instruments of physical restructuring and their concomitant institutional frame - introduced by involving the planning department - contributed to the emergence of a new coalition between the city, its property development company, private developers and new residents within the new institutional frame of 'urban development' (mid 2000s). This eventually caused the disintegration of 'social urban development' in various instrument groups and their institutional frames, including 'urban development', 'public safety', 'social prostitution policy', and 'neighbourhood development'.

The analysis in the case study of planning instruments in their institutional dynamics, shows how this dynamic is not a straightforward, linear process with a clear goal. New instruments are not just created as needed, because they are technically better than previous ones or because they 'work', but because they are socially accepted (and there may be technical reasons for that). The analysis also provides insight into the actual processes of spatial transformation. It shows a dynamic in which institutional stability and institutional change have a part and which differs from overly simple models that see transformation processes as successive idealtypical stages or idealtypical forms of decision making. At the same time the case study shows how planning instruments can be evaluated with regard to their socio-political characteristics. In the 'First Quarter', civil activism initiates a process of social innovation that has become embedded in a compromise between 'socio-political action' and 'public security' and had a lasting influence. Nevertheless, in the fourth and fifth episode of the case study, a shift to instruments and institutions of a more physical and property-driven development is visible, which has considerably reduced the socio-territorial innovation capacity of the transformation process. The case study shows that planning instruments can be both an expression of socio-territorial innovation and of market-driven and real estate-led spatial transformations and that this relates to the way planning instruments and their institutional frames mediate macro-structural influences. This depends on the specific actors and relevant social groups involved, their differential capacity (and differential consciousness of that capacity) to act strategically with respect to the institutional frames within which they operate (and often there are several), the degree of inclusion in different institutional frames, the nature of the compromises that are embedded in the institutional frames, the degree of stabilization and resistance to change ('obduracy') of strategic

selectivities structurally inscribed in institutional frames, and not least the degree of openness of these selectivities for the strategies of weaker groups and functions.

Uncovering the socio-political content of planning instruments implies an ethical challenge for planners. Although emancipation, restoring a democratic deficit, environmental restoration, etc. are not the primary purposes of spatial planners and although these objectives are only part of an ethics of socio-territorial innovation, the case study analysis shows that the major difference between planning instruments lies in their ethics and that a choice - within the limits of influencing macro-structural trends - is possible. Planners can and must therefore ask where their instruments come from and whose discourses they are instrumental for. This leads us to questions about the characteristics of socially innovative instruments and processes that may offer an alternative for the shift towards a more development and property oriented planning, as analyzed in the 'First Quarter'. An interpretation of the social innovation capacity of the first episodes in the transformation of the 'First Quarter' gives us some characteristics of spatially and socially innovative transformation processes, focusing on fundamental spatial change, changing social (power) relations, changing decision-making mechanisms involving vulnerable groups and functions in open planning processes that enable collective learning and meet the basic needs of everyone, including vulnerable groups and functions (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw and Gonzalez 2005b, 2005c Moulaert and Nussbaumer). Revaluing these characteristics in planning is however a socio-technical task. The analysis of the transformation of the 'First Quarter' shows that today in Flanders it is necessary to re-link planning to social and ecological planning, (re)activate alliances and syntheses of planners with community builders and environmentalists, modify institutions opposing this and correspondingly develop a new activism. In this way, new instruments can originate that carry emancipatory values in their technical cores and are capable of changing political agendas.

Inhoud

VOORWOORD.....	1
SAMENVATTING.....	5
SUMMARY.....	11
INHOUD.....	15
FIGUREN.....	23
AFKORTINGEN.....	27
I. INLEIDING.....	29
1. Situering.....	29
2. Probleemstelling.....	30
2.1. Gebruikersvragen over planningsinstrumenten.....	30
2.2. Vragen bij het 'projectinstrumentarium'.....	33
3. Onderzoeksvraag en thesis.....	37
4. Onderzoeksmethode.....	39
5. Leeswijzer.....	40
II. EEN STRATEGISCH-RELATIONELE INSTITUTIONALISTISCHE BENADERING.....	41
1. Een instrumentalistisch versus institutionalistisch perspectief.....	41
2. Overzicht van relevante literatuur.....	44
2.1. Proces-planningtheorie versus institutionalistische planningtheorie.....	44
2.2. Actor gerichte theorieën.....	47
2.3. Institutionalistische theorieën.....	53
3. Theoretisch kader.....	67
3.1. Een strategisch-relationale institutionalistische benadering.....	67
3.2. Planning als geïnstitutionaliseerde praktijk.....	68
3.3. Planningsinstrumenten als instituties.....	70
3.4. Planningsinstrumenten in socio-technische ensembles.....	71
3.5. Reflexief-recursief dialectische dynamieken.....	78
3.6. Strategische selectiviteit en socio-territoriale innovatiecapaciteit.....	80
3.7. De ruimtelijke dimensie.....	82

4.	Besluit	83
III.	ONDERZOEKSMETHODE	87
1.	Onderzoekstraject	88
2.	Onderzoeksstrategie	90
2.1.	Case study onderzoek	90
2.2.	Een kritisch realistische benadering	93
2.3.	Onderzoekstechnieken	96
2.4.	Validiteit?	96
2.5.	Bijkomende voorwaarden aan de methode	99
3.	Vorbereiding van de case study	101
3.1.	Single case study design	101
3.2.	Eenheid van analyse	101
3.3.	Piloot cases	101
3.4.	Selectie van de case study	102
3.5.	Situering van de case study	103
3.6.	Case study protocol	106
4.	Dataverzameling en -analyse	106
4.1.	Bronnen	106
4.2.	Sneeuwbalmethode	108
4.3.	Analysetechnieken	112
4.4.	Planningsinstrumenten centraal	113
4.5.	Operationalisering van de technische dimensie en de definiëring van het onderzoeksobject	114
4.6.	Geen voorafbepaalde typologie	118
5.	Organisatie van het case study rapport	119
5.1.	Periode van analyse	119
5.2.	Vijf episodes	119
5.3.	Opbouw per episode	120
5.4.	Inhoudelijk overzicht	122
5.5.	Vijf case studies?	123
IV.	CASE STUDY - EPISODE 1 (VÓÓR 1984)	125
	PRÉHISTORIE - SPANNINGEN IN DE SOCIO-TECHNISCHE ENSEMBLES 'STADSHERSTEL', 'SOCIALE HUISVESTING', 'SAMENLEVINGSOPBOUW' EN 'GEDOGEN VAN PROSTITUTIE'	125
1.	Van stadssanering naar stadsherwaardering	126

2.	Socio-technische ensembles rond 1985	132
2.1.	‘Stadsherstel’	132
2.2.	‘Sociale huisvesting’	139
2.3.	‘Samenlevingsopbouw’	141
2.4.	‘Semi-gedogen van prostitutie en uitgaansleven’	144
3.	Spanningen in de institutionele omkaderingen.....	149
4.	Besluit	156
V.	CASE STUDY - EPISODE 2 (1984 - 1997).....	159
	EMANCIPATORISCHE PRAKTIJEN EN ZOEKEN NAAR EEN NIEUWE AANPAK RESULTEREN IN ‘HULPVERLENING’, ‘SOCIAAL ACTIVISME’ EN ‘PUBLIEKE VEILIGHEID’	159
1.	Kiemen voor verandering	159
2.	Dialectiek en dynamiek van actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en instituties	161
2.1.	‘Hulpverlening’	161
2.2.	‘Socio-politieke actie’	167
2.3.	‘Publieke veiligheid’	175
3.	Bruggen tussen socio-technische ensembles	182
4.	Socio-territoriale innovatie.....	187
5.	Besluiten	189
5.1.	Socio-technische dynamiek	191
5.2.	Personen, hun dialectische inbreng en de omkaderingen waarin zij zijn ingebed	192
5.3.	Instrumenten als compromis	192
VI.	CASE STUDY - EPISODE 3 (1997 - 2002).....	195
	ONTSTAAN EN PROFESSIONALISERING VAN EEN ‘PROSTITUTIEBELEID’	195
1.	Voorboden van een nieuw socio-technisch ensemble	195
2.	Instrumenten en institutionele omkadering van het ‘prostitutiebeleid’	197
2.1.	Beleidsplan prostitutie Antwerpen en strategische beleidsplanning	197
2.2.	Gedoozone, neerslag van diverse institutionele omkaderingen	202
2.3.	Reglementen en juridische logica’s	208

2.4.	Controle, handhaving, politieoptreden en publieke veiligheid	217
2.5.	Positie van de prostituees - hulpverlening en emancipatie	223
2.6.	Wijkwerking.....	228
2.7.	Communicatie en werving.....	230
2.8.	Verkeersplanning en verbetering straatbeeld.....	230
2.9.	Verhandelen en ontwikkelen van vastgoed.....	234
2.10.	Federaal grootstedenfonds en de criteria van de federale overheidsdienst maatschappelijke integratie.....	240
3.	Een groeiende relevante sociale groep.....	249
4.	Groepen buiten het 'prostitutiebeleid'.....	256
5.	Socio-territoriale innovatie.....	263
6.	Besluiten	265
6.1.	Professionalisering, inclusie en exclusie	267
6.2.	Ontstaan van een relevante sociale groep met voldoende kritische massa	268
6.3.	Instrumenten als specifiek compromis - hoe lokale instituties externe fenomenen mediëren	269
6.4.	Instrumenten op maat	271
6.5.	Belang van sociale actie voor socio-territoriale innovatie.....	273
6.6.	De mythe van consensusbuilding	273
6.7.	Ruimtelijke innovatie	274
VII.	CASE STUDY - EPISODE 4 (2002 - 2004).....	277
	'SOCIALE STADSONTWIKKELING'	277
1.	Voorboden van een nieuw socio-technisch ensemble	277
1.1.	Intrede van actoren en instituties van 'strategische ruimtelijke planning'.....	277
1.2.	De Antwerpse 'strategische ruimtelijke planning'	284
2.	Instrumenten en institutionele omkadering van een kortstondige 'sociale stadsontwikkeling'	290
2.1.	Procesontwerp	291
2.2.	Ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp	296
2.3.	Strategisch plan en strategische actie.....	302
2.4.	Concentratiegebied.....	305
2.5.	Reglementen en juridische logica's.....	308
2.6.	Controle, handhaving, politieoptreden en publieke veiligheid	311
2.7.	Positie van prostituees - hulpverlening en emancipatie	312
2.8.	Wijkwerking.....	313

2.9.	Communicatie en werving.....	314
2.10.	Verkeer en openbaar domein.....	321
2.11.	Verhandelen en ontwikkelen van vastgoed.....	323
2.12.	Woonbeleidsinstrumenten.....	325
2.13.	Stedenbouwkundige vergunningen en het decreet op de ruimtelijke ordening.....	329
2.14.	Atelierbeleid.....	329
2.15.	Ruilenproject, toerisme en recreatie.....	330
2.16.	Federaal grootstedenfonds en de criteria van de federale overheidsdienst maatschappelijke integratie.....	330
3.	Uitbreidingen van en verschuivingen binnen de relevante sociale groep.....	334
4.	Socio-territoriale innovatie.....	338
5.	Besluiten.....	341
5.1.	Complexiteit van het instrumentarium.....	343
5.2.	Integrated area development.....	344
5.3.	Open en gesloten proces.....	345
5.4.	Sociale innovatie of public relations?.....	347
5.5.	Opbouw van een discours.....	347
5.6.	Ruimtelijke innovatie.....	348
VIII.	CASE STUDY - EPISODE 5 (2004 - 2009).....	351
	ÉPILOOG - AUTONOME STADSONTWIKKELING NAAST GEÏNSTITUTIONALISEERDE BELEIDSVELDEN.....	351
1.	Interne en externe verschuivingen als voorboden van de desintegratie van de 'sociale stadsontwikkeling'.....	352
1.1.	Intrede van nieuwe actoren.....	352
1.2.	Institutionalisering.....	354
1.3.	Externe ontwikkelingen.....	355
2.	Autonomisering van 'stadsontwikkeling'.....	359
2.1.	Fysieke projecten Barreiro en Falconplein - Zeemanshuis.....	360
2.2.	Projectmodus en projectmanagement.....	365
2.3.	PPS, private logica's en een nieuw compromis.....	370
2.4.	Verzelfstandigingen en public management.....	376
2.5.	Verhandelen en ontwikkelen van vastgoed.....	380
2.6.	City-marketing.....	380
2.7.	Stedenbouwkundig ontwerp / ontwerpend onderzoek.....	381
2.8.	Stadsvernieuwingsfonds en stedenfonds.....	383

3.	Sectoralisering van het instrumentarium en opsplitsing in meerdere institutionele ensembles	387
3.1.	Publieke veiligheid	387
3.2.	Sociaal prostitutiebeleid	390
3.3.	Wijkwerking.....	391
3.4.	Andere reguliere werkingen met geringere impact.....	391
4.	Actoren en relevante sociale groepen.....	391
5.	Socio-territoriale innovatie	394
6.	Besluiten	397
6.1.	Gestructureerde preferenties van actoren.....	399
6.2.	Het verschil in het compromis	400
6.3.	Transfer van instrumenten - institutionele transplantatie.....	400
6.4.	De onontkoombare sectoralisering	401
6.5.	'Stadsontwikkeling' ruimtelijk ondersteund.....	401
IX.	CONCLUSIES	403
1.	Instrumentalistische mythes	404
2.	Naar een verbreding van de institutionalistische planningtheorie	409
2.1.	Institutioneel veld	409
2.2.	Instrumenten als instituties.....	410
2.3.	Institutionele dynamiek.....	413
2.4.	Planningsinstrumenten, strategische selectiviteiten en socio-territoriale innovatie.....	418
2.5.	De deontologie van planningsinstrumenten	423
2.6.	Mogelijke verdere theoretische uitwerking	424
3.	Methodologische bijdrage	425
3.1.	Case study onderzoeksstrategie	425
3.2.	Onderzoeksstappen en -technieken	426
3.3.	Validiteit	428
3.4.	Bijkomende voorwaarden.....	430
3.5.	Institutionalistische beleidsevaluatie	431
3.6.	Mogelijke verdere methodologische uitwerking.....	432
4.	Naar een sociaal-innovatieve strategische ruimtelijke planning?	432
4.1.	De zelfperceptie van de ruimtelijke planner	432
4.2.	Ruimtelijke planning en de opkomst van het projectinstrumentarium.....	434
4.3.	Naar socio-territoriaal innovatieve planningsinstrumenten?	438

4.4. Een socio-technische opgave	443
5. Slot	444
X. BRONNEN	447
1. Literatuur	447
2. Interviews.....	478
3. Websites	482
XI. BIJLAGEN	483
BIJLAGE 1 - SELECTIEPROCEDURE CASE STUDY	485
BIJLAGE 2 - SAMENVATTING CASE STUDY PROTOCOL	497
BIJLAGE 3 - EERSTE POGINGEN TOT STRUCTURERING VAN DE CASE STUDY	501
BIJLAGE 4 - TIJDLIJN CASE STUDY	509
BIJLAGE 5 - TEKSTEN OPGEMAKT IN HET KADER VAN HET DOCTORAATSONDERZOEK	519

Figuren

figuur 1:	een wereld van instrumenten	33
figuur 2:	drie mogelijke perspectieven op instrumenten - twee instrumentalistische en één institutionalistische	42
figuur 3:	een typologie van planningsbenaderingen volgens de Roo	49
figuur 4:	een typologie van 'modes of governance' volgens Hill en Hupe	49
figuur 5:	dialectiek van structure en agency volgens Jessop's strategic- relational approach	59
figuur 6:	algemene positionering van het theoretisch kader in de literatuur	67
figuur 7:	de dialectische relaties tussen actoren, relevante sociale groepen, planningsinstrumenten en institutionele omkaderingen op een bepaald moment in de tijd	73
figuur 8:	lijst van elementen van relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen	74
figuur 9:	koppeling van een actor- aan een institutiegericht perspectief.....	76
figuur 10:	reflexieve-recursieve institutionele dynamiek overheen de tijd	78
figuur 11:	oorspronkelijke werkpakketten in het sp2sp onderzoeksproject	89
figuur 12:	mogelijke onderzoeksstrategieën.....	91
figuur 13:	alternatieve onderzoeksparadigma's.....	94
figuur 14:	positivistische criteria voor validiteit en strategieën om daaraan te voldoen	97
figuur 15:	interpretatieve criteria voor validiteit.....	98
figuur 16:	situering 'Eerste Kwartier' in Antwerpen.....	104
figuur 17:	'Eerste Kwartier' en omgeving.....	104
figuur 18:	het 'Schipperkwartier' vanuit de lucht.....	105
figuur 19:	straten en percelen in het 'Schipperkwartier'.....	105
figuur 20:	tussentijdse empirische elementen van relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen in 4 episodes in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'	111
figuur 21:	verbrandingsovens van de SS als extreem voorbeeld van sociaal ingebbede 'techniciteit'	117
figuur 22:	een vrouwvriendelijke reactie tegen een manneninstrument	117
figuur 23:	afbraak rondom het Vleeshuis, toestand 1972.....	127

figuur 24:	leegstand en vage gronden in het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, toestand 1983, resultaat van de afbraakpolitiek	128
figuur 25:	voorbereiding en realisatie van de Vleeshuiswijk	130
figuur 26:	B.P.A. binnenstad voor de Antwerpse binnenstad	131
figuur 27:	stadsherwaarderingsacties in de binnenstad van Antwerpen	133
figuur 28:	goedgekeurde projecten in het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, fase 1 en fase 2.....	137
figuur 29:	survey in het structuurplan binnenstad.....	144
figuur 30:	bestemmingen benedenverdieping in het herwaarderingsgebied Sint-Paulus in 1984	146
figuur 31:	Antwerps reglement inzake prostitutie uit 1852.....	148
figuur 32:	plan voor het rechtekken van de Scheldekaaien uit 1880 waarop het te slopen stadsgedeelte is aangeduid	154
figuur 33:	relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen rond 1985	156
figuur 34:	socio-technische ensembles op het einde van episode 1	157
figuur 35:	opname prostitutiepanden in het 'Eerste Kwartier' in 1990	164
figuur 36:	Rouge, tijdschrift voor prostituees	169
figuur 37:	gedoogzone voor prostitutie zoals voorgesteld door STOEP in 1992	186
figuur 38:	socio-technische dynamiek in episode 2 (1984 - 1997)	189
figuur 39:	socio-technische ensembles op het einde van episode 2	190
figuur 40:	opname prostitutie in het 'Eerste Kwartier', juni 1998.....	198
figuur 41:	concentratie modellen in het beleidsplan prostitutie Antwerpen.....	203
figuur 42:	informatie over de politiecodex op de website van de stad Antwerpen.....	211
figuur 43:	opname van functies in 2001	219
figuur 44:	leegstand en imagooverlagende activiteiten in 2001	219
figuur 45:	sluiting van prostitutiepanden en malafide handel in het Schipperskwartier met leegstand tot gevolg.....	220
figuur 46:	verkeerssituatie in het Schipperskwartier begin 2000	231
figuur 47:	verkeerssituatie augustus 2000, na het autovrij/luw maken van het concentratiegebied en omgeving	232
figuur 48:	afsluiting van het concentratiegebied met behulp van straatmeubilair	233

figuur 49:	woonvernieuwings- en woningbouwgebieden in het centrum van Antwerpen.....	237
figuur 50:	socio-technische dynamiek in episode 3 (1997 - 2002)	265
figuur 51:	socio-technisch ensemble op het einde van episode 3.....	267
figuur 52:	bouwfysische toestand van de panden in 2002	278
figuur 53:	voorstel planningsproces herontwikkeling Schipperskwartier	294
figuur 54:	overlegstructuur voor de herontwikkeling van het 'Schipperskwartier'	295
figuur 55:	gewenste ruimtelijke structuur in de eerste discussienota	298
figuur 56:	gewenste ruimtelijke structuur in de consensusnota	299
figuur 57:	projecten in het 'Schipperskwartier'.....	303
figuur 58:	door de planningscel geïnitieerde projecten en strategische acties in het 'Schipperskwartier'	305
figuur 59:	raamprostitutiegebied, inclusief Villa Tinto	307
figuur 60:	acties van het wervend programma	317
figuur 61:	heraanleg openbaar domein in het 'Schipperskwartier'.....	321
figuur 62:	heraanleg openbaar domein in het concentratiegebied en in de straten daarrond.....	322
figuur 63:	heraanleg van de Sint-Paulusplaats	323
figuur 64:	Lucky Bar op de hoek van Oudemansstraat en Keistraat	324
figuur 65:	vastgoedactiviteiten van AG Vespa in het 'Schipperskwartier'	325
figuur 66:	herbestemmingen en bouwaanvragen in het 'Schipperskwartier'	327
figuur 67:	informatiebrochure renovatie- en begeleidingscontract	328
figuur 68:	overzicht van door het grootstedenfonds gesubsidieerde uitgaven ..	333
figuur 69:	socio-technische dynamiek in episode 4 (2002 - 2004)	341
figuur 70:	socio-technische ensembles op het einde van episode 4	343
figuur 71:	schetsontwerp voor het project Barreiro door NV Impact Vastgoed.....	361
figuur 72:	schetsontwerp voor het bouwblok rond het Zeemanshuis door Rapp + Rapp.....	364
figuur 73:	herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' voor het bouwblok Zeemanshuis en project voor de stadsgronden langs de Falconrui ..	364
figuur 74:	timing stadsproject Falconplein - Zeemanshuis	369
figuur 75:	eigendomsstructuur bouwblok Zeemanshuis in augustus 2003.....	371

figuur 76:	samenvattende raming van het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis voor de aanvraag van subsidies uit het stadsvernieuwingsfonds.....	373
figuur 77:	bouwactiviteit in het 'Schipperskwartier'	377
figuur 78:	stedelijke organisatie tussen 2004 en begin 2009	379
figuur 79:	ontwerpend onderzoek voor het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis	381
figuur 80:	ontwerpen van Maccreanor et al., Arsis et al, Van Reeth, Rapp + Rapp voor het project Falconplein-Zeemanshuis.....	382
figuur 81:	investeringsgebieden van bovenlokale fondsen, Europees, Vlaams, federaal	385
figuur 82:	hotspotbuurten volgens het Stadsplan veilig	389
figuur 83:	socio-technische dynamiek in episode 4 (2004 - 2009)	397
figuur 84:	socio-technische ensembles op het einde van episode 5	399
figuur 85:	socio-technische ensembles in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'	410
figuur 86:	schema van de institutionele dynamieken in het 'Eerste Kwartier' (1984 - 2009)	417
figuur 87:	socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier'	421
figuur 88:	eerste voorlopig analyseschema voor de case study analyse	502
figuur 89:	tweede voorlopig analyseschema voor de case study analyse.....	504
figuur 90:	derde voorlopig analyseschema voor de case study analyse	507

Afkortingen

AG STAN	Autonoom gemeentebedrijf Stadsplanning Antwerpen
AG Vespa	Autonoom gemeentebedrijf voor vastgoedbeheer en stadsprojecten Antwerpen
BOM	buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen
BOP	beleidsontwikkelingsgroep prostitutie
BZ	bedrijfseenheid Burgerzaken
DROV	Departement Ruimtelijke Ordening en Veiligheid
DSVM	Departement Sociale Zaken Volksgezondheid en Milieu
Eerste Kwartier	onderzoeksgebied in Antwerpen voor de case study, ruwweg gelegen tussen stadhuis en Brouwersvliet en tussen Schelde en Zeemanshuis en met daarin de 'Eerste Wijk' en een gedeelte van de 'Tweede Wijk'
Eerste Wijk	administratieve entiteit in de stadskern van Antwerpen
OB	bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf
PPS	publiek private samenwerking
RISO	Regionaal instituut voor de samenlevingsopbouw
Schipperskwartier	het noordelijk deel van het 'Eerste Kwartier' waarin uitgaansleven en prostitutie eeuwenlang aanwezig zijn geweest
SIF	sociaal impulsfonds
SOMA	stadsontwikkelingsmaatschappij Antwerpen
SP2SP	Spatial planning to strategic projects (IWT onderzoeksproject met KULeuven, UA, UG, OMGEVING en Idea Consult als partners)
STOEP	stedelijk overleg emancipatie en prostitutie
VOM	vastgoedontwikkelingsmaatschappij (voor de functieomschakeling van voormalige raamprostitutiepanden)

I. INLEIDING

1. Situering

Dit onderzoek is enerzijds gegroeid uit een aantal bekommernissen in mijn persoonlijke planningspraktijk. Het planningsinstrumentarium maakte in de jaren 2000 een aantal veranderingen door waar ik niet onmiddellijk een verklaring voor had en waar in de planningswereld ook niet zo veel aandacht aan werd besteed: structuurplanning werd in plaats van een collectief leerproces steeds meer gericht op het maken van een structuurplan als product, overlegstructuren werden op voorhand vastgelegd, in plaats van parallele en complexe visievorming en actie was in toenemende mate sprake van gestandaardiseerde en lineair op elkaar volgende fasen en experimentele invullingen van planningsprocessen bleken alsmear moeilijker. Het planningsinstrumentarium werd meer geformaliseerd, de informele planningspraktijk verdween in grote mate buiten beeld en het leek alsof de beginselen van de Vlaamse strategische ruimtelijke planning werden vergeten. Dit

alles resulteerde in plannen die opdrachtgevers niet noodzakelijk wensten. Mijn onderzoek moest toelaten deze veranderingen te begrijpen.

Anderzijds werd dit onderzoek gevoerd als onderdeel van het onderzoeksproject SP2SP (Albrechts 2006). Startpunt van dit onderzoeksproject was de moeilijke implementatie van strategische projecten. Mijn taak in dit project was een overzicht te ontwikkelen van innovatieve planningsinstrumenten voor de implementatie van strategische projecten. Hierdoor werd mijn onderzoek in de context van het strategisch project geplaatst en werd het in eerste instantie onderdeel van het implementatievraagstuk: hoe kan men instrumenten voor meer efficiënte en meer effectieve strategische projecten ontwikkelen? De focus op instrumenten in strategische projecten bleef in de loop van het onderzoek behouden. De focus op het implementatievraagstuk verschoof echter gaandeweg naar meer socio-politieke vragen omtrent de opportuniteit en de betekenis van de instrumenten in strategische projecten. Wat zijn instrumenten voor goede strategische projecten, wie bepaalt wat goede strategische projecten zijn, wie wil strategische projecten en waarom, wie kiest en maakt de instrumenten in strategische projecten, enz. werden de te beantwoorden vragen.

Het onderzoek werd hoofdzakelijk uitgevoerd aan de afdeling Planning en Ontwikkeling van het departement ASRO van de KULeuven, van april 2005 tot november 2010. Het SP2SP onderzoeksproject ('spatial planning to strategic projects') omtrent ruimtelijke planning en strategische projecten, waar het onderzoek onderdeel van was, liep van 1 april 2005 tot 31 december 2009 en werd gefinancierd door het SBO programma van het IWT. Partners in SP2SP waren de afdelingen P&O en OSA van de KULeuven, het departement transport en ruimtelijke economie van de UA, het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling van de UG, OMGEVING en Idea Consult. De financiering van voorliggend onderzoek bedroeg in totaal 36 persoonsmaanden.

2. Probleemstelling

2.1. Gebruikersvragen over planningsinstrumenten

De moeilijkheden inzake de implementatie van succesvolle strategische projecten, lijken - volgens praktijkplanners, waaronder ook gebruikers van het onderzoeksproject SP2SP - gedeeltelijk te worden veroorzaakt door een aantal problemen die te maken hebben met beleids- en planningsinstrumenten.

Vertrekpunt volgens gebruikers, is het groot aantal instrumenten waar men vandaag mee in aanraking komt bij de totstandkoming van strategische projecten (zie figuur 1)

¹. De grote hoeveelheid aan instrumenten heeft vaak een zeer negatief effect op de ontwikkeling en kwaliteit van projecten. Soms zijn de instrumenten een nachtmerrie voor al wie er mee te maken krijgt omdat zij *'in plaats van een proces te faciliteren dikwijls verdrinken in condities en verplichte stappen zonder duidelijke finaliteit'* (Van Wesenbeek 2006). Het gebruiken van instrumenten en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten zijn een doel op zich geworden, in plaats van een middel om een gezamenlijk doel te bereiken. Het is daardoor niet meer voldoende en ook niet meer mogelijk om alle instrumenten te kennen en ze optimaal te gebruiken.

De moeilijkheden om in strategische projecten tot een gezamenlijke visie en (voorstellen tot) uitvoering te komen, vertalen zich ook in het instrumentarium. De verschillende logica's van verschillende actoren veroorzaken conflicten tussen instrumenten. Politici, ontwerpers, procesbegeleiders, administraties, ontwikkelaars, vastgoedbeleggers, bevolkingsgroepen enz. hebben heel verschillende waarden, doelstellingen, organisaties en instrumenten. Zo bestaan er bijvoorbeeld conflicten tussen de logica's van ontwerpers en uitvoerders die beide vragen naar andere types van flexibiliteit en rechtszekerheid en op andere momenten. Politici en kabinetten hebben veeleer een korte termijn logica bepaald door bijvoorbeeld verkiezingen en media, administraties kunnen op langere termijn denken maar worden gedomineerd door een sectorale logica. Ontwikkelaars streven noodgedwongen naar korte termijn winst en zijn gebaat bij rechtszekerheid, beleggers denken meer op lange termijn. Allen creëren eigen instrumenten in functie van hun eigen logica: instrumenten gericht op diverse vormen van flexibiliteit en diverse vormen van rechtszekerheid, instrumenten gericht op korte termijn versus lange termijn, sectorale versus integrerende instrumenten enz.

Bij de realisatie van strategische projecten zijn een groot aantal partijen betrokken. Bijna per definitie worden zij niet door één actor gerealiseerd. Het groot aantal weinig aan elkaar gerelateerde instrumenten, bemoeilijkt de integratie van die instrumenten. Het ruimtelijk instrumentarium dat integratie beoogt, ziet zich geconfronteerd met eisen tot rechtszekerheid en met een hele waaier van sectorale instrumenten. Zoals bijvoorbeeld de effectrapporten aantonen, gaan deze instrumenten meestal niet uit van de plek. De positie van het ruimtelijk instrumentarium in het geheel van de sectorale beleidsinstrumenten wordt vandaag in vraag gesteld.

Het huidig instrumentarium is vandaag volgens sommigen in grote mate gericht op controle en niet op ontwikkeling en uitvoering. Het beantwoordt daardoor niet aan de dynamiek van de ruimtelijke ontwikkeling. De weg naar een ontwikkelingsgericht, uitvoeringsgericht, flexibel, strategisch instrumentarium is nog lang.

¹ Van Wesenbeek (2006) geeft een aantal illustraties van de moeilijke combinatie van instrumenten, onder andere rond het station Gent Sint-Pieters. Daarnaast vormen diverse gesprekken met gebruikers en mijn eigen planningspraktijk bronnen voor onderstaande paragrafen.

Ondertussen evolueren ook de verwachtingen ten aanzien van het beleidsinstrumentarium. Dit laatste is volgens sommigen niet aangepast aan moderne management technieken die integratie beogen vanuit eisen naar efficiëntie en effectiviteit in plaats van hokjesdenken en bureaucratie. Zo evolueren we volgens een aantal auteurs naar een 'netwerkmaatschappij' en ontstaan informele netwerken en instrumenten naast formele netwerken en instrumenten. De overheid herstructureert zich, mede rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Private actoren en uitvoerders worden op nieuwe manieren in planning betrokken. Publiek-private samenwerking staat in de schijnwerpers. Daartegenover staan aanhoudende vragen naar meer duurzaamheid en kwaliteit.

De toename van het aantal te hanteren instrumenten betreft tenslotte een toename in het formeel instrumentarium, vastgelegd in formele instituties. Daarnaast vestigen sommigen de aandacht op een uitgebreid informeel instrumentarium dat dagelijks wordt gehanteerd door planners, politici, projectleiders, uitvoerders ². Heel het gamma communicatieve instrumenten bijvoorbeeld is grotendeels informeel. Belangrijke stappen in de totstandkoming van projecten gebeuren ook buiten de officiële goedkeuringsprocedures.

Verschillende actoren schuiven andere oplossingen voor deze problemen naar voor. Sommigen pleiten voor het creëren van één of meerdere 'supertools' voor de implementatie van projecten ³, anderen willen een 'neutrale korf' van beleidsinstrumenten die naar believen kan worden gebruikt door de betrokken actoren ⁴. Het is onduidelijk welke richting daarin de beste is. Een aangepast kader en bijbehorende definities ontbreken.

² In een interne interviewronde bij senior planners van Studiegroep Omgeving richtten de ondervraagden zich vooral op allerlei informele instrumenten en kwamen formele instrumenten nauwelijks ter sprake (zie tekst R484-007).

³ Denk aan ideeën omtrent het creëren van vrijplaatsen in functie van het realiseren van projecten, met bijzondere projectconstructies, vrijstelling van vergunningplicht, bijzondere ondersteuning of vrijstelling van belastingen, ...). Andere landen beschikken over mogelijkheden voor 'fasttracking' van projecten.

⁴ De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) bereidt op dit moment een 'instrumentendecreet' voor waarin daarvan sprake is. Ook Jef Van den Broeck houdt een vergelijkbaar pleidooi, zie (Van Alsenoy 2006).



figuur 1: een wereld van instrumenten (bron: auteur)

2.2. Vragen bij het 'projectinstrumentarium'

Ondertussen lijkt in Vlaanderen een min of meer coherent 'projectinstrumentarium' te ontstaan, in functie van het realiseren van 'stadsprojecten'⁵. Dit behelst bijvoorbeeld het afbakenen van projecten, het aanstellen van projectmanagers, het ontwerpen van processchema's en uitzetten van mijlpalen, het creëren van overlegstructuren met centrale stake-holders, het uitvoeren van ontwerp onderzoek en het organiseren van ontwerp wedstrijden, het opmaken van projectdefinities, het opmaken van overeenkomsten met stake-holders, het hanteren van financiële instrumenten en rekenmodellen in functie van een verdeling van de kosten en baten, het verzelfstandigen van overheidsadministraties en creëren van autonome gemeentebedrijven als semi-autonome ontwikkelingsconstructies, het opzetten van publiek-private samenwerkingen, het opmaken van overeenkomsten met ontwikkelaars (met bijvoorbeeld toepassing van het opstalrecht), het creëren van een (publieke) vastgoedportefeuille (aankopen/onteigenen, ontwikkelen en verkopen van

⁵ Ik baseer mij hiervoor op diverse formele en informele gesprekken met projectleiders, bezoeken en toelichtingen omtrent een aantal stadsprojecten in Antwerpen, Gent, Aalst, Oostende, Kortrijk en Turnhout, studiedagen, websites, nieuwsbrieven omtrent stadsontwikkeling, publicaties van steden en van de Vlaamse overheid enz.

gronden en panden), het ontwikkelen van modellen voor de monitoring van overheidsefficiëntie, het betrekken van de bevolking met behulp van communicatie en public relations instrumenten ⁶. De Vlaamse overheid heeft dit in grote mate ondersteund door het subsidiëren van stedelijke vernieuwingsprojecten, in het kader van het stedelijk beleid. Een aantal steden hebben daarvan gebruik gemaakt om grootschalige projecten op de sporen te zetten en hun administraties in functie van projectmanagement te herstructureren.

Ondanks een groot enthousiasme voor de toenemende focus op het 'projectinstrumentarium' ⁷, zijn in Vlaanderen echter een aantal (eerste) kritieken geformuleerd. Het nieuw ontstane instrumentarium en de overvloed aan projecten zouden vooral hoge inkomens bevolkingsgroepen bevoordelen, publieke middelen doorsluizen naar de private sector en naar bevolkingsgroepen die het het minst nodig hebben, sociale verdringing en uitsluiting bevorderen, eenzijdig focussen op winstgedreven ontwikkeling en ontsnappen aan democratische controle ⁸. Het 'projectinstrumentarium' zou bijgevolg niet de antwoorden bieden op de hoger gestelde vragen omtrent het planningsinstrumentarium. Er zou integendeel nood zijn aan een heel ander instrumentarium.

Ook in de internationale literatuur ziet men dergelijke discussies. Volgens Moulaert, Rodriguez, Swyngedouw en anderen is de evolutie naar de 'projectaanpak' onderdeel van de 'new economic policy (NEP)' die zich ontwikkelde in de jaren 1980 en 1990 (Moulaert et al. 2003). Belangrijke kenmerken daarvan zijn tendensen van selectieve deregulering, privatisering, flexibilisering van de arbeidsmarkt en ruimtelijke decentralisering. De nieuwe economische politiek krijgt zijn uitdrukking in een 'new urban policy (NUP)' die nieuwe stedelijke coalities begunstigt. De NUP is gebaseerd op een verschuiving van een sociale naar een economische politiek, de

⁶ In een aantal projecten is een uitgebreid communicatieprogramma opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om 'Oostende Werft' in Oostende, 'wervende programma's' in Antwerpen (zie bijvoorbeeld Haine en Dewever en Lamberts in (Boudry et al. 2006)), of het 'infopunt stationsomgeving' in Leuven. In het kader daarvan wordt informatie verschaft aan bewoners met nieuwsbrieven, publicaties, TV programma's en persberichten, worden informatievergaderingen gehouden soms louter informatief maar vaak ook interactief (workshops, brainstormen enz.) en worden allerlei evenementen georganiseerd (tentoonstellingen, feesten, wandelingen enz.).

⁷ Bijvoorbeeld zichtbaar in vakbladen, publicaties, studiedagen, thema's van discussie in de beroepsvereniging, wijzigingen in onderwijsprogramma's, onderwerpen van eindwerken, bestekken voor allerlei opdrachten, nieuw jargon enz.

⁸ Zie (Christiaens et al. 2007) over wijzigingen in het Antwerps stadsvernieuingsbeleid aan de hand van de evolutie van de buurtontwikkelingsmaatschappij (BOM). Zie bijvoorbeeld een dubbelinterview met Linda Boudry en Pascal de Decker in (Crivit 2005). Zie ook bijdragen van Baeten en anderen in een themanummer van Ruimte en Planning over gentrification (Baeten 2006). Zie ook Debruyne, Oosterlynck en Block (2008) met een kritiek op de beperkte sociale innovatiecapaciteit van de Gentse stadsprojecten, Debruyne en De Schutter (2009) over de rol van veiligheidsbeleid in stadsvernieuwing en Loopmans over wijzigingen in het stedenbeleid die sociale verdringing bevorderen (2006, 2007, 2007).

ondersteuning van bedrijven, selectieve deregulering en city marketing. Grootschalige stedelijke ontwikkelingsprojecten belichamen deze politiek en dus de onderliggende neo-liberale globaliseringsprocessen. Stedelijke ontwikkelingsprojecten moeten economische groei stimuleren en innovatie organiseren. Planning door projecten vervangt de klassieke beleidsinstrumenten van de naoorlogse fordistische periode. Ondanks de appreciatie van de grote zichtbaarheid ervan door planners, politici en delen van de civiele maatschappij, worden grootschalige stadsontwikkelingsprojecten internationaal bekritiseerd⁹. Vele ontwikkelingsprojecten blijken prestigieuze projecten gekenmerkt door het ontbreken van democratische controle (vervanging van de representatieve democratie door een aansturing door 'stakeholders'), beperkte toegang tot beslissingsarena's in het bijzonder voor zwakke groepen, sociale uitsluiting en verdringing (gevolg van de onvermijdelijke stijging van vastgoedprijzen en de noodzakelijke return on investment), aantasting van herverdelingsmechanismen (verschuiving van middelen terzake naar publieke projecten), financiering van private ontwikkelingen met publieke middelen (publieke sector neemt de vroege risico's, de private sector neemt pas deel als de meerwaarden zijn gegarandeerd), onderwerping van programma's aan de eisen van de vastgoedmarkt (verschuivingen gedurende het proces naar de meest winstgevendende functies als kantoren, middenklasse woningen en commerciële functies en naar hogere dichtheden). Dat betekent dat grootschalige stedelijke ontwikkelingsprojecten nauwelijks bijdragen tot de lokale ontwikkeling van bestaande bewoners en bedrijven, dat zij bestaande functies vervangen door nieuwe en bestaande problemen verschuiven naar elders. Stedelijke ontwikkelingsprojecten zouden dus niet bijdragen tot de sociale, economische en culturele transformatie van het gebied waarin zij worden gerealiseerd.

Om de kritieken op het 'projectinstrumentarium' een eerste maal te testen vergeleek ik in de loop van het onderzoek het project voor de stationsomgeving in Leuven, het project voor het Schipperskwartier in Antwerpen en het project voor de East Quayside in Newcastle upon Tyne (UK) met een aantal criteria van 'social innovation' volgens Moulaert en anderen (Moulaert, Martinelli and Swyngedouw 2005b, Moulaert et al. 2005a, Moulaert and Nussbaumer 2005a, Moulaert and Sekia 2003)¹⁰. Hieruit

⁹ Zie bijvoorbeeld (Bornstein 2007) over de relatie tussen de bevolking en grote projecten en met een literatuuroverzicht van kritische literatuur, (Moulaert, Rodriguez and Swyngedouw 2003) en (Swyngedouw et al. 2004) over de negatieve effecten van grote projecten in verschillende Europese steden gebaseerd op een groot aantal case-studies, (Flyvbjerg 2006) over de risico's en uit de hand lopende kosten van grootschalige projecten, (Moulaert et al. 2005b) over analyses van case-studies die een mogelijk alternatief bieden. Daarnaast is er ook de literatuur over de urban development corporations in de UK en de pogingen om deze meer community gericht te maken. Zie ook (Moulaert et al. 2007):195 voor literatuurverwijzingen terzake. Zie ook (Lascoumes and Le Galès 2007) over de shift in beleidsinstrumenten van wetgevend en regulerend en economisch en fiscaal naar instrumenten gebaseerd op overeenkomsten, incentives, informatie en communicatie.

¹⁰ Deze testen zijn opgenomen in (Van den Broeck 2007a) en (Van den Broeck 2007b).

leek te volgen dat de vermelde internationale trends ook van toepassing zijn op Vlaanderen. Het project voor de Leuvense stationsomgeving - met navolging in diverse andere projecten - toonde hoe de project management benadering verbonden met de 'new urban policy' werd geïntroduceerd in de Vlaamse context. Het project was sterk verbonden met de privatisering van de Belgische spoorwegmaatschappij ten gevolge van de Europese liberalisering. Het bleek dat de investeringen in grote mate publiek zijn (ondertunneling vesten, heraanleg openbaar domein, vestiging van provinciehuis, vestiging van stadsdiensten, vestiging van Vlaamse diensten). Private investeringen profiteerden van de opwaardering van het gebied en oriënteerden hun programma's naar kantoren, leisure en commerciële ruimten en high-end appartementen. Het project werd strikt beheerd door een coalitie van de burgemeester en de vastgoedafdeling van de geprivatiseerde spoorwegmaatschappij, wat weinig ruimte liet voor de inbreng van de lokale gemeenschap, het creëren van sociaal kapitaal, de integratie van civiele besluitvorming of een breder collectief leerproces ¹¹. Daartegenover staat de transformatie van het Antwerpse 'Schipperkwartier'. Alhoewel erg strikt tegenover de neveneffecten van prostitutie, leken sommige fasen van dit project volgens mijn eerste test de belangen van prostituees als zwakke groep te ondersteunen door een gebied toe te wijzen aan raamprostitutie en de werk- en gezondheidsomstandigheden van prostituees te verbeteren. De diversiteit in besluitvorming leek veeleer groot en de transformatie kwam tot stand in een collectief leerproces. Wel bleven er vragen bij de emancipatie van de prostituees.

Niet alleen leken de testen aan te tonen dat internationale trends doorwerkten in Vlaamse projecten, toch bleek ook hoe projecten een verschil kunnen maken in de wijze waarop zij deze trends belichamen en dus ook beïnvloeden. Vereenvoudigd en zonder de noodzakelijke nuance kan men enerzijds stellen dat 'flagship' projecten zoals de Leuven case, internationale liberaliseringsprocessen neigen te bevestigen. Alternatieve projecten zoals het Antwerpse 'Schipperkwartier' bevragen deze trends door gemeenschapsontwikkeling in de kern van het project te plaatsen en door in te breken op bestaande machtsverhoudingen. Ook internationale literatuur wijst op het verschil dat lokale economische, sociale, politieke en culturele omstandigheden maken in de manier waarop zij globale processen vorm geven ¹². Dat zou betekenen dat strategische projecten niet noodzakelijk inherent neo-liberaal en autocratisch zijn maar ook inclusief, emancipatorisch en sociaal innovatief kunnen zijn. De vraag stelt zich hoe deze discussie kan worden gerelateerd aan de hoger beschreven vragen omtrent het instrumentarium voor de implementatie van strategische projecten.

¹¹ Voor de transformatie van de East Quayside in Newcastle-upon-Tyne gelden vergelijkbare conclusies.

¹² Zie hiervoor bijvoorbeeld (Moulaert, Rodriguez and Swyngedouw 2003), p. 51 *'the analysis of these processes of exclusion and integration cannot be separated from the analysis of the development trajectories of the UDP's themselves'* en p. 52 *'UDP's are not merely responses to global change or emanations of local conditions'*.

3. Onderzoeksvraag en thesis

Om de vragen te beantwoorden van gebruikers omtrent de moeilijkheden die zij ondervinden bij het mobiliseren van allerlei instrumenten voor het implementeren van strategische projecten en om deze vragen te relateren aan de observaties omtrent het ontstaan van een 'projectinstrumentarium', zal ik mij richten op de relatie tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context. In het algemeen zijn de gebruikersvragen naar moeilijkheden met instrumenten of naar nieuwe instrumenten gesteld als technische kwesties. Ik ga er integendeel van uit dat de instrumenten die worden toegepast in de implementatie van strategische projecten geen louter technische vraagstukken zijn maar maatschappelijke. Instrumenten zijn niet neutraal maar zijn ingebed in een proces van maatschappelijke verandering. Daaruit volgt dat het voor onderzoek naar instrumenten, niet vruchtbaar is om louter te kijken naar de onvolkomenheden van bestaande instrumenten om daaruit bijvoorbeeld nieuwe instrumenten af te leiden. De beoordeling van wat 'onvolkomenheden' zijn of waarvoor die instrumenten moeten dienen is immers waardegeladen. Dit volgt ook uit de aangehaalde discussie tussen voor- en tegenstanders van (grootschalige) strategische projecten. Op het eerste gezicht is het ontstaan van een 'projectinstrumentarium' een antwoord op een algemene maatschappelijke vraag naar nieuwe instrumenten. 'De samenleving verandert en wordt complexer, *dus* hebben we nood aan nieuwe instrumenten', is de veelgehoorde slogan. Uit de kritieken blijkt echter dat specifieke achterliggende maatschappelijke processen en bijbehorende actoren een rol spelen in het ontstaan van nieuwe instrumentengroepen. De onderzoeksvraag die hieruit volgt, richt zich daarom op de *wisselwerking tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context*.

De vraag naar de wisselwerking tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context heeft twee componenten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De eerste component betreft de *dynamiek* van de wisselwerking. Hoe verloopt deze wisselwerking? Wat zijn de factoren (sociale, politieke, economische, culturele, ruimtelijke) die een rol spelen in deze wisselwerking? Hoe evolueert deze wisselwerking in de loop van de tijd? Hoe ontstaan planningsinstrumenten, hoe evolueren zij, hoe worden zij getransformeerd? Is de transformatie van planningsinstrumenten een gevolg van maatschappelijke veranderingen of veroorzaken planningsinstrumenten maatschappelijke veranderingen? De tweede component betreft de *socio-politieke dimensie* van de wisselwerking tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context. Wiens instrumenten worden ontwikkeld? Waarom ontstaan planningsinstrumenten of waarom niet? Wat zijn de socio-politieke karakteristieken van planningsinstrumenten, i.e. wie wordt er door specifieke planningsinstrumenten begunstigd en wie niet? Wat dóen planningsinstrumenten in een proces?

De relatie tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context is behandeld in planningpraktijk en -theorie. Praktijkplanners en academici zijn er zich sinds lang van bewust dat planningsinstrumenten worden gevormd door de maatschappelijke context waarin zij ontstaan en worden gehanteerd (Albrechts et al. 2001, Booth et al. 2007, European Commission 2000, Nadin and Stead 2008, Vigar et al. 2000)¹³ Anderzijds richten grote delen van de planningtheorie en -praktijk zich op methoden om de samenleving te transformeren (Albrechts 1999, Albrechts 2005, de Caluwe and Vermaak 2005, Healey et al. 1997). In deze thesis zal ik verdedigen dat het nodig is om beide perspectieven met elkaar te verbinden. Ik ga er daarbij van uit dat planningsinstrumenten niet automatisch ontstaan als een antwoord op veranderingen in de samenleving. Evenmin leiden planningsinstrumenten direct en onproblematisch tot maatschappelijke veranderingen. De thesis ontwikkelt daarom een conceptueel kader dat verder gaat dan te eenvoudige (instrumentalistische) dualismen tussen 'planningsinstrumenten' en (maatschappelijke) 'context'. Ik zal de dynamieken van planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context nader onderzoeken onder andere steunend op de institutionalistische planningtheorie volgens Healey, Hajer, Gualini enz., uitgebreid met het sociologisch institutionalisme van Berger en Luckmann, de strategisch-relationale benadering van Jessop, de sociale constructie van technologie volgens Bijker en sociale innovatie volgens Moulaert. Het conceptueel kader gaat daarbij uit van een socio-technisch perspectief op planningsinstrumenten, waarin deze laatste niet als technische middelen voor voorafbepaalde doelen worden geanalyseerd maar als een maatschappelijke onderneming waarin dialectisch met elkaar verbonden actoren en instituties een rol spelen. Ik definieer 'planningsinstrumenten' hierbij als de technische kern van een 'institutionele omkadering', die beide dialectisch interageren met individuele en collectieve 'actoren' verenigd in 'relevante sociale groepen'. Het conceptueel kader leidt ook naar socio-politieke vraagstukken omtrent wie al dan niet de begunstigde is van maatschappelijke veranderingen die door planningsinstrumenten worden geïnduceerd, wie probeert planningsinstrumenten te transformeren, hoe en waarom en hoe socio-politieke inhoud en betekenis structureel zijn ingebed in planningsinstrumenten. De thesis zal aantonen dat planningsinstrumenten in strategische projecten zowel de uitdrukking kunnen zijn van socio-territoriale innovatie als van marktgedreven en vastgoedgeleide ruimtelijke transformaties en

¹³ Een bekend voorbeeld in Vlaanderen in het domein van het ruimtelijk beleid en toegepast op de instrumenten daarvoor, zijn de inzichten van Smets (1982) over de instrumenten van het woonbeleid tussen 1830 en 1930. Smets toont in zijn onderzoek aan hoe de instrumenten van de volkshuisvesting een bevestiging zijn van de bestaande machtsposities in de maatschappij ('*de verwachtingen en belangen van de burgerlijke machtshebbers*'). De zonering en de sanering van de binnenstad, goedkope leningen, onteigeningswetten, huisvestingswetten, bouwpremies enz. zijn volgens Smets intens verbonden met de globale maatschappelijke werkelijkheid, in het bijzonder met de controlemechanismen die - de door de bourgeoisie gedomineerde - overheid creëert. Smets' aanbevelingen betreffen dan ook '*een grondige analyse van de samenlevingsverbanden en een zo groot mogelijk beslissingsrecht van de bewoners zelf*'.

dat dit samenhangt met de wijze waarop planningsinstrumenten en hun institutionele omkadering externe (structurele) invloeden mediëren.

4. Onderzoeksmethode

De thesis behandelt de onderzoeksvraag met behulp van een kritisch-realistische case study onderzoeksstrategie hoofdzakelijk ingevuld met kwalitatieve onderzoekstechnieken. De case study is in dit geval een volwaardige onderzoeksstrategie (en geen 'best practice' onderzoek noch een andere naam voor dataverzameling of veldwerk) die keuzes inhoudt omtrent het algemeen ontwerp van het onderzoek, de voorbereiding, de dataverzameling, de data-analyse, de eenheid van analyse, de case study rapportering enz. Zoals het experiment, behandelt de case study 'hoe' en 'waarom' onderzoeksvragen in situaties met een groot aantal wederzijds verbonden variabelen. In tegenstelling tot het experiment, gaat het echter om niet of weinig controleerbare onderzoeksomstandigheden. Het gebruik van theoretische proposities in de case study onderzoeksstrategie, richt de verzameling en analyse van empirische gegevens, verhoogt de validiteit van het onderzoek en maakt theoretische generalisering (geen statistische generalisering dus) mogelijk. De theorie vormt de template waarmee de empirische resultaten worden vergeleken. Binnen het continuüm van ontologische en epistemologische posities tussen positivisme en constructivisme, bevindt voorliggend case study onderzoek zich veeleer aan de constructivistische zijde. De literatuur benoemt dit paradigma als kritisch realisme. Dit gaat uit van de sociale constructie van de realiteit en van kennis en vermijdt zowel de (post)positivistische valkuil van het naïef realisme als de constructivistische valkuil van het relativisme. Methodologisch houdt dit in dat in plaats van de case study te modelleren of uiteen te rafelen in causale reeksen, ik veeleer bouw aan een verklaring over de gebeurtenissen in de case study, gedeeltelijk onder narratieve vorm. Ik ga op zoek naar causale mechanismen die al dan niet tot uiting komen in de concrete gebeurtenissen. Met het benoemen van de empirische analyse als kritisch-realistisch case study onderzoek, komen ook een aantal onderzoekstechnieken in het vizier. Het gaat in dit onderzoek hoofdzakelijk om kwalitatieve onderzoekstechnieken, zij het dat kwantitatieve technieken bij voorbaat niet werden uitgesloten.

Voor dit onderzoek selecteerde ik de transformatie van het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen als definitieve case study. Er zijn in essentie twee redenen voor deze selectie. Een eerste reden ligt in de rijke geschiedenis van het gebied. Het 'Eerste Kwartier' is één van de oudste wijken in de stad Antwerpen. De recente transformaties zijn maar een onderdeel van een lange geschiedenis van steeds veranderende manieren van planning en dus steeds nieuwe plannings- en projectinstrumenten. Dit maakt een gedifferentieerde analyse van de plannings- en projectinstrumenten in hun maatschappelijke dynamiek mogelijk. Een tweede reden

voor de selectie is de parallelle ontwikkeling van een ruimtelijke en een sociale aanpak voor de transformatie van het gebied. Dit heeft uiteraard te maken met de aanwezigheid van prostitutie als een zwakke sociale groep. Het maakt een gevarieerde analyse mogelijk van de socio-territoriale innovatie die al dan niet werd gerealiseerd, meer dan in grootschalige stationsomgevings- of waterfrontprojecten. De analyse bespreekt in de transformatie van het 'Eerste Kwartier', vijf min of meer coherente episodes met een min of meer herkenbare en gestabiliseerde dynamiek van planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context. De analyse strekt zich uit over een periode van ongeveer vijftientig jaar (1984 - 2009).

5. Leeswijzer

De aard van de onderzoeksvraag, de keuze voor de case study onderzoeksstrategie, het belang van theoretische proposities voor de case study onderzoeksstrategie en de keuze om één case study te analyseren, leiden naar een veeleer eenvoudige structuur van dit onderzoeksrapport, met daarin inleiding, theoretische proposities, methodiek, case study analyse, conclusies en bijlagen.

Na de inleiding geeft hoofdstuk II enerzijds een beknopt literatuuroverzicht met een aantal mogelijke perspectieven van waaruit de onderzoeksvraag kan worden aangepakt. Hierin worden enkele instrumentalistische tegenover institutionalistische theorieën geplaatst. Dit deel bevat daarnaast mijn eigen institutionalistisch perspectief, waaraan de case study wordt getoetst. Hoofdstuk III situeert de case study 'Eerste Kwartier' in Antwerpen en gaat dieper in op de onderzoeksstrategie en de organisatie van de case study analyse. Hoofdstukken IV tot en met VIII analyseren de ontwikkeling en mobilisering van planningsinstrumenten in de specifieke case study 'Eerste Kwartier' in Antwerpen, vanuit mijn eigen institutionalistisch perspectief. De case study analyse is gestructureerd vanuit de vraag naar de wisselwerking tussen planningsinstrumenten, de daarmee verbonden institutionele omkaderingen, de betrokken individuele en collectieve actoren en de daarmee verbonden relevante sociale groepen. Op basis daarvan maak ik een evaluatie van de socio-politieke inhoud, structuur en betekenis (de socio-territoriale innovatiecapaciteit) ingebed in de planningsinstrumenten die in vijf verschillende episodes worden gemobiliseerd. Hoofdstuk IX koppelt de analyse van de case study nogmaals terug naar de theoretische invalshoek en de probleemstelling. Dit hoofdstuk herneemt de belangrijkste conclusies inzake de aard van de institutionele dynamieken omtrent planningsinstrumenten en de evaluatie van hun socio-politieke inhoud, structuur en betekenis. Ook wordt een aanzet gegeven van enkele meer toepassingsgerichte conclusies gericht op het stimuleren van sociaal en ruimtelijk innovatieve strategische projecten.

II. EEN STRATEGISCH- RELATIONELE INSTITUTIONALISTISCHE BENADERING

1. Een instrumentalistisch versus institutionalistisch perspectief

Het overzicht van een aantal theoretische achtergronden, start in deze sectie met een samenvatting van twee mogelijke algemene benaderingen inzake 'instrumenten' (figuur 2). Sterk vereenvoudigd kan immers een onderscheid worden gemaakt tussen instrumentalistische en institutionalistische benaderingen van 'instrumenten'. In het hiernavolgend hoofdstuk II.2 ga ik dieper in op een aantal meer specifieke theorieën en auteurs. Deze theorieën zijn niet noodzakelijk onderdeel van de planningtheorie.

	technologisch determinisme	 sociaal determinisme	institutionalistische benadering
definitie van instrumenten	instrumenten zijn neutraal, waardenvrij en genaturaliseerd, verandering van instrumenten stuurt sociale verandering	instrumenten zijn neutraal en waardenvrij, instrumenten als resultaat en belichaming van sociale strijd	instrumenten als instituties die relaties creëren tussen actoren en met eigen socio-politieke karakteristieken
keuze van instrumenten	instrumenteel, de keuze van instrumenten is vrij en volgt uit de bepaalde doelen	instrumenteel, de keuze van instrumenten wordt bepaald door sociale structuren	actoren kunnen inspelen op instrumenten maar zijn daarin beperkt
evolutie van instrumenten	geen, instrumenten zijn vaste entiteiten	geen, instrumenten zijn vaste entiteiten	co-evolutie (= dialectiek van instrumenten en maatschappij
effecten van instrumenten	lineair en unicausaal	instrumenten bevestigen de bestaande sociale structuur	niet lineair en multi- causaal, instrumentenmixen

figuur 2: drie mogelijke perspectieven op instrumenten - twee instrumentalistische en één institutionalistische (bron: auteur)

Instrumentalistische benaderingen bevatten - vaak impliciet - een eenvoudige doel-middel conceptie, een trendmatig denken en een lineaire causaliteit en zien instrumenten als naar believen in te zetten voor de bepaalde doelen. Instrumenten zijn in dat geval vaste entiteiten en dus neutraal en manipuleerbaar. Institutionalistische benaderingen verlaten de scheiding van doelen en middelen. Doelen komen volgens deze benadering maar tot stand in de loop van een proces of komen maar tot uitdrukking in de gehanteerde middelen die dus even politiek en waardegeladen zijn als doelen. Instrumenten zijn in dat geval geen vaste entiteiten meer maar zijn veeleer de kern van een netwerk van relaties tussen individuele en collectieve actoren en de instituties die het handelen van deze actoren structureren. De vraag is dan of het concept 'instrumenten' in dit geval wel bruikbaar blijft. Impliciet verwijst de term immers naar instrumenteel denken. Ik kom hier verder op terug.

In het algemeen kan men twee groepen van instrumentalistische benaderingen onderscheiden. Het 'technologisch determinisme' ten eerste, is instrumentalistisch aangezien men er van uitgaat dat instrumenten *op zich* de maatschappelijke evolutie determineren. Verandering van instrumenten veroorzaakt maatschappelijke verandering. Voorbeelden daarvan zijn de innovatieliteratuur (nieuwe technologie zal leiden tot nieuwe economische ontwikkeling en bijbehorende maatschappelijke veranderingen) en het public management (nieuw beleid door het inzetten van nieuwe beleidsinstrumenten), maar ook grote delen van de planningtheorie (planners kiezen nieuwe planningsinstrumenten om ruimtelijke verandering te veroorzaken). Dergelijke benaderingen zijn rationalistisch van oorsprong en miskennen de politieke dimensie van planningsinstrumenten. Ten tweede is het 'sociaal determinisme' eveneens instrumenteel omdat instrumenten aangezien worden als gedetermineerd door achterliggende sociale processen of de logica en macht van bepaalde groepen. Het analyseren van instrumenten heeft in dat geval geen zin, omdat alle informatie in de sociale structuur en de bijbehorende sociale strijd besloten is. Deze benadering is gerelateerd met het structureel marxisme en neigt eveneens naar het uitsluiten van de intrinsieke eigenschappen van instrumenten. In de planningsliteratuur is dit bijvoorbeeld merkbaar in onderzoek naar de wijze waarop planningsinstrumenten worden bepaald door hun maatschappelijke context (rechtssysteem, sociaal model, politieke cultuur enz.) en in onderzoek naar de inzet van planning in de uitoefening van macht ¹⁴.

Institutionalistische benaderingen overstijgen het onderscheid tussen het technologisch determinisme van de maatschappij en het sociaal determinisme van de technologie. Het gaat om meer evolutionaire, niet-lineaire en contextuele benaderingen die even veel aandacht schenken aan de intrinsieke eigenschappen van instrumenten als aan sociale aspecten. Institutionalistische benaderingen plaatsen instrumenten in de dynamiek van actoren enerzijds en instituties en maatschappelijke structuren anderzijds. Zij geven inzicht in de evolutie en socio-politieke aspecten van instrumenten. Verschillende theorieën lijken hier potentieel interessant maar zij bevatten zelden expliciete noties inzake planningsinstrumenten. De uitdaging is hier om hun concepten te vertalen naar het idee van instrumenten. Gelet op de maatschappelijke dimensie van de vragen uit de probleemstelling kiest deze thesis expliciet voor dit perspectief.

¹⁴ Het onderscheid tussen beide determinismen vindt men bijvoorbeeld ook terug in inleidingen van Bijker (1995) en Winner (1999). Bijker maakt ook het vergelijkbaar onderscheid tussen internalistische en contextuele benaderingen.

2. Overzicht van relevante literatuur

2.1. Proces-planningtheorie versus institutionalistische planningtheorie

Proces-planningtheorie

Om aanknopingspunten te vinden voor een kader rond de vragen die in de probleemstelling werden gesteld en de onderzoeksvraag die daaruit werd afgeleid, leek de planningtheorie een evident aanknopingspunt. De procesplanningtheorie biedt echter geen antwoorden terzake. Het gaat in hoofdzaak om theorieën *binnen* de planning die planningsmethodieken theoretiseren. Klassieke overzichten beschrijven de evolutie van de theorieën omtrent rationeel-comprehensieve planning, incrementalisme, mixed scanning, advocacy planning, radicale planning, collaboratieve planning, communicatieve planning, strategische planning (Allmendinger 2002, De Graaf 2005, de Roo 2001, Lapintie 2009, Mäntysalo 2005, Sandercock 1998, Taylor 2005, Van den Broeck et al. 1993). Alhoewel de planningtheorie alles te maken heeft met instrumenten en methodieken, wordt het concept 'instrument' daarin op zich niet getheoretiseerd. Dit geldt ook voor de Vlaamse literatuur omtrent de structuurplanning ¹⁵. Een aantal auteurs omschrijven de (proces)planningtheorie als zijnde impliciet gericht op de planner-client relatie, subjectivistisch en/of instrumentalistisch (Davoudi 2006, Fainstein 2000, Gualini 2001, Hillier 2003, Mazza 1999, Saey 2003, Teitz 2007, Tewdwr-Jones and Allmendinger 2002). Instrumenten worden aangezien als middelen die naar believen kunnen worden ingezet in functie van politiek bepaalde doelen ¹⁶. Dit houdt in dat de planningtheorie als procestheorie vragen omtrent de betekenis van planningsinstrumenten niet of onvoldoende kan duiden. Gelet op hun vaak maatschappelijke aard, geldt dit dus ook voor de vragen gesteld in de probleemstelling en de onderzoeksvraag. Het theoretiseren van het concept 'planningsinstrument' is waarschijnlijk zelfs niet mogelijk binnen de procesplanningtheorie. Daar staat tegenover dat de meeste planningspraktijk zich

¹⁵ Bronnen: Kluwer uitgave 'Ruimtelijke Planning' en diverse jaargangen van 'Planologisch Nieuws' en 'Ruimte en Planning'.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Gualini (2001, hoofdstuk 2) over het subjectivisme in planningtheorie. Zie Teitz (2007:18) over het instrumentalisme in planningtheorie: '*In a professional and applied field, this is hardly surprising, since professionals tend to look for theory that is primarily instrumental rather than abstract or sweeping in character*'. Zie Fainstein (2000), Hillier (2002, 2003), Tewdwr-Jones en Allmendinger (2002), met kritieken op het Habermasiaanse ideaal in consensusplanning, Mazza (2002) over Healey's 'normative approach grounded in observations of planning practice, to the design of interactive governance processes and the ethics of experts involved', Saey (2003) over procesplanningtheorie als een normatieve theorie losgekoppeld van achterliggende maatschappijtheorieën (sociaal, politiek, economisch, cultureel), Davoudi (2006:21) over hoe in de (rationele) procestheorieën het instrumenteel perspectief op de rol van kennis/bewijs in een beleidsproces aanwezig is: '*However, scientific and technical know-how will be more effective if the social and political were acknowledged as frameworks from the outset*'.

zeer bewust is van het politieke krachtenveld waarin zij opereert en impliciet in haar daden een veel meer politieke en evolutionaire houding heeft ten aanzien van haar instrumenten¹⁷. De gebruikte taal/theorie is echter overwegend instrumentalistisch¹⁸.

Institutionalistische planningtheorie

De institutionalistische planningtheorie biedt evenmin een rechtstreekse basis voor het aanpakken van de onderzoeksvraag, maar kan wel een vertrekpunt zijn voor de analyse van de interacties tussen planningsprocessen, instrumenten en hun maatschappelijke context. Parallel met en complementair aan de procesplanningtheorieën, ontwikkelde de institutionalistische planningtheorie een meer maatschappijtheorie georiënteerde planningtheorie. Institutionalistische planningtheoretici hebben zich de voorbije vijftien jaar geconcentreerd op de rol van instituties in/voor planning - zowel formele (organisaties, wetten, regels, procedures enz.) als informele (waarden, conventies, gedragscodes enz.) - in de structurering van planningspraktijken in hun sociale context (Fainstein 2000, Gualini 2001, Hajer 2003, Healey 1997, 1999, 2005, Innes 1995, Mandelbaum 1985, Moulaert 2005, Saey 1995a, Saey 1995b, Verma 2007)¹⁹. De institutionalistische planningtheorie is geïnspireerd door het sociologisch institutionalisme, in het bijzonder de structuratietheorie van Giddens. In plaats van het gedrag van planners, planningsmethodes en de effecten van planning, bestudeert zij zowel planningspraktijken als de complexe institutionele dynamieken (inclusief veranderingen in sociale relaties en beslissingsmechanismen) verbonden aan een ruimte. De institutionalistische planningtheorie erkent dat planning in een evoluerend institutioneel kader opereert en haar doelen van ruimtelijke transformatie en projectimplementatie enkel realiseert wanneer zij wordt vergezeld van institutionele veranderingen (Gualini 2001, Hajer 2003, Healey 1999, Healey et al. 2003, Healey 2005). Gonzalez en Healey formuleren dit als volgt:

¹⁷ Dat planners zich in hun praktijk bewust zijn van machtsverhoudingen en de beperkingen waarbinnen zij opereren, is gedocumenteerd door Forester, Hoch, Schön en anderen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit een aantal interne interviews (in het kader van dit onderzoek afgenomen door Paul Wullaume) met senior planners van OMGEVING cvba. Zie bijvoorbeeld ook (Albrechts 1999) over de politieke houding van de betrokken Vlaamse planners bij het tot stand komen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

¹⁸ Het was tot voor kort ook mijn overtuiging dat in een goed planningsproces gelijk welk middel kan worden ingeschakeld, als men maar creatief genoeg is.

¹⁹ Instituties wordt hier gebruikt volgens de terminologie in het neo-institutionalisme. Zie bijvoorbeeld de definitie in (Gonzalez and Healey 2005) op basis van Giddens (1984) en Dimaggio en Powel (1991): '*Institutions are understood as the frameworks of norms, rules and practices which structure action in social contexts. They are expressed in formal rules and structures, but also in informal norms and practices, in the rhythms and routines of daily life.*' Slechts in zeer enge zin vallen instituties samen met organisaties. Zij worden hier niet op die manier gebruikt.

This infusion of ideas shifts attention, in the discussion of policy processes, from the design of projects and policies and the potential impact on material outcomes, to the design of the institutional infrastructure which frames what projects and policies emerge and to impacts on identities, knowledge resources and cultural assumptions/mores as well as material outcomes.

(Gonzalez and Healey 2005:2057)

Ondanks de fundamentele theoretische veranderingen die de institutionalistische planningtheorie biedt en alhoewel dat expliciet niet de bedoeling is, blijft vooral in de *operationalisering* van de theorie vaak nog een zeker instrumentalisme aanwezig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de literatuur die zich richt op het 'institutioneel ontwerp' (bijvoorbeeld Albrechts, Alden and Da Rosa Pires 2001, Albrechts 2005, Cars et al. 2002, Healey 1997, Healey, Khakee, Motte and Needham 1997, Healey 2007), als een bewust creëren van nieuwe instituties of het veranderen van bestaande instituties, of het opbouwen van een 'institutional capacity' die sociale relaties, beslissingsmechanismen en discoursen kan veranderen. De opdracht van planning verschuift hierbij van het maken van plannen of het ontwerpen en organiseren van planningsprocessen naar het veranderen van instituties. Dit komt neer op een verruiming van het instrumentarium bij een gelijkblijvende instrumentalistische gedachte. Hierdoor gelden dezelfde bedenkingen als bij de proces-planningtheorie (zie hoger)^{20 21}. Een tweede groep van literatuur (bijvoorbeeld Albrechts, Alden and

²⁰

Jessop (2001) en Bijker (1995) geven bijvoorbeeld aan hoe het denken van Giddens - één van de basissen van het institutionalisme van Healey - 'a rather actor-centered approach to structure and agency' bevat. Buitelaar et al. (2007) merken een 'instrumentalist perspective on institutional change' in de literatuur over institutional design. Cardiff (2002) schrijft over (Vigar, Healey, Hull and Davoudi 2000) Vigar: 'Notwithstanding the references to new institutionalism, what we actually have seems little different from a refined neopluralist account of sub-national politics. As a result, the book is good, and accurate, in defining the (often subtle) changes in organisations which are involved in spatial policy making and how this is reflected in discourse change, but offers little in the way of explanation as to why these changes occur. We get no feel for the way spatial planning is part of an intertwining of social relations (and political struggles) operating across a variety of spatial scales. We get little feel for politics at all.' Zie ook Van Dijk en Beunen (2009:1799) over de instrumentalistische kijk op het maken van wetgeving, als een vorm van institutional design: 'We depart from the assertion that there is a dominant discourse within policy and planning, in which laws are treated as tools. In this view, instruments are expected to produce an output directly and on their own, based on a means-end rationality. In this view, the human factor is taken out of the equation, by assuming it to be rational, constant and predictable.' 'This notion of unpredictability seems to fail from the minds of law makers: there is a great belief in the effectiveness of rules, and insufficient knowledge of how people respond to laws, and how they affect their habitual behaviour. This instrumentalism assumes: (1) atomic individualism, (2) perfect communication between legislator and subjects, (3) normative monism and (4) an autonomous legislator.'

Da Rosa Pires 2001, Booth, Breuillard, Fraser and Paris 2007, Breuillard et al. 2007, European Commission 2000, Nadin and Stead 2008, Vigar, Healey, Hull and Davoudi 2000) belicht de 'institutional aspects of planning'. Hierin worden planningssystemen en planningsinstrumenten geanalyseerd als onvermijdelijk gevolg van allerlei maatschappelijke factoren (historische en culturele condities, geografische patronen en landgebruikspatronen, het grondwettelijk, administratief en wettelijk kader, niveaus van stedelijke en economische ontwikkeling, politieke en ideologische aspiraties), i.e. zonder de oorzaken van de onderzochte institutionele factoren zelf te belichten. Sommige auteurs onderzoeken hoe specifieke sociale dimensies planningssystemen structureren. Voorbeelden daarvan zijn discoursen en ideologie (Buitelaar 2008, Guttenberg 2009, Hajer 2003), juridische systemen (Van Dijk and Beunen 2009), het sociaal model (Nadin and Stead 2008), politieke macht (Kamete 2009, Njoh 2009, Yiftachel et al. 2001), overheidsbeleid en concepten van publiek management (de Roo 2001, Hill and Hupe 2002, Peters and Van Nispen 1998, Van den Heuvel 2005b)²².

2.2. Actor gerichte theorieën

Public management

De vraag is dan of we de institutionalistische planningtheorie kunnen aanvullen met andere theorieën. De bestuurskunde en meer in het bijzonder het Nederlandse en Amerikaanse 'public management' levert meer expliciete (instrumenten)theorieën. Ook teksten inzake 'implementatietheorie' sluiten hier bij aan. Auteurs terzake zijn de Bruijn (1998), de Roo (2001, 2004), Hill en Hupe (2002), Hood (2007), Peters en Van Nispen (2002, 1998), Schram (2005), Salamon (2002), Vandenheuvel (2005b), Verhoest (2003a, 2003b), Voets en De Rynck (2004). Deze auteurs creëren diverse typologieën van instrumenten gekoppeld aan verschillende sturingsvormen, op basis

²¹ Healey koppelt de communicatieve planningtheorie aan de sociale theorie van Giddens. Healey zet daarbij een normatieve stap en richt zich hoofdzakelijk op de transformerende kracht van planning door het construeren van consensus en gedeelde waarden in arena's van actoren. De aandacht gaat daarbij vooral naar het realiseren van consensus binnen de arena en veel minder naar de positie van deze arena in de maatschappij. Impliciet valt planning zélf daardoor buiten de institutionele maatschappelijke analyse. Het feit dat planning zélf onderhevig is aan de dynamieken in het maatschappelijk krachtenveld en niet autonoom, verdwijnt daardoor naar de achtergrond. Healey erkent wel de complexe institutionele dynamieken van maatschappelijke veranderingen en dat planning daarvan een onderdeel is maar erkent niet dat planning zélf (en de bijbehorende planninginstrumenten) dus ook verandert. Zie hiervoor bijdragen uit een speciaal nummer van *Planning Theory*: (Alexander 2005, Beauregard 2005, Healey 2005). Healey geeft een meer institutionalistische kijk op planning als onderzoeksagenda mee: '*... to learn about why planning as an activity gets mobilized, how it gets institutionalized, and how far that liberates potentialities rather than builds in restrictive resistances.*'

²² Beide stromingen worden bijvoorbeeld onderkend in (Salet 2000, Salet and Faludi 2000) als institutional evolution en institutional design.

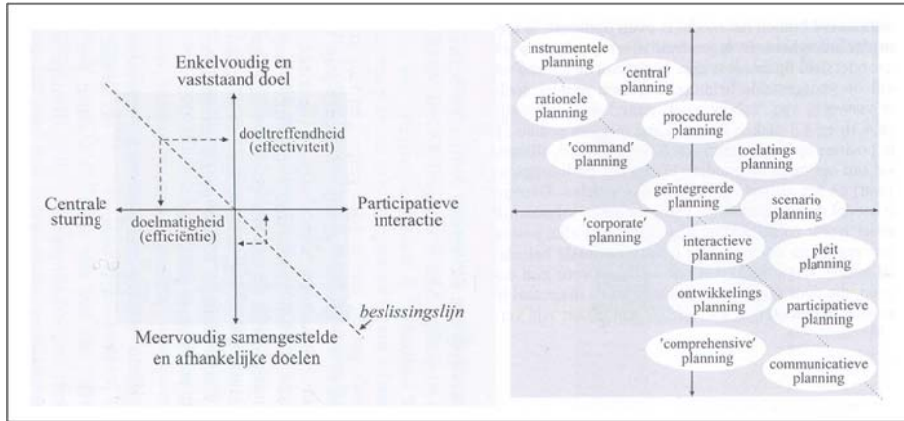
van onderzoek naar het verloop van beleidsvorming (figuren 3 en 4) ²³. Zo beschrijven Hill en Hupe (2002) bijvoorbeeld drie ideaaltypische sturingsvormen ('modes of governance'): sturing door autoriteit, sturing door transactie, sturing door overtuiging. Andere auteurs spreken van hiërarchische sturing, markgerichte sturing en netwerksturing ²⁴. Met elk beleidstype stemmen andere instrumenten ('prescriptive action perspectives') overeen. Instrumenten zijn in dat geval een ingang naar het onderzoek van achterliggende sturingsvormen. Een definitie van instrumenten volgens van den Heuvel (2005a:23) die hiermee overeenstemt, luidt:

'Wij verstaan onder beleidsinstrument een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij doelgroep) te bereiken.'

Een klassieke indeling van beleidsinstrumenten die hiermee overeenstemt is deze van juridische instrumenten, financiële instrumenten en communicatieve instrumenten. De diverse auteurs zoeken naar criteria waaronder de verschillende sturingsvormen van toepassing zijn. Voorbeelden daarvan zijn: grootte van de sturingsambitie, graad van onafhankelijkheid van de betrokken beleidsactor, aantal actoren, interdependentie van actoren, ...

²³ Ook in de planningtheorie worden dergelijke typologieën opgemaakt. Ines en Booyer maken onderscheid tussen een technisch-bureaucratische planningstijl, een ideologische planningstijl, politieke invloed en collaboratief beleid (Innes and Booyer 2000). De Roo verruimt dit tot een bereik tussen centraal beleid en gebiedsgericht beleid (de Roo 2001, de Roo 2004). Albrechts et al. beschrijven generiek beleid en specifiek beleid met in dat laatste gebiedsgericht beleid en projectmatig beleid (Albrechts et al. 2004). Sandercock schetst de evolutie van rationeel comprehensieve planning naar radicale planning (Sandercock 1998). Ook dit is in wezen een overzicht van verscheidene beleidstypes.

²⁴ Een typologie gebaseerd op waarden en bevoegdheden door Hoppe and Timmermans (1989) beschreven in (Albrechts, Van den Broeck, Verachtert and Coppens 2004) maakt een onderscheid tussen sturing voor gestructureerde en sturing voor ongestructureerde problemen. De Rynck (1996) (idem) beschrijft monocentrische problemen met één dominante en sturende actor (overheidsplanning), polycentrische problemen met horizontale relaties met gelijke actoren onafhankelijk van elkaar voor de oplossing van hun problemen (de markt), en pluricentrische problemen met verschillende soorten van actoren en belangen die afhangen van elkaar voor belangrijke sleutelkwesties. Van der Heijden en Schrijver (2002) (idem) klasseren sturingsconcepten volgens twee variabelen. Afhankelijk van de combinatie van de eerste variabele (bestaan van een veeleer homogene groep met gedeelde waarden) en de tweede variabele (aandeel in de besluitvorming door politici en organisaties of individuen uit de civiele maatschappij), worden verschillende modellen onderscheiden.



figuur 3: een typologie van planningsbenaderingen volgens de Roo (bronnen: de Roo 2001, de Roo 2004)

Policy settings			
Character of policy formation	Distinct policy formation	Framework policy formation	Ongoing policy formation
Institutional settings			
Character of inter-organizational relations	System of command	Marketplace	Network
Micro-settings			
Orientation	Rule application	Service	Consultation and consensus
Fitting label for mode of governance			
	Authority	Transaction	Persuasion

figuur 4: een typologie van 'modes of governance' volgens Hill en Hupe (bron: Hill and Hupe 2002)

De algemene typologieën van instrumenten hebben het voordeel dat zij vergelijkingen tussen verschillende cases en contexten mogelijk maken. Zij hebben echter belangrijke nadelen. Ten eerste gaat het om modelleringen van ideaaltypes die bijgevolg vooral/enkel nuttig zijn voor het analyseren van afwijkingen van het ideaal om zo de kennis van de werkelijkheid te vergroten. In de praktijk komen verschillende sturingsvormen echter door elkaar voor en geeft deze benadering geen inzicht in de daadwerkelijke (messy) dynamiek van het instrumentarium in een

planningsproces of -project ²⁵. Bovendien is het hanteren van een sturingsvorm ook een politieke keuze, dewelke buiten de analyse wordt geplaatst. Ten tweede is vanuit deze benadering ook een zeer betwistbare normatieve stap gezet ²⁶. De netwerksturing is daarbij als een na te streven ideaal van 'good governance' gepropageerd. Dit komt neer op het theoretisch vergoelijken van de (marktgerichte) stroming die overheidsingrijpen in vraag stelt ²⁷. In de praktijk verliest de overheid daarbij allerlei instrumenten tot rechtstreeks ingrijpen en moet zij vervolgens haar toevlucht nemen tot samenwerkingsovereenkomsten, controle en 'co-productie' ²⁸. Ten derde is de public management benadering in wezen instrumentalistisch en bijgevolg onbruikbaar voor antwoorden op de maatschappelijk ingebedde vragen uit de probleemstelling. De gehanteerde definities (zie hoger) wijzen op een onderscheid tussen doelen en middelen, waarbij deze laatste naar believen in functie van de doelen kunnen worden ingezet. De instrumentalistische positie beschouwt instrumenten als oncontroversiële objecten met objectieve eigenschappen, verbindt instrumenten lineair met problemen en reduceert de selectie van instrumenten tot een technische oefening waarin het instrument wordt gekozen dat het meest aangewezen is voor een specifiek beleidsprobleem. De analyse en selectie van beleidsinstrumenten zijn in dat geval rationale, lineaire en technische oefeningen (Peters 2002).

²⁵ Zie hiervoor bijvoorbeeld (Painter and Goodwing 1995):348 over het verschil tussen ideaaltypische en realistische abstractie. Zie ook (Moulaert and Nussbaumer 2005b) over ideaaltypische en holistische definitie. Zie (Winner 1977) voor de tekortkomingen van de positivistische methode - die zich focust op causaliteiten en op effecten van instrumenten - bij de analyse van de relatie tussen maatschappij en instrumenten. Zie (Healey 2003) over de pogingen om verschillende types condities te koppelen aan verschillende types planningaanpakken.

²⁶ Dit komt vaak voor bij rationalistisch geïnspireerde theorieën, zie daarvoor bijvoorbeeld (Painter and Goodwing 1995). Zo ook met de 'collaboratieve planning'. Zie ook de verwijzing naar de 'policy paradox' van Shulock in (Davoudi 2006):18. Zie ook (Moulaert, Martinelli, Gonzalez and Swyngedouw 2007):196 over de neo-liberal urban development discourse: *'it abstracts away from the actual development trajectories of each specific urban case and tends to overlook the fact that development is deeply historical, place-specific and embedded within specific and concrete institutional settings'*.

²⁷ Met ook een sterke doorwerking in Vlaanderen (ook in de planningswereld, zie verder deel IV.5), in 'beter bestuurlijk beleid', 'goed bestuur', 'netwerkbeleid', 'co-productie van beleid' waarin verzelfstandiging van overheidstaken een na te streven ideaal is geworden. De 'good governance' of 'goed bestuur' wordt door diverse auteurs omschreven als 'post-politiek'. Zie bijvoorbeeld (Swyngedouw 2009), p.602: *'I attempt to theorize and re-centre the political as a key moment in political-ecological processes, but maintaining "absolutely the separation of science and politics, of analytic description and political prescription"'. 'The aim is to recover the notion of the political and of the political polis from the debris of contemporary obsessions with governing, management, and urban polic(y)ing.'* *'The consolidation of an urban post-political arrangement runs, so we argue, parallel to the rise of a neo-liberal governmentality that has replaced debate, disagreement and dissensus with a series of technologies of governing that fuse around consensus, agreement, and technocratic environmental management.'* Zie ook (Hillier 2003), (Swyngedouw 2005), (Oosterlynck and Swyngedouw 2007).

²⁸ Zie onder andere de 'third party governance' in (Salamon 2002).

Een aantal auteurs binnen de bestuurskunde (Baakman 1998, Bagchus 1998, Benijts 2005, Peters 2002, Peters and Van Nispen 1998, Van Nispen and Ringeling 1998) noemt zichzelf institutionalistisch en hanteert een andere benadering. Deze auteurs tonen aan hoe de *keuze* voor specifieke sturingsvormen en de bijbehorende instrumenten wordt bepaald door allerlei contextuele factoren en dat 'a free choice of policy tools does not exist' (Ringeling in Baakman 1998:196). Het gaat bijvoorbeeld om persoonskenmerken van de gebruiker, het achterliggend sturingsconcept, de organisatie van waaruit instrumenten worden bedacht of waarin instrumenten worden gehanteerd, ideologie en macht, instituties en waarden (Schram 2005)²⁹. Ringeling en Bagchus schrijven over de keuze die men heeft inzake instrumenten het volgende.

De logica van gepastheid biedt een institutioneel perspectief in plaats van een instrumenteel perspectief op beleidsinstrumenten. Actoren laten zich door hun keuze van het meest efficiënte alternatief niet leiden door een afweging van de alternatieven. Ze laten zich leiden door het juiste gedrag dat onderdeel is van conventies, routines en bepaalde manieren van denken en doen. In een context waarin actoren een bepaalde rol hebben, vragen ze zich voortdurend af hoe zij geacht worden te handelen vanuit hun rol. De wijze waarop zij worden geacht te handelen hangt samen met de positie of de rol die een bepaalde actor zich oplegt of die wordt opgelegd door andere binnen een gemeenschap. In die zin kan men spreken van een instrumenten-paradigma, want het houdt in dat de actoren vastomlijnde opvattingen hebben over 'de juiste instrumenten' voor een bepaalde situatie die niet snel veranderen.

(Ringeling in Schram 2005, p. 123)

'On the basis of the foregoing, it can be concluded that the choice of policy instruments is partly determined by intentionally finding a fit between the different contingencies out of calculated self-interest. Other factors such as path-dependence, routine and institutionalization are equally important.'

(Bagchus 1998:63)

Vergelijkbare factoren (actoren, macht en hulpbronnen, spelregels, discoursen) worden ingebracht door de 'beleidsarrangementenbenadering' zoals onder andere uitgewerkt door Arts, Leroy en Van Tatenhoven (in Bogaert 2004, hoofdstuk 4). Alhoewel deze benaderingen belangrijke aanvullingen leveren voor de genoemde

²⁹ Benijts geeft bijkomend aan hoe de weerstand om te kiezen voor beleidsinstrumenten toeneemt met de complexiteit ervan. Economische beleidsinstrumenten zoals belastingverminderingen of subsidies zijn bijvoorbeeld complexer dan communicatieve beleidsinstrumenten (zoals informatiecampagnes) en juridische instrumenten (wijzigen van een wet bijvoorbeeld) en zullen dan ook minder snel worden gekozen. Beleidsinstrumenten met een groot dwangmatig karakter, een hoge visibiliteit in het beleidsproces en een indirect karakter zijn complex en worden evenmin graag gebruikt (Benijts 2005).

actor-gerichte theorieën, toch blijven zij instrumentalistisch (Hood 2007). Instrumenten worden nu immers bepaald door contextuele factoren. Of en hoe de instrumenten een impact hebben op deze factoren, wie daarbij betrokken is en hoe de praktijken van actoren dynamisch gekoppeld zijn aan instituties, komen niet aan bod.

Innovatie literatuur

De territoriale innovatie modellen uit de regionale economie richten zich expliciet op innovatie door technologische vernieuwing en zijn bijgevolg ook technologisch deterministisch. Zij gaan ervan uit dat technologische vernieuwing (met andere woorden een vernieuwing van instrumenten) maatschappelijke vernieuwing veroorzaakt en laten geen analyse toe van de invloed van maatschappelijke factoren op de technologie. Bovendien zien zij allerlei institutionele factoren als instrumenteel voor economische groei in plaats van andersom. Gelet op hun rationalistische ontologie zijn zij dus instrumentalistisch en worden ook zij voor dit onderzoek niet vruchtbaar geacht ³⁰.

Neo-institutional economics - rational choice institutionalism - rational choice sociology

Voorgaande benaderingen zijn gebaseerd op een rationele ontologie gemeenschappelijk aan actor gerichte theorieën die zijn verbonden aan de neo-klassieke of neo-institutionele economie (game theory, rational of public choice, transactiekost theorie, enz.). Rational choice institutionalisme (of volgens Moulaert (2005) 'neo-institutional economics') ³¹, opvolger van de neo-klassieke economie (zie onder andere Zafirovski 2004)) onderzoekt hoe instituties ontstaan uit onderhandelingen tussen individuele actoren die hun nut proberen te maximaliseren (of kosten te minimaliseren). Het brengt daarbij institutionele factoren in rekening als beperkingen bij de mogelijkheden tot berekening en tot nutsmaximalisatie (bounded rationality). Deze theorieën verklaren sociale structuren vanuit het gedrag van individuele agenten en hun onderlinge onderhandelingen in functie van collectief overeengekomen instituties. Zij schenken bijgevolg geen tot weinig aandacht aan de beperkingen die sociale structuren uitoefenen op het individueel gedrag, noch aan het belang van politiek en macht, noch aan evolutie en sociale transformatie ³². Naast de 'neo-institutional economics', wijzen Moulaert (2005, 2006) en Zafirovski (2004)

³⁰ Voor een kritisch overzicht zie (Moulaert and Sekia 2003). Zie ook de lezing van David Wolfe op het CRISES colloquium november 2007.

³¹ Met - volgens Moulaert en Cabaret (2006:56) - als belangrijke vertegenwoordigers: Alchian, Demsetz, Coase, Williamson en in mindere mate North.

³² Voor een uitwerking hiervan zie onder andere: (Koelble 1995, Moulaert 2005, Moulaert and Nussbaumer 2005b, Schmidt 2006). Zie ook hieronder hoofdstuk II.2.3

(met een verwijzing naar Brinton and Nee) nog op vormen van op rational choice gebaseerde sociologie ('rational choice institutionalism within sociology' of 'rational choice sociology'), met een belangrijke rol voor individuele keuze binnen institutionele beperkingen. Moulaert en Cabaret beschouwen ook '*the theory of social exchange and the new institutional sociology that attempts to unify new institutional economics and economic sociology*', '*the theory of social capital van Putnam*' en '*the (anthropological) theory of agency and human behaviour*' volgens Callon (gerelateerd aan actor-network theory) als veeleer rational choice gebaseerde theorieën³³.

2.3. Institutionalistische theorieën

Nieuw institutionalisme

Tegenover de rationalistische actor-georiënteerde benaderingen staan de socio-politieke en socio-economische theorieën binnen het 'nieuwe institutionalisme'. Zij besteden zowel aandacht aan de invloed van maatschappelijke structuren op het gedrag van individuen als aan het potentieel tot verandering door individuele agenten en hun communicaties, alsook aan de wisselwerking tussen beide (de 'structure - agency' dynamiek waarvan de studie door de sociale wetenschappen teruggaat tot in de negentiende eeuw³⁴). Verschillende theorieën lijken hier potentieel interessant maar zij bevatten zelden expliciete noties inzake planningsinstrumenten. De uitdaging is hier om 'instrumenten' te plaatsen binnen de conceptuele kaders van deze theorieën. Hieruit komt een heel ander perspectief naar voor dan uit sociaal of technologisch deterministische benaderingen. In plaats van instrumenten als *middelen* te bekijken, worden instrumenten hier *instituties* (zie verder hoofdstuk II.3).

In tegenstelling tot rational choice institutionalisme, beklemtoont het 'new institutionalism' (volgens Zafirovski ook wel 'critical institutionalism') de sociale bepaaldheid van individuele nutsmaximalisatie en voorkeuren. Het concept van rationaliteit zelf, de voorkeuren, de doelen van individuen zijn volgens deze theorieën sociaal geconstrueerd (cognitief, cultureel, politiek, structureel 'embedded'). Niet

³³ 'Despite their strong focus on embeddedness and structural and institutional contexts influencing networking behaviour, these theoretical strands are quite rational in approach, favouring an instrumental view of social capital' (Moulaert and Cabaret 2006:57).

³⁴ Zie bijvoorbeeld (Moulaert and Jessop 2006), p. 1: 'Discussions about the interaction between (individual) behaviour and (social) structures date back to pre-disciplinary times, when the third (or, for some, the fourth) German Historical School became involved in a Methodenstreit with its Austrian rival about the relationship between the 'whole' and the 'individual' and about how each aspect of this relationship affects the other's reproduction. Illuminating surveys of the debates on the interaction between 'structure' and 'agency' with or without institutional mediation or materialisation are provided by Archer (2004), Barnes (2001), Esser et al. (1994), Hodgson (2004), Jessop (2004), Lawson (2003), Layder (1990), Swedberg (1987), and many others.'

nutsmaximalisatie maar de gepastheid ('appropriateness') van de acties van actoren ten opzichte van bestaande instituties (die dus een zekere operationele autonomie hebben ten opzichte van het handelen van actoren), bepaalt het handelen van Individuen. Zowel 'agency' als 'structure' kennen daarbij een *differentiële werking* en zijn dus machtsgeladen (zie bijvoorbeeld Healey 2005, Healey 2006 hoofdstuk 10, Koelble 1995, March and Olsen 1989:23-24, Moulaert 2005, Moulaert and Cabaret 2006, Powell and DiMaggio 1991:10, Schmidt 2006, Zafirovski 2004)³⁵. Volgens dit perspectief zou men 'rational choice institutionalisme' daarom kunnen zien als een ideaaltypische verbijzondering van het nieuw institutionalisme, geldig voor situaties waarbij instituties niet differentieel werken en macht dus afwezig is. Dit klopt als de institutionele omstandigheden bekend of in gelijke mate onbekend zijn voor iedere actor, of met andere woorden, als elke actor met gelijke kansen start aan een onderhandeling. In de realiteit komt deze situatie nooit voor³⁶.

Binnen het nieuw institutionalisme (exclusief de 'neo-institutional economics' of 'rational choice institutionalism' dus) bestaan verder verschillende klemtonen op de wijze waarop 'agency' dan wel 'structure' collectieve actie en/of institutionele verandering verklaren. Een aantal auteurs onderscheiden het sociologisch institutionalisme ('old' en 'new') en het historisch/politiek institutionalisme ('old' en 'new') (Dembski and Salet 2010, Goodin 1996, Hall and Taylor 1996, Healey 2006, Koelble 1995, Peters 2005, Schmidt 2006, Teitz 2007)³⁷. Moulaert (2005, met Cabaret 2006, met Mehmood 2006, met Jessop 2006, met Mehmood 2009), Zafirovski (2004), Gualini (2001, hoofdstuk 11) en vele anderen betrekken ook politiek economische theorieën en identificeren op een meer verfijnde wijze verschillende institutionalistische theorieën en families. Volgens Moulaert (2005) bouwt het nieuwe institutionalisme verder op de Duitse (pre-disciplinaire) historische

³⁵ Zie (Moulaert 2005), p. 24: '*Especially the epistemological differences between new institutionalism - mainly building on contemporary evolutionary economics and regulationism - and neo-institutional economics are striking. The first works within a world that is strongly determined by historical processes, culture building, and collective behaviour, whereas the latter lives in a "new universe" that is carried by individual agents with equal opportunities building their collective institutions among them.*'

³⁶ Zie bijvoorbeeld (Moulaert 2005), p. 23 over de transaction cost theory van Williamson: '*The main merit of this theory, we pointed out above, is that it has abandoned the full-information rational economic behaviour assumptions in favour of bounded-rationality with transaction cost control. However, the foundations of the transaction cost paradigm are individualistic and explain the building of institutions as the outcome of transactions and negotiations among individuals and among (interest) groups. This theory is not capable of explaining the collective dimensions of the development, building and destruction of institutions - it only refers to particular types of individual behaviour in the process of institution building and destruction.*'

³⁷ Volgens Koelble (1995) legt het 'new' sociologisch institutionalisme meer dan 'old' institutionalisme de nadruk op de dominantie van structure over agency, met name hoe individuele en collectieve actie worden bepaald door sociale en culturele factoren, en hoe instituties worden gevormd door macro-structurele factoren. Politiek nieuw institutionalisme erkent dat individuen hun nut kunnen berekenen maar dat collectieve actie ook gevormd wordt door structurele en institutionele factoren buiten individuele berekening of controle.

school (Max Weber, Gustav von Schmoller enz.) en de 'old American institutionalism' (John Commons, Thorstein Veblen). Met deze voorgangers deelt het nieuwe institutionalisme zijn historische benadering, contextuele definities van instituties, kritisch en pluralistisch gebruik van biologische metaforen over evolutie en de endogene status van innovatie, preferentieschalen en ontstaan van instituties. Families binnen het nieuwe institutionalisme omvatten onder andere 'evolutionary economics' (Hodgson, Dosi en Marengo, Nelson en Winter, met ruime aandacht voor evolutie in economisch gedrag en ontwikkeling en voor 'organizational learning' bij economische en niet-economische agenten, zowel cognitief als politiek), 'economic sociology' (Granovetter, Swedberg, waarin de economie als sociaal ingebed en ge(re)produceerd wordt aangezien in plaats van als determinant van instituties) en 'regulation theory' (Boyer, Moulaert, Swyngedouw, Jessop, Sum, met een historische benadering en een behandeling van instituties als intermediaire vormen tussen enerzijds determinerende structuren en anderzijds individuele en collectieve praktijken en strategieën)³⁸. Andere velden zijn meer sociologische 'structure - agency' theorieën als van Berger en Luckmann (1967) (over in elkaar verweven processen van (de-)institutionalisering uitgedrukt vanuit dialectisch verbonden actor en structuur perspectieven) en Bourdieu (over de wijze waarop het gedrag van actoren wordt gestructureerd door allerlei routines en discoursen eigen aan een bepaalde groep - hun 'habitus' - en binnen een specifieke sociale context - een 'field') en de organisatiesociologie (Powell en DiMaggio 1991, March en Olson 1989).

Uit de overzichten inzake het sociaalwetenschappelijk institutionalisme, onthouden we een aantal aspecten die in de verdere uitwerking zullen terugkomen. Ten eerste tonen verschillende auteurs hoe de preferenties van actoren, en hun concept van rationaliteit, doelen, definities van hun belangen en waarden enz. sociaal geconstrueerd zijn (Powell and DiMaggio 1991, Granovetter and Swedberg 1992 in Koelble 1995, Thelen 2003), of met andere woorden cognitief, cultureel, politiek, structureel, ... ingebed. *'Cognitive and cultural embeddedness explains why most individuals can not even conceive of alternative institutional arrangements or ways of "doing things" and prefer to stay with the tried and the true'* (Koelble 1995:235).

³⁸ Zie bijvoorbeeld (Moulaert 2005), p. 24: *'It is important to point out that the new institutionalism is the descendant of the old US institutional school and the German Historical School, because of its historical approach, its contextual definitions of institutions (Commons), its critical and pluralist use of the biological metaphors on evolution (evolutionary economics is part of the new institutionalism), and the endogenous status of innovation, preference scales and institution building (Hodgson, 1988; Moulaert and Lambooy, 1996). Moreover, new institutionalism has a strong affinity with economic sociology (Swedberg, 1987) 'Another important current of thought in new institutionalism is regulation theory, an offshoot of structural Marxism (Althusser), radical theories of the State and, indirectly, 'old' institutionalism and the German Historical School (Boyer, 1987; Moulaert and Swyngedouw, 1989; Villeval, 1995). Recently there has been a rapprochement between regulation theory, evolutionary economics and economic sociology.'*

Organizational position also influences an actor's definition of his own interests, by establishing his institutional responsibilities and relationships to other actors. In this way, organizational factors affect both the degree of pressure an actor can bring to bear on policy and the likely direction of this pressure.

(Koelble 1995:236 referring to Hall 1986)

By shaping not just actors' strategies (as in rational choice), but their goals as well, and by mediating their relations of cooperation and conflict, institutions structure political situations and leave their own imprint on political outcomes.

(Koelble 1995:237 referring to Steinmo, Thelen and Longstreth 1992)

Ten tweede zijn instituties niet zomaar het resultaat van de praktijken van actoren en nutszoekende onderhandelingen maar sociaal geconstrueerd. *'From this sociological perspective, institutional change is guided not by a technical rationality that considers institutions as means leading to certain ends, but by a social rationality based on interpretation and values.'* *'Institutional development follows a "logic of social appropriateness" rather than a "logic of instrumentality" and 'institutions are devised and adopted principally because of their social appropriateness and legitimacy'* (March en Olson 1989 in Buitelaar et al. 2007:849). Omdat instrumentaliteit sociaal aangepast en legitiem kan zijn, kunnen instituties toch een instrumentele waarde hebben.

Inzake processen van (de)institutionalisering, zien deze auteurs ten derde verschillende factoren van institutionele verandering. Het gaat om de intrede van nieuwe actoren en de instituties waarin zij gevat zijn, de interne evolutie van bestaande instituties en macro-structurele veranderingen (Koelble 1995, Pierson 2004, Thelen 2003, Thelen 2004). Vanuit dit sociologisch perspectief, wordt institutionele verandering niet geleid door een technische rationaliteit die instituties beschouwt als middelen voor bepaalde doelen, maar door een sociale rationaliteit gebaseerd op interpretaties en waarden. Het proces van institutionalisering zelf wordt beïnvloed door voorgaande condensaties van structuren, en dit leidt naar *'the conundrum of infinite regress in which institutions are revolving as both explananda and explanans'* (Hodgson 1993 in Buitelaar, Lagendijk and Jacobs 2007:894). Institutionalisering is *op zich* een proces dat gestuurd wordt door instituties.

Ten vierde gaat dit perspectief voorbij het onderscheid tussen institutionele evolutie en institutioneel ontwerp, door te erkennen hoe institutioneel ontwerp zelf onderdeel is van processen van (de)institutionalisering. Het proces van institutioneel ontwerp moet niet aangezien worden als tegengesteld aan institutionele evolutie, maar als een integraal onderdeel ervan. Zoals institutionele evolutie, is ook institutioneel ontwerp padafhankelijk en *'only one of the many options brought up by a particular*

historical trajectory at a certain place' (Weimer 1995 in Buitelaar, Lagendijk and Jacobs 2007).

Ten vijfde, en al aanwezig in het voorgaande, *belichamen* instituties bepaalde waarden in plaats van deze instrumenteel te dienen. Belangen, waarden en visies inzake na te streven doelen zijn geen externe gegevens maar factoren die intern zijn voor institutionele ontwikkeling. Dit verklaart de *differentiële openheid* van instituties voor de praktijken, strategieën en tactieken van actoren en de differentiële gestructureerdheid van de strategische calculaties van individuen (zie verder).

Institutionalistische theorieën belichten ten zesde hoe instituties in specifieke situaties de werking van macro-structurele factoren mediëren. Overeenkomstig de specifieke instituties, werken macro-structurele factoren op verschillende wijzen door in deze situaties. Instituties kunnen volgens Moulaert en Jessop (2006) dan ook beschouwd worden als 'socialized structure'.

Tenslotte zijn ook de differentiële werking van instituties en de differentiële reacties van actoren ten aanzien van instituties essentieel. Dat betekent dat macht in institutionalistische theorieën een belangrijke rol speelt.

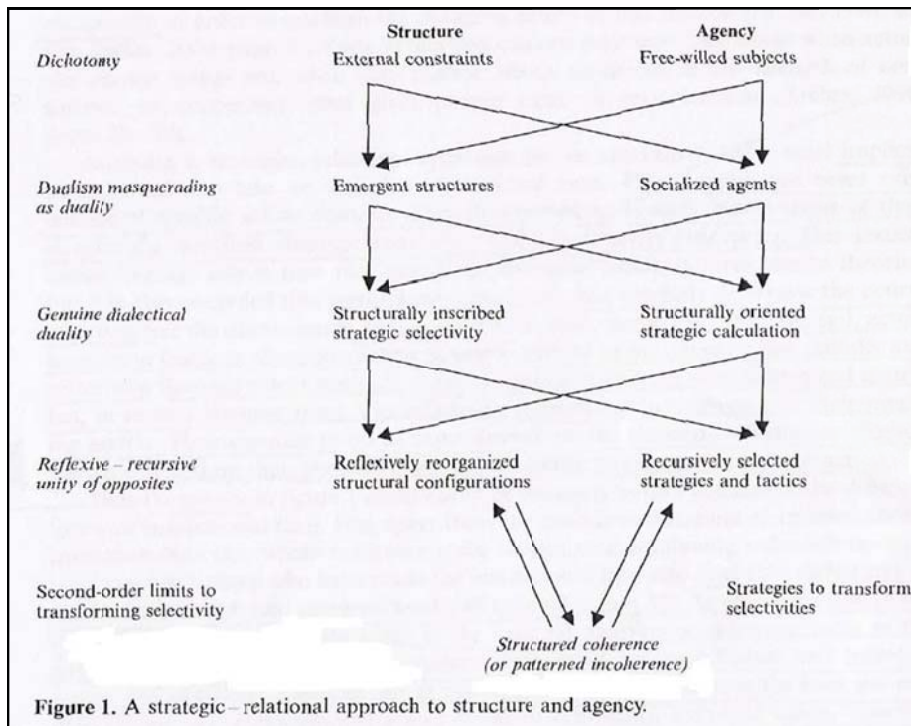
Binnen het institutionalisme zoeken we nu naar meer specifieke theorieën met daarin verdere aanknopingspunten voor het verruimen van de institutionalistische planning en het conceptualiseren van 'planningsinstrumenten' en hun maatschappelijke dynamiek. Onderstaande secties geven daarvan een beknopt overzicht. We kijken vooral naar de strategisch-relatieve benadering van Jessop, de institutionalistische sociologie van Berger en Luckmann, bijdragen inzake 'instrumenten' van Lascoumes en Le Galès en onderzoek van wetenschap, technologie en maatschappij (STS) van Bijker en Winner.

Strategisch-relatieve benadering (strategic-relational approach)

De strategisch-relatieve benadering volgens Jessop (2001) geeft een specifieke, maar gecondenseerde en rijke uitdrukking aan de dynamieken in institutionele velden van 'structure' en 'agency', zoals uitgewerkt in 'oude' en 'nieuwe' sociaalwetenschappelijke institutionalismen. Jessop verklaart sociale verandering vanuit het samenspel van maatschappelijke structuren en het gedrag van individuele agenten. Hij gaat daarin verder dan bijvoorbeeld Giddens en ziet maatschappelijke structuren en agency niet als twee aspecten van hetzelfde fenomeen maar als aparte categorieën die altijd in relatie tot ('in terms of') elkaar moeten worden gezien: '*structure in terms of agency*' en '*agency in terms of structure*'. 'Structure' (en a fortiori alle instituties) wordt dan strategisch selectief ten opzichte van het gedrag van individuele agenten, maar is in zijn selectiviteit ook het resultaat van het handelen van actoren. Structuren (en a fortiori alle instituties) zijn dus tendentius en

begunsten het gedrag, strategieën en acties van sommige actoren en beperken dat van anderen maar belichamen tegelijk ook de waarden van actoren en de compromissen daartussen. De strategieën en tactieken van 'agency' anticiperen op hun structurele bepaaldheid en zijn structureel strategisch, maar hun strategisch gedrag is structureel georiënteerd door de selectiviteit van de instituties waarin de actoren handelen en die zij belichamen. Wanneer we instrumenten zien als instituties, dan zijn Jessop's uitspraken zeer bruikbaar voor een eigen theoretisch kader. Instrumenten (instituties) worden dan enerzijds strategisch geconstrueerd door actoren en groepen van actoren die gestructureerd zijn door de instituties waarbinnen zij handelen (*'structurally oriented strategic calculation'*), anderzijds worden de strategieën en tactieken van specifieke actoren niet deterministisch maar selectief begunstigd en beperkt door instrumenten (instituties) die strategisch gecreëerd zijn door actoren en hun compromissen (*'structurally inscribed strategic selectivity'*). Dit gebeurt in een permanent evolutionair kader. Structuren worden permanent (reflexief) gereorganiseerd, de strategieën en tactieken van actoren worden permanent (recursief) geselecteerd. Een bestemmingsplan bijvoorbeeld wordt gecreëerd in een competitie tussen actoren, waarbij sommige actoren over meer middelen beschikken maar ook bevoordeeld worden door het bestaande systeem van bestemmingsplannen. Deze competitie krijgt haar beslag in een nieuw bestemmingsplan waarin als resultaat van de onderhandeling mogelijk ook structurele contradicties ingebed blijven³⁹. Het nieuwe bestemmingsplan richt van dan af de strategieën van actoren maar laat daarbij een zekere vrijheid (afwijkingen) waardoor latere wijzigingen van het instrument (institutie) kunnen ontstaan.

³⁹ Saey focust zich vooral op hoe (de instrumenten van) de ruimtelijke ordening de neerslag zijn van een maatschappelijke strijd en hoe die strijd is ingebed in bijvoorbeeld het decreet op de ruimtelijke ordening en de gewestplannen.



figuur 5: dialectiek van structure en agency volgens Jessop's strategic-relational approach (derde, vierde en vijfde regel), vergeleken met een eenvoudig dualisme (eerste regel) en de dualiteit volgens Giddens (tweede regel) (bron: Jessop 2001, p. 1224)

Collectief leren (collective learning)

Andere literatuur binnen de neo-institutionele traditie kan deze vrij abstracte theorie verdiepen en meer bruikbaar maken voor een analyse van het instrumentarium inzake de implementatie van strategische projecten. Literatuur over collectief leren richt zich eveneens op de wisselwerking tussen het gedrag van actoren en hun structurele beperkingen. Zij staat tegenover management theorieën over 'organizational change' die hoofdzakelijk actorgericht zijn en de rationalistische nadelen vertonen van het neo-institutioneel economisme (neo-institutional economics). Lorenz en Alter baseren zich op respectievelijk Commons⁴⁰ en Schumpeter⁴¹ en geven aan hoe sociale verandering tot stand komt door een

⁴⁰ Zie (Moulaert 2005) voor een plaatsing van Commons als vertegenwoordiger van 'the old US institutionalism'.

⁴¹ Grondlegger van ideeën omtrent 'endogene innovatie' en 'destructive creating'.

vereniging van twee uitersten, 'centralised intervention' en 'local adaptation', 'informality' en 'formality' enz. (Lorenz 2000) resp. organisatie en innovatie (Alter 2007). Deze wisselwerking biedt verdere aanknopingspunten voor een analyse van de gelijktijdigheid van maatschappelijke en instrumentele verandering en van het ontstaan, transformatie, gebruik en misbruik, voortbestaan en verdwijnen van planningsinstrumenten ⁴².

Sociale innovatie

Tegenover de (neo-klassieke en neo-institutionele economische) literatuur over technologische innovatie als motor van economische groei, staat literatuur omtrent sociale innovatie, alternatieve lokale ontwikkeling en 'integrated area development' (Klein and Harrisson 2007, Moulaert 2000, Moulaert et al. 2005a, Moulaert 2009, Moulaert and Nussbaumer 2005a, Moulaert and Nussbaumer 2005c). De focus ligt hier niet op de ontwikkeling van nieuwe technologie (instrumenten) maar op de analyse van duurzame transformaties van sociale netwerken en besluitvormingspraktijken. Deze benadering onderzoekt of en hoe technische innovaties ook maatschappelijke transformaties zijn en in hoeverre deze transformaties elementaire noden (gezondheid, huisvesting, onderwijs, omgevingskwaliteit) vervullen van de deelnemers daarvan, maar in het bijzonder van zwakkere bevolkingsgroepen en functies, en in hoeverre lokale democratische kwaliteiten worden gewijzigd. Expliciet is hier een vooral sociaal perspectief op innovatie en dus op instrumenten aanwezig, dat een alternatief biedt voor de instrumentalistische innovatieliteratuur. Om een impliciete neiging naar sociaal determinisme van instrumenten op te vangen koppelt Moulaert de regulationistische theoretische achtergrond aan culturele politieke economie (discoursanalyse) en urban regime theory (Moulaert, Martinelli, Gonzalez and Swyngedouw 2007). Dit geeft goede aanknopingspunten voor de analyse van de maatschappelijke dimensie van instrumenten en de invloed van instrumenten op maatschappelijke verandering, maar in het bijzonder voor de vraag naar wie begunstigd dan wel benadeeld wordt door specifieke planningsinstrumenten. Ook ideeën omtrent evolutie en sociale verandering zijn sterk aanwezig maar zijn niet onmiddellijk toepasbaar op de evolutie van instrumenten en maatschappij ⁴³. Werk van Klein en Fontan (2004) verbindt het concept sociale innovatie met het mobiliseren van 'resources'. Instrumenten worden in dat geval de verschillende strategieën van verschillende actoren en sociale groepen waarmee verschillende interne en externe 'resources' (menselijke, financiële, organizationele, institutionele) worden gemobiliseerd. Het gaat dus niet

⁴² Verder te onderzoeken literatuur vinden we bijvoorbeeld bij Flinn (Flinn 1997) en Lazaric (Lazaric 2000).

⁴³ Denis Harrison gaf in zijn inleiding op het CRISES colloquium in Montréal in november 2007 aan dat er nood is aan een 'theorie d'innovation socio-technologique'. Een aantal bijdragen in de laatste sessie gingen daarop in. Zie ook (Harrisson 2008).

alleen om de instrumenten van publieke actoren. Het idee van sociale strijd rond resources is hier sterk aanwezig waardoor opnieuw het gevaar bestaat op sociaal determinisme van instrumenten.

Politieke wetenschappen en instrumenten

Enkele Franse politieke wetenschappers Lascoumes en Le Galès (2007, 2004), Palier (2007) en Bezès (2007) geven kritiek op de functionalistische visie op instrumentatie ('instrumentation') in de meeste beleidsliteratuur. De functionalistische visie ziet beleid fundamenteel als pragmatisch gebaseerd op het oplossen van problemen met behulp van instrumenten, ziet instrumenten als genaturaliseerd en naar believen tot onze beschikking in functie van gestelde doelen, bevraagt enkel de effectiviteit van instrumenten, zoekt naar nieuwe of meta-instrumenten om de defecten van de oude op te lossen en bestudeert vooral het managen en reguleren van beleidsnetwerken. In tegenstelling daarmee focussen de genoemde auteurs op de inherente politieke eigenschappen van instrumenten van het overheidsbeleid. Niet alleen de keuze van instrumenten is politiek maar *instrumenten zélf* ook:

Public policy instruments are not tools with perfect axiological neutrality, equally available: on the contrary, they are bearers of values, fueled by one interpretation of the social and by precise notions of the mode of regulation envisaged.

(Lascoumes and Le Galès 2007:4)

Instrumenten zijn bijgevolg geen neutrale dingen maar produceren specifieke effecten, *onafhankelijk van de nagestreefde doelen*⁴⁴. Zij structureren overheidsbeleid volgens hun eigen logica en passen dan ook beter of slechter bij verschillende socio-politieke omstandigheden. De conceptualisering en analyse van overheidsinstrumentatie⁴⁵ werpt een licht op beleid aangezien overheidsinstrumenten een gecondenseerde vorm van kennis over sociale controle en over de relatie tussen beleidsmakers en beleidssubjecten in zich dragen. Volgens Lascoumes en Le Galès hebben instrumenten naast een technisch substraat, ook

⁴⁴ De politieke wetenschappen zijn op dit vlak verbonden met de politieke filosofie die naar alternatieve manieren zoekt om doelen en middelen te conceptualiseren. Achterhuis (1999) (met verwijzing naar Arendt), Harrisson (2002) en vermoedelijk vele anderen verwijzen naar het onproductieve doel-middel concept. Het is duidelijk dat een andere conceptualisering van het doel-middel concept de achtergrond vormt van een niet-instrumentalistische conceptualisering van planningsinstrumenten.

⁴⁵ Beleidsinstrumentatie is *'the set of problems posed by the choice and use of instruments (techniques, methods of operation, devices) that allow government policy to be made material and operational. Another way of formulating the issue is to say that it involves not only understanding the reasons that drive towards retaining one instrument rather than another, but also envisaging the effects produced by these choices.'* (Lascoumes and Le Galès 2007), p. 4.

een schematische voorstelling van de organisatie en een management filosofie. Dit leidt naar een definitie van beleidsinstrumenten als instituties.

A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.

(Lascoumes and Le Galès 2007:4)

Instruments are institutions in the sociological meaning of the term.

(Lascoumes and Le Galès 2007:8)

Alhoewel Lascoumes en Le Galès de socio-politieke betekenis van beleidsinstrumenten duidelijk aantonen, gaan zij daarin nog niet ver genoeg. Hun werk gaat enkel over *overheids*beleid, terwijl een conceptie van instrumenten als instituties de andere actoren en groepen uit de private sector en de civil society in het organiseren van collectieve beslissingen ⁴⁶ moet betrekken. Daarnaast is de tekst onvoldoende evolutionair en grijpen beide auteurs nog terug naar een instrumentalistische typologie van beleidsinstrumenten ⁴⁷.

Studie van wetenschap, technology en maatschappij (science, technology and society studies - STS)

Lascoumes en Le Galès verwijzen naar de literatuur in de 'history of technology' en de sociology of science' (Akrich, Michael Callon, Bruno Latour, John Law, Jasanow, ...) waarin '*technische objecten zijn gedenaturaliseerd door aan te tonen dat hun evolutie meer afhangt van de sociale netwerken die ontstaan in relatie ermee dan van hun eigen karakteristieken*' (Lascoumes and Le Galès 2007:7). Hiermee is het verband gelegd met het domein van de 'science, technology and society studies (STS)' dat zeer goede aanknopingspunten biedt voor onderzoek naar de betekenis van planningsinstrumenten. Mits een vertaling van technologie en technische artefacten naar instrumenten als 'beleidstechnologie', zijn de vraagstukken die in dit domein worden behandeld zeer vergelijkbaar met deze aangegeven in de probleemstelling. Vertrekpunt is de stelling van Langdon Winner dat

⁴⁶ Dit is de definitie van governance volgens onder andere Healey en tegengesteld aan de definities uit de (post-political) netwerk- en de 'good governance' literatuur. Zie ook (Oosterlynck and Swyngedouw 2007).

⁴⁷ Het gaat om juridische en regulerende instrumenten, economische en fiscale instrumenten, overeenkomsten en incentives, informatie- en communicatie gebaseerde instrumenten, formele en informele standaarden en best practices. Dit gebeurt mede onder invloed van (Hood 2007).

technologie/instrumenten *op zich* politieke eigenschappen hebben en daardoor beter aangepast zijn aan bepaalde socio-politieke omstandigheden dan aan andere (Winner 1999)⁴⁸. Dit gaat verder dan het meer bekend inzicht dat instrumenten de uitdrukking kunnen zijn van (zeer) specifieke politieke visies⁴⁹. Winner geeft daarnaast ook enkele achtergronden van de moeilijkheden bij het definiëren van het concept instrumenten. Het gebruik als containerbegrip ('middelen in functie van doelen') en de ongefundeerde maatschappelijke discussies (welles nietes omtrent de dominantie van de technologie over de maatschappij) verraden een gebrek aan inzicht in de betekenis van instrumenten (Winner 1977:2-12). Winners stelling is in overeenstemming met Jessops strategische selectiviteit van instituties die bepaalde strategieën van actoren begunstigt en andere beperkt. Wiebe Bijker gebruikt een ruime waaier van literatuur⁵⁰ en onderzoek van case-studies om een 'theory of sociotechnical change' te ontwikkelen (Bijker 1995). Deze is expliciet sociaal constructivistisch en integreert verschillende aspecten omtrent technologie (technische artefacten) die in voorgaande bronnen aan bod kwamen: de sociale constructie van technologie door individuele en collectieve actoren, de dwingende invloed van instrumenten op actoren, de institutionalisering van technologie, de sociale strijd om technologie enz. Bijkers theorie is daarmee als geheel compatibel met Jessops strategisch-relatieve benadering inzake 'structure/institutions' en 'agency', Winners aandacht voor de politieke eigenschappen van technologie, Lascoumes' socio-politieke kijk op beleidsinstrumenten en Lorenz' en Alters verklaringen van institutionele verandering en biedt - mutatis mutandis - vele aanknopingspunten voor het behandelen van mijn onderzoeksvraag. Bijkers theorie wordt daarom in een volgend punt verder uitgewerkt⁵¹.

⁴⁸ Als voorbeeld geeft Winner onder andere de atoombom die een strikt hiërarchische omkadering vereist en niet compatibel is met een democratische omkadering. De atoombom brengt dus bijna per definitie een niet democratische omgeving binnen in een democratische samenleving.

⁴⁹ Een extreem voorbeeld in (Winner 1999) is de aanleg van parkways naar de buitenwijken van Long Island New York in de VS met bruggen die de doorgang van openbaar vervoer belemmerden, dit om te beletten dat afro-amerikanen zich daar zouden vestigen. Vergelijkbaar is de analyse van Tim Richardson over de impact van het apartheidbeleid in Zuid-Afrika en de instrumenten die daarbij zijn gehanteerd (lezing in Leuven op 30/01/2008). Waarschijnlijk is ook een verband mogelijk met de lezing van Luiggi Mazza over hoe ontwerpen in Italiaanse steden verschillende concepties van 'citizenship' in zich dragen (lezing op het ISoCaRP congres in Antwerpen, september 2007). Zie ook hoger vermelde literatuur omtrent de inzet van planning bij het uitoefenen van politieke macht.

⁵⁰ History of technology, sociology of science, science and technology studies, diverse auteurs omtrent macht.

⁵¹ Verdere verdieping is mogelijk bijvoorbeeld met behulp van bijdragen van andere auteurs vanuit STS: Bijker en Law (1992), Latour (1987), Jasanoff, Mackenzie (2005), Biagioli, Collins en Pinch (2006), Hommels (2000, 2005), Bijker, Hughes en Pinch (1987). Jean Hillier suggereerde ook te kijken naar recente artikels van Tore Sager en Patsy Healey omtrent werk van Foucault inzake dispositif en equipment.

Bijker's theorie van socio-technische verandering (theory of socio-technical change)

Bijkers (1995) theorie gaat expliciet uit van de sociale constructie van technologie maar overstijgt zowel het sociaal determinisme als het technologisch determinisme en beschouwt technische en sociale verandering als onderdeel van één en hetzelfde proces. Bijker toont aan dat artefacten niet éénduidig zijn maar voor verschillende relevante sociale groepen verschillende betekenissen hebben. Het concept 'relevante sociale groep' lost de bedenking over Lascoumes en Le Galès op (zie hoger) dat het bij hen nog over instrumenten voor het *overheids*beleid gaat, terwijl instrumenten als instituties consequenties hebben voor alle actoren en dus niet alleen de overheid betreffen. Als voorbeeld beschrijft Bijker onder andere hoe de 'hoge bi' - de fiets met groot voorwiel en klein achterwiel - voor verschillende sociale groepen totaal andere betekenissen had: sportieve fiets voor de rijke klasse, onveilig artefact voor de middenklasse, een belemmering van emancipatie voor vrouwengroepen. De ontwikkeling van de 'hoge bi' wordt daardoor volstrekt verklaarbaar. Dit staat in tegenstelling tot instrumentalistische beschrijvingen van de technologie. Deze beschrijven technologie als een lineaire opeenvolging van opeenvolgende reacties tegen en verbeteringen van voorgaande artefacten. In dergelijke beschrijving is de 'hoge bi' een irrelevante afwijking. Het gelijktijdig bestaan van verschillende betekenissen voor hetzelfde artefact noemt Bijker de 'interpretatieve flexibiliteit' van dat artefact. Verschillende relevante sociale groepen zien in hetzelfde artefact andere problemen en andere oplossingen. Verschillende visies op de problemen kunnen naast elkaar bestaan, waarna er sommige daaruit worden geselecteerd voor verdere aandacht. Na selectie van problemen, worden verschillende oplossingen gegenereerd en worden sommige daaruit geselecteerd waarna nieuwe artefacten kunnen ontstaan. Dit betekent dat artefacten in de loop van deze evolutie geen vaste definitie hebben maar veeleer fluïde van aard zijn en enkel contextueel kunnen worden gedefinieerd. In de interacties tussen en binnen de verschillende relevante sociale groepen kan na verloop van tijd één van de betekenissen van het artefact stabiliseren door (gekoppelde) processen van 'closure' en 'stabilization'⁵². Dit gebeurt volgens verschillende mogelijke strategieën: 'a crucial experiment' of een 'knock-down argument' of 'redefinition of the problem', of 'rhetorical closure'. 'Closure' houdt in dat van de verschillende betekenissen van

⁵² Een artefact - en zeker een sociale institutie - kan ook (tijdelijk) stabiliseren met behoud van meerdere betekenissen. Saey (1995a, 1995b) toont bijvoorbeeld aan hoe de instrumenten van de ruimtelijke ordening de neerslag zijn van een maatschappelijke strijd om collectieve belangen en hoe die strijd is belichaamd in deze instrumenten. Palier (2007) beschrijft in zijn analyse van de evolutie van het klassiek Frans pensioensysteem naar een systeem van pensioenfondsen hoe het akkoord over het invoeren van pensioenfondsen een ambigu akkoord is. Het is immers door verschillende partijen om heel andere redenen goedgekeurd en wordt door verschillende partijen ook anders geïnterpreteerd. Het draagt in zich nog de sporen van de verschillende zienswijzen van verschillende actoren. In de conceptualisering van Bijker kent het nieuwe systeem nog een hoge interpretatieve flexibiliteit.

verschillende relevante sociale groepen slechts één betekenis overblijft. 'Stabilization' betekent dat binnen één relevante sociale groep de betekenis van het artefact steeds duidelijker wordt. Dit is merkbaar aan het verdwijnen van allerlei modaliteiten in de beschrijving van het object. 'Closure' en 'stabilization' leiden tot een herdefiniëring en een herschrijven van de geschiedenis van het artefact. Na stabilisering van één van de betekenissen van een artefact stopt de evolutie van dat artefact en krijgt het een zekere 'obduracy'. Nochtans kunnen opnieuw andere betekenissen ontstaan of vroegere betekenissen terug opduiken en kan de interpretatieve flexibiliteit dus opnieuw toenemen, zij het niet vanzelfsprekend⁵³. Dit heeft te maken met het ontstaan van een 'technologisch kader' ('technological frame') rond het artefact. Dit is het geheel van materiële, cognitieve en sociale elementen dat wordt opgebouwd vanuit een relevante sociale groep rond een artefact en dat daaraan een systeem van betekenissen (system of meaning) koppelt. Het artefact zelf is onderdeel van dit technologisch kader⁵⁴. Een technologisch kader structureert het gedrag van de overeenkomstige relevante sociale groep. Het houdt dit gedrag binnen de krijtlijnen van het kader maar creëert tegelijkertijd ook mogelijkheden voor wie binnen deze krijtlijnen blijft⁵⁵. Bijker geeft een tentatieve lijst van elementen die onderdeel zijn van een technologisch kader: Het gaat om: doelstellingen; sleutelproblemen; probleemoplossingsstrategieën; randvoorwaarden waaraan oplossingen voor problemen moeten voldoen; huidige theorieën (omtrent de werking van het artefact); impliciete kennis (tacit knowledge); test procedures; ontwerp methodes en criteria; gebruikers praktijken en ervaring; artefact waarvoor het nieuwe artefact als een substituut wordt aangezien; exemplarische artefacten. Technologische kaders kunnen stabiel zijn maar zijn niet vast. Individuele 'actoren' kunnen immers als 'agents of change' optreden en aan de basis liggen van nieuwe technologische kaders, nieuwe betekenissen en nieuwe artefacten. Dit hangt samen met de graad van 'inclusie' van deze actoren in bestaande technologische kaders. Het gedrag van actoren met een hoge inclusie wordt in grote mate bepaald door het technologisch kader. Zij zullen daarvan de mogelijkheden uitbuiten veeleer dan het kader te wijzigen. Het is waarschijnlijker dat actoren met een lage graad van inclusie hun technologisch kader wijzigen, voor zover hun mogelijkheden en de interacties

⁵³ Merk op dat vele van Bijkers en Jessops concepten sterk evolutionaire concepten zijn. Variatie, selectie, constraints, assymetrische selectie, pijl van de tijd en path-dependency, fitness landschap zijn gerelateerde begrippen.

⁵⁴ Dit stemt overeen met de idee van Lascoumes & Le Galès dat een beleidsinstrument een technisch substraat heeft naast ook sociale elementen (Lascoumes and Le Galès 2007).

⁵⁵ Dit stemt overeen met het meervoudig tendentius karakter van instituties zoals beschreven door Jessop (Jessop 2001) en met de stelling van Winner dat technologie inherent politiek is (Jessop 2001, Winner 1999).

tussen relevante groepen dit toelaten⁵⁶. Actoren zijn in de regel ingebed (in meer of mindere mate) in meerdere technologische kaders. Gelet op de interacties tussen relevante sociale groepen omtrent de stabilisering van een technologie, integreert Bijker tenslotte op een evidente wijze concepties van macht in zijn theorie⁵⁷. Hij maakt daarbij onderscheid tussen semiotische macht - de tendentieuze invloed van technologische kaders en systemen van (gefixeerde) betekenissen op het gedrag van actoren en sociale groepen - en de micropolitiek van macht (micropolitics of power) - de veelheid van praktijken die de acties van actoren transformeren en structureren, meestal zonder éénduidig centrum en niet noodzakelijk bewust. Zoals ook de rest van de theorie, verenigt Bijkers conceptie van macht zowel een 'structure' als een 'agency' perspectief⁵⁸.

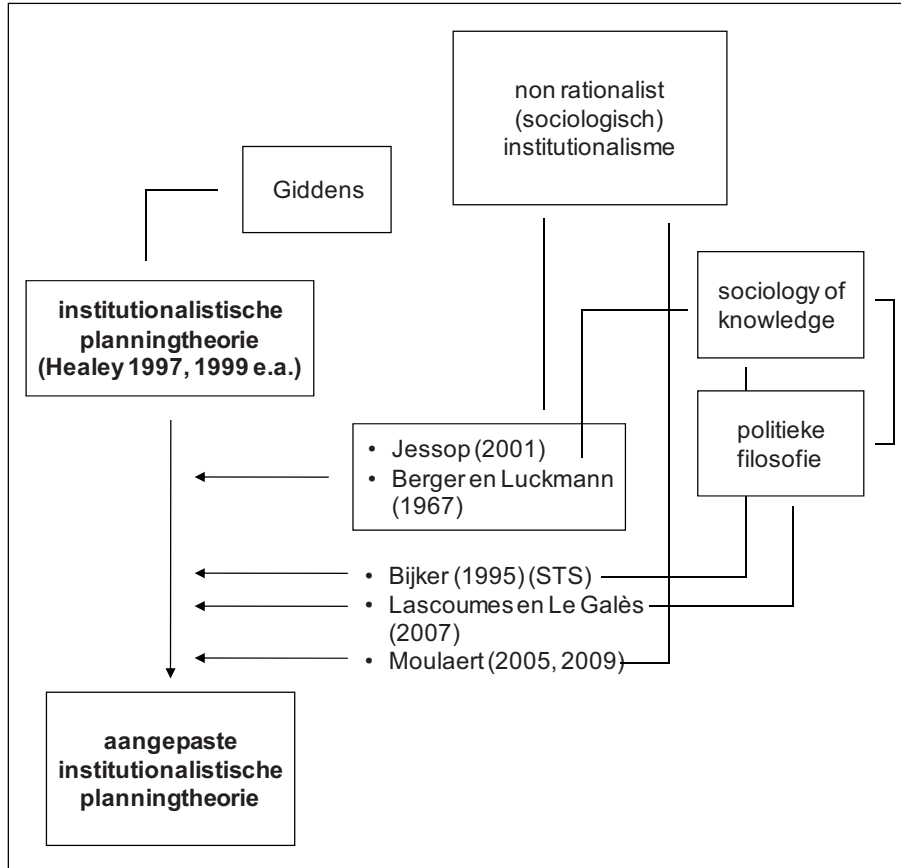
⁵⁶ Ook dit stemt overeen met Jessops kader. Instituties zijn strategisch selectief en begunstigen bepaalde strategieën en tactieken van actoren en beperken andere. Actoren anticiperen strategisch op deze selectiviteit maar zijn daarin beperkt, beschikken daarbij niet over gelijke resources en hebben beperkte kennis en bewustzijn over hun structurele beperktheid.

⁵⁷ In overeenstemming met zijn sociaal constructivistische theorie van technologische ontwikkeling (tegenover het diffusie model van technologie) hanteert Bijker een relationele/interactionistische visie op macht (tegenover een causaal 'push and shove' model) (p. 262 e.v.). Hij vertrekt onder andere van een definitie volgens Giddens: '*the transformative capacity to harness the agency of others to comply with one's ends*'. Macht is dus een relationeel concept dat '*concerns the capability of actors to secure outcomes where the realization of these outcomes depends upon the agency of others*'. De nadruk op *transformative capacity* legt de klemtoon op het relationeel aspect. Bijker breidt dan the 'agency of others' uit naar de 'agency of machines'. Macht als relationeel/interactionistisch concept houdt ook in dat het uitgeoefend wordt veeleer dan bezeten en het is specifiek aan deze uitoefening. Macht is ook alomtegenwoordig en aanwezig in alle relaties en interacties.

⁵⁸ Beide perspectieven op macht komen ook voor in (Moulaert and Cabaret 2006).

3. Theoretisch kader

3.1. Een strategisch-relatieve institutionalistische benadering⁵⁹



figuur 6: algemene positionering van het theoretisch kader in de literatuur (bron: auteur)

De institutionalistische planningtheorie vormt het vertrekpunt voor de behandeling van de onderzoeksvraag naar de aard, evolutie en socio-politieke betekenis van de wisselwerking tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context. In dit hoofdstuk verbreed ik de institutionalistische planningtheorie met het sociologisch institutionalisme van Berger en Luckmann, de strategisch-relatieve benadering van

⁵⁹ Onderstaande paragrafen zijn een bewerking van het theoretisch deel in (Van den Broeck 2010).

Jessop en de theorie van socio-technische verandering van Bijker (zie hoger). Berger en Luckmanns en Jessops theorieën omtrent de dialectiek van instituties en agency dienen als abstracte achtergrond, Bijkers theorie levert meer operationele 'medium-range' concepten. 'Instrumenten' worden daarbij geconceptualiseerd als 'instituties', meer bepaald als de technische kern van een 'institutionele omkadering' die dialectisch correspondeert met een 'relevante sociale groep'. De concepten inzake 'instituties' bij Jessop en inzake 'technische artefacten' bij Bijker, worden bijgevolg ingezet voor de institutionalistische conceptualisering van 'instrumenten', waardoor de vaak gebruikte dualiteiten actoren - instrumenten en instrumenten - maatschappelijke context, worden vervangen door een (reflexieve-recursieve) dialectiek van actoren en relevante sociale groepen enerzijds en instrumenten en institutionele omkaderingen anderzijds. Een belangrijk accent ligt daarbij op de structurele inbedding van socio-politieke inhoud en betekenis in planningsinstrumenten. De strategisch-relatieve benadering en de theorie van socio-technische verandering worden aangevuld met elementen van andere hoger vermelde auteurs, in het bijzonder Moulaerts werk omtrent 'sociale innovatie' dat wordt ingezet bij de evaluatie van de 'socio-territoriale innovatiecapaciteit' van instrumenten. De bedoeling is de door vele auteurs gemaakte dynamische koppeling van een actorgericht perspectief met een institutiegericht perspectief, *ook op een operationeel niveau* te behouden en toe te kunnen passen in de empirische analyse. Het geheel is een duidelijke keuze voor een socio-politieke en evolutionaire benadering die zich inschrijft in het sociologisch institutionalisme als tegenhanger van meer rationalistische benaderingen (zie hoger).

3.2. Planning als geïnstitutionaliseerde praktijk

Om de dynamieken van planningsinstrumenten in hun maatschappelijke context te analyseren, ga ik uit van het institutionalistisch planningtheoretisch perspectief dat planning ziet als ingebed in een 'institutioneel veld' ('institutional field') (Gualini 2001). Dit is uitdrukkelijk géén focus op (de rol, de inhoud, de betekenis enz. van) instituties in/voor planning maar een behandeling van planning (zelf) als een geïnstitutionaliseerde praktijk, als '*a set of practices itself subject to processes of institutionalization*' (Gualini 2001:51). Dit houdt in dat planning niet enkel geleid wordt door een technische rationaliteit maar door de sociale rationaliteiten van institutionele velden. In navolging van Jessop (2001) gebruik ik het institutionalisme dus in ontologische termen, veeleer dan instituties te zien als één van de vele mogelijke thema's van onderzoek in planning.

In navolging van het sociaal constructivistisch perspectief op de sociale werkelijkheid van Berger en Luckmann (1967) en van Jessops (2001) strategisch-relatieve benadering, zie ik een 'institutioneel veld' als bestaande uit zowel actoren en hun praktijken als uit instituties, uitgedrukt en onderzocht *als functie van elkaar*: instituties

als functie van actie en actie in functie van instituties. Dit is een perspectief dat verder gaat dan Giddens' concept van 'structuratie' en de uitwerking daarvan in de daarop verder gaande institutionalistische planningtheorie (zie bijvoorbeeld Healey 1999). Volgens Jessop (2001), Bijker (1995) en anderen en mijn eigen begrip van Berger en Luckmann en van de verwijzingen van Jessop en Healey naar Giddens, is Giddens' conceptualisering van 'structure' en 'agency' assymetrisch en benadrukt zij 'agency', behandelt zij 'structure' en 'agency' als twee aspecten van hetzelfde fenomeen, isoleert zij 'structure' en 'agency' daardoor van elkaar en impliceert zij een ongedifferentieerde werking van 'structure' en 'agency' ten opzichte van elkaar. De facto behandelt Giddens 'structure' en 'agency' dus als een dualisme veeleer dan als een dualiteit:

Giddens insists on the duality of structure and agency but then brackets (that is, temporarily ignores) one or other when examining its complementary moment in the duality. But this is to treat structure at any given time in isolation from action, and so implies that a given structure is equally constraining and/or enabling for all actors and all actions - simply serving (no more, but no less) as a set of rules and resources for action. Similarly, action at any given time is isolated from structure, as actors are seen to choose a course of action more or less freely and skilfully within these rules and resources. This bracketing approach essentially involves adopting alternating perspectives on the structure - agency duality and thereby tends to relate structure and agency in a rather mechanical fashion.

(Jessop 2001:1222)

Volgens Jessops strategisch-relatieve benadering (toegepast op instituties) bevoorrecht dan wel belemmeren (niet gelijk aan determineren) - *op elk moment in de tijd* (a 'particular conjuncture') - specifieke instituties sommige actoren, acties, strategieën enz. boven anderen. Jessop noemt dit de strategische selectiviteiten die structureel zijn ingeschreven in instituties ('structurally inscribed strategic selectivities'). Tegelijkertijd houden actoren rekening met deze differentiële begunstiging/belemmering bij het bepalen van hun handelen, voor zover zij daartoe in staat zijn, volgens hun specifieke differentiële mogelijkheden en binnen de grenzen van de strategische selectiviteiten van de instituties waarbinnen zij handelen. Jessop noemt dit de strategische calculaties in het handelen van actoren die tot op zekere hoogte structureel zijn georiënteerd ('structurally oriented strategic calculation'). *In de loop van de tijd* ('successive conjunctures'), reproduceren of reorganiseren actoren instituties reflexief, i.e. in verschillende mate rekening houdend met de structurele beperkingen dan wel mogelijkheden en opportuniteiten die deze instituties hen bieden. Instituties selecteren of bevoorrecht sommige strategieën en tactieken van sommige actoren recursief, i.e. reageren steeds opnieuw op min of meer dezelfde wijze op het strategisch gedrag van actoren, in

functie van hun eigen voortbestaan. De interactie tussen actoren en instituties kan men benoemen als reflexief-recursief dialectisch.

3.3. Planningsinstrumenten als instituties

Het verbreden van de institutionalistische planningtheorie met de invulling van het 'institutioneel veld' die hierboven wordt gesuggereerd, heeft implicaties voor het concept 'planningsinstrumenten'. In plaats van deze instrumenten te onderzoeken als middelen voor vooraf bepaalde doelen, kunnen zij worden geanalyseerd als *instituties*. Dit stemt overeen met de hoger genoemde definitie volgens Lascoumes en Le Galès (2007)⁶⁰. Instituties drukken gewoontegedrag uit en zijn min of meer coherente sets van formele en informele routines, conventies, organisaties, procedures, regels, sanctioneringsmechanismen enz die het gedrag structureren van wie deze instituties (al dan niet bewust) mobiliseert. Instituties moeten gezien worden als *sociale feiten* die resulteren uit de reciproke typificaties van het geroutiniseerd gedrag van interagerende individuen, die de interacties tussen relevante actoren structureren en collectieve actie zowel mogelijk maken als beperken (Berger and Luckmann 1967, Moulaert and Jessop 2006). Een bestemmingsplan bijvoorbeeld wijzigt grondwaarden, creëert een relatie tussen ruimtelijk ontwerp en het juridisch-administratief complex, organiseert (machts)relaties tussen verschillende actoren (eigenaars, overheid, gebruikers, sectorale groepen enz.), is ingebed in een specifieke vastgoedmarkt en in discoursen over grondeigendom en onteigening en wordt door specifieke actoren differentieel gemobiliseerd en getransformeerd in meningsverschillen over grondgebruik en grondwaarde. Gelijkaardige uitspraken gelden voor een planningsverordening, een structuurplan, een ontwikkelingsconvenant enz. enz.⁶¹

⁶⁰ 'A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.' (Lascoumes and Le Galès 2007:4). 'Instruments are institutions in the sociological meaning of the term.' (Lascoumes and Le Galès 2007:8).

⁶¹ In een technologisch deterministisch perspectief is een bestemmingsplan een onveranderlijk middel dat de overheid inzet om bepaalde doelen (de organisatie van een specifieke ruimte) te realiseren, in de veronderstelling dat de maatschappij zich zal aanpassen aan de bepalingen van het bestemmingsplan. In een sociaal deterministisch perspectief is een bestemmingsplan het resultaat en de uitdrukking van een maatschappelijke strijd en de bevestiging van bestaande machtsverhoudingen. In een Giddensiaanse invulling is het bestemmingsplan afwisselend beide, enerzijds het resultaat van de actoren die het creëren en anderzijds het resultaat van institutionele factoren als het juridisch systeem, het bestuurlijk systeem enz., evenwel zonder dat beide perspectieven worden verknoot.

Instituties - en dus ook planningsinstrumenten - zijn ingebed in processen van *institutionalisering*. institutionalisering verwijst naar een maatschappelijk proces waarin waarden, opvattingen en wensbeelden, en daarop gebaseerde sociale praktijken geleidelijk stollen in min of meer vaste patronen, geordend ook door allerlei formele en informele regels. Door institutionalisering wordt het sociale handelen gestabiliseerd en meer voorspelbaar. Instituties ordenen en 'verzekeren' daarmee ook het sociale gedrag van actoren, en structureren dus mede hun sociale gedrag. Dat betekent niet dat instituties onveranderlijke, harde structuren zijn: institutionalisering gaat gepaard met voortdurende afbraak of de-institutionalisering. Bestaande instituties voldoen immers niet meer aan de nieuwe tijd. Nieuwe opvattingen en normen, nieuwe actoren, veranderde machtsverhoudingen tussen actoren, extra hulpmiddelen en andere ontwikkelingen kunnen instituties geleidelijk doen veranderen. Crises kunnen instituties soms ook plots doen veranderen.

Het definiëren van planningsinstrumenten als instituties, maakt hen onderdeel van een sociale rationaliteit. Instituties zijn 'socialized structure' (Moulaert and Jessop 2006). De sociale rationaliteit waarvan instituties de uitdrukking zijn kan een technische rationaliteit - die instrumenten met beleidsdoelen op een lineaire wijze verbindt - omvatten maar valt er nooit mee samen. Instrumenten verschijnen niet omdat zij beter werken dan andere, maar omdat zij sociaal worden geaccepteerd (en daar kunnen technische redenen voor zijn) en institutioneel worden ingebed. *'Het is niet de technologische doorbraak die een mijlpaal neerzet, maar de publieke acceptatie ervan'* (Meeus 2010).

3.4. Planningsinstrumenten in socio-technische ensembles

Om verschillende vormen van planning en planningsinstrumenten te situeren in de reflexieve-recursieve dynamieken van 'institutional fields', pas ik Jessops strategisch-relationale benadering toe op planningsinstrumenten. Ik beschouw planningsinstrumenten daarbij als een technische kern ingebed in een 'institutionele omkadering' ('institutional frame')⁶². Een vergelijkbare redenering is terug te vinden bij Bijker (1995)⁶³, Lascoumes en Le Galès (2007)⁶⁴ en Mazza (2002)⁶⁵. Een

⁶² Ik introduceer dit concept naar analogie van het concept 'technological frame' volgens Bijker (1995).

⁶³ Zoals hoger beschreven, ziet onder andere Bijker, technologie als sociaal geconstrueerd en ingebed in en onderdeel van een 'technological frame'.

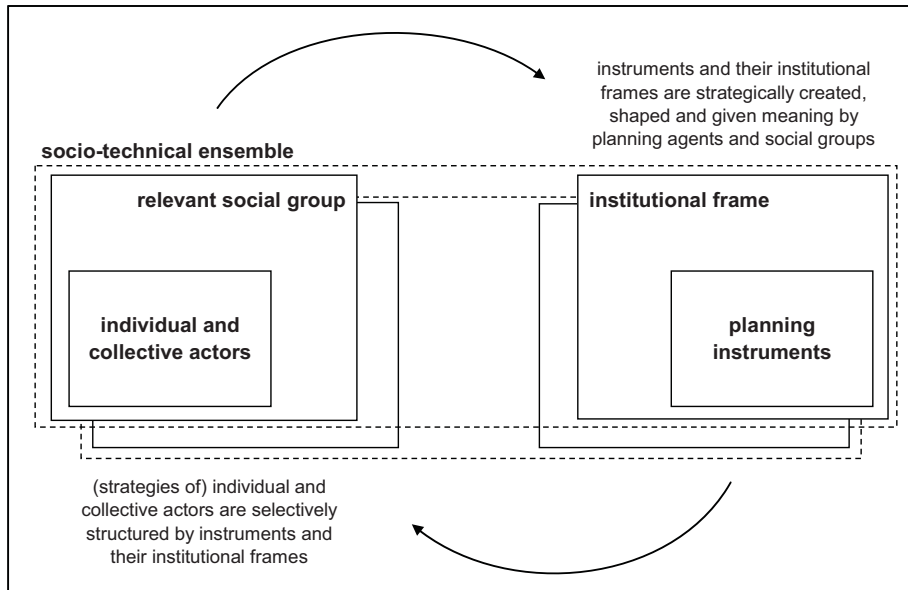
⁶⁴ Lascoumes & Le Galès zien policy instruments als technisch substraat voor sociale relaties. Zie hoger.

'institutionele omkadering' is een institutioneel ensemble gerelateerd aan een specifiek planningsinstrument, of een groep van planningsinstrumenten, dat bepaalde actoren, gebruiken en uitkomsten bevoorrecht boven andere en dat dus het institutioneel veld structureert waarin planningsprocessen zich afspelen en ontwikkelen (zie figuur 7). Terwijl verschillende individuele en collectieve actoren strategisch dan wel onbewust specifieke planningsinstrumenten en hun institutionele omkadering produceren en reproduceren, geraken zij tegelijkertijd ingebed in en gestructureerd door deze planningsinstrumenten cum institutionele omkadering. De betrokken individuele en collectieve actoren worden onderdeel van de dynamieken die deze planningsinstrumenten en hun werking in stand houden en worden bijgevolg hun 'relevante sociale groep' (zie figuur 7) ⁶⁶. De instrumenten en institutionele omkaderingen die actoren (kunnen) mobilizeren en de manier waarop dat gebeurt, zijn bijgevolg (niet-deterministisch) geconditioneerd door deze instrumenten en institutionele omkaderingen zelf. Omdat instrumenten en hun institutionele omkadering strategisch selectief zijn (zie hoger), sluiten zij sommige actoren in maar sluiten dus ook andere actoren uit. Actoren kennen een verschillende graad van inclusie in hun relevante sociale groep en de overeenkomstige institutionele omkadering. Actoren met een lage graad van inclusie trachten de instrumenten en/of hun institutionele omkaderingen te wijzigen, te doen verdwijnen, andere in de plaats te stellen of volledig nieuwe te creëren. Het complex van een relevante sociale groep en de overeenkomstige institutionele omkadering, definieer ik in navolging van Bijker (1995:273), als een 'socio-technisch ensemble' ⁶⁷.

⁶⁵ Mazza werkt een conceptueel kader uit met betrekking tot de rol van technische kennis in planning. Daarin onderscheidt hij vier niveaus van doelen ingebed in een ruimtelijk plan of 'land use regulation': (1) het fysiek project, (2) de hypothetische representatie van nieuwe sociale relaties, (3) beslissingen in politieke uitwisseling en confrontatie, (4) het leerproces dat de probleemdefinitie en betekenissen verkent. *'The relationships between the four levels may be interpreted as a move from the physical and spatial to the political dimension of the plan, where at each level the political content is always present, whereas the physical and spatial content decreases from the first to the fourth level.'* *'A land use plan is not only the choice of the rules defining the forms of a space, but also the conscious or unconscious hypothetical representation of the social relations sheltered in the planned area, or the acknowledgement and/or the simulation of the expansion/exclusion relationships between the activities which, according to the plan, should be located in the area.'* *'The mixing of rules and hypothetical representations is the reason why it may be argued that the land use plan has a content both regulative and strategic at the same time.'* p. 18

⁶⁶ Ik ontleen dit concept aan Bijker (1995).

⁶⁷ Een socio-technisch ensemble vertoont sterke gelijkenissen met het concept 'field' volgens Bourdieu. Zie (Jones 2009a) over de culturele politieke economie van architectuur en hoe architectuur macro-structurele factoren herdefinieert volgens zijn eigen logica. Zie ook (Moulaert and Cabaret 2006) over de potentie van Bourdieu voor planingtheorie.



figuur 7: de dialectische relaties tussen actoren, relevante sociale groepen, planningsinstrumenten en institutionele omkaderingen op een bepaald moment in de tijd (bron: auteur geïnspireerd door in het bijzonder Jessop 2001 en Bijker 1995, opgenomen als figuur 4.1 in (Van den Broeck 2010))

Zoals ook aangegeven in figuur 7, zijn op hetzelfde moment meerdere socio-technische ensembles actief. Vanuit een strategisch-relatieel institutionalistisch perspectief is planning dus geen monolith 'operating within institutions' (Verma 2007:1), maar een geïnstitutionaliseerde praktijk waarvan de verschillende vormen worden bevocht door vele individuele en collectieve actoren, die zichzelf in dat proces organiseren in relevante sociale groepen. 'Planning' heeft dus heel verschillende vormen en heel verschillende betekenissen voor verschillende actoren (die hun vorm als de enige legitieme beschouwen). Er bestaat niet één 'planning' maar meerdere ⁶⁸.

⁶⁸ Een gelijkaardig idee is ook te vinden in bijvoorbeeld (Van Dijk and Beunen 2009).

categories of the analytical framework	possible empirical tracks
<i>relevant social groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> – planning actors and their biographies - positions, roles, strategies, interests – bridging actors, embedded in multiple institutional frames – social groups – networks, (discourse) coalitions, urban regimes – consultation fora – inclusion of actors in relevant social groups – practices and strategies of the former
<i>institutional frames</i>	
– technical elements/core (= planning instrument)	<ul style="list-style-type: none"> – goals, key problems, problem-solving strategies – actors' criteria of what defines the planning instrument as a 'working device'
– cognitive elements related to the planning instrument	<ul style="list-style-type: none"> – implicit knowledge – test procedures of planning instruments – design methods and criteria – instrument for which the new instrument is seen as a substitute – current theories concerning the instrument
– socio-political elements related to the planning instrument	<ul style="list-style-type: none"> – formal rules, procedures, laws, regulations – social and socio-economic mechanisms – political balance of power, parties – financial resources, their conditions and socio-political basis – organizational and governance configurations: positions, roles and interplay of public, civil, private and hybrid actors – collective decision making mechanisms concerning the instrument
– discursive elements related to the planning instrument	<ul style="list-style-type: none"> – exemplary projects in which the instruments have been used – meanings attached to the instruments by different social groups – terms of policy discourse (vocabularies, story lines, generative metaphors, epistemic notions)

figuur 8: *lijst van elementen van relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen (bron: auteur, inspired by (Bijker 1995, Christiaens, Moulaert and Bosmans 2007, Gonzalez and Healey 2005, Hajer 2003, Healey, de Magalhaes, Madanipour and Pendlebury 2003, Healey 2007, Mazza 2002, Moulaert 2000, Moulaert, Martinelli, Gonzalez and Swyngedouw 2007), opgenomen als tabel 4.1 in (Van den Broeck 2010))*

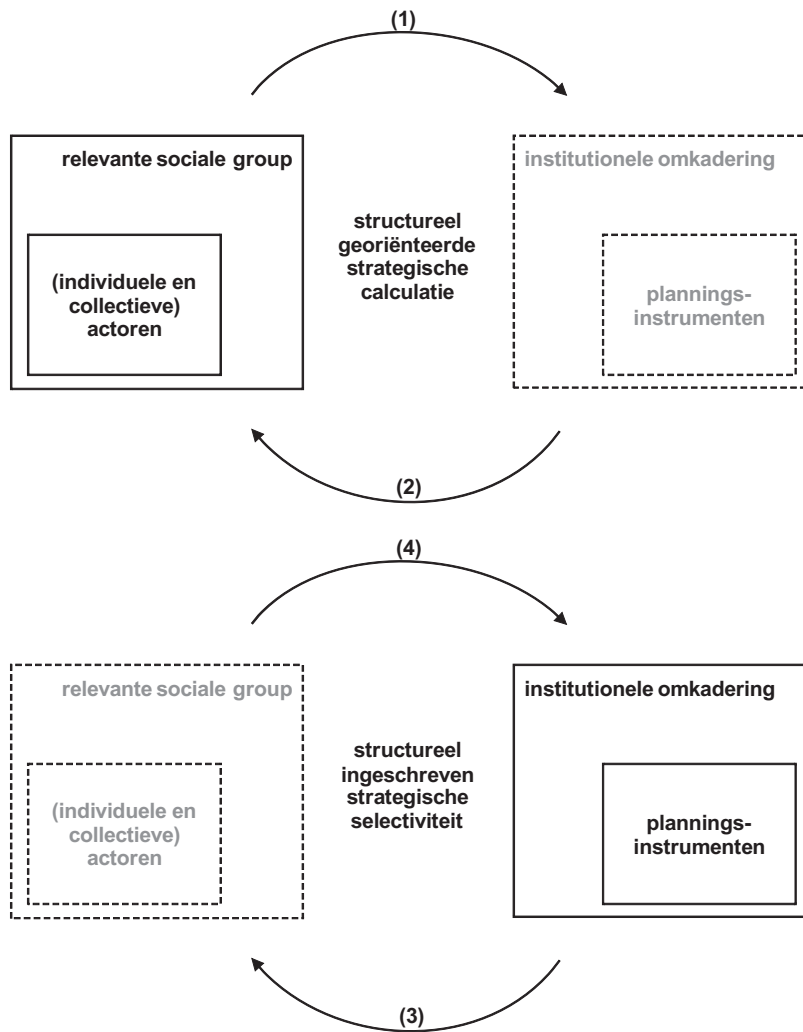
Geïnspireerd door Bijker (1995), Buitelaar (2008), Gonzalez en Healey (2005), Hajer (2003), Healey (2007), Healey et al. (2003), Mazza (2002), Moulaert (2000) en Moulaert et al. (2007)⁶⁹, onderscheid ik in een institutionele omkadering, een technische dimensie (planningsinstrumenten), een cognitieve dimensie (kennissystemen), een socio-politieke en socio-economische dimensie (sociaal-economische relaties en configuraties en mechanismen van besluitvorming) en een discursieve dimensie (productie van betekenissen) (figuur 8). Planningsinstrumenten behoren dus integraal tot hun institutionele omkadering en structureren - zoals alle instituties - het gedrag van actoren⁷⁰. In navolging van Bijker, definieer ik de technische dimensie, als de criteria waarmee actoren een planningsinstrument definiëren als 'werkend' of 'niet werkend'. De technische dimensie is min of meer gelijk aan wat actoren - zoals ingebed in een institutionele omkadering - definiëren als (de essentie van) hun instrumenten, bepalend voor de (vorm van de) uitkomst van het proces en volgens hen corresponderend met hun doelstellingen. Omdat de criteria die het 'werken' van een planningsinstrument definiëren, sociaal geconstrueerd zijn in een relevante sociale groep en wijzigen doorheen de tijd, zijn planningsinstrumenten niet technisch, lineair en oncontroversieel, maar meerduldig en afhankelijk van specifieke perspectieven van specifieke individuele en collectieve actoren. Cognitieve elementen definiëren de impliciete en expliciete kennis, planningstheorieën, educatieve principes en modellen enz. geproduceerd door planningscholen, juridische opleidingen, professionele organisaties, (economische) denktanks enz. De socio-politieke dimensie omvat modellen van de samenleving, geïnstitutionaliseerde elementen van het welvaartssysteem, de configuraties en mechanismen van besluitvorming waarin zowel publieke, civiele als private actoren zijn ingebed. De discursieve dimensie verwijst naar de waarden en betekenissen zoals ingebed in verhaallijnen en discoursen en de doorwerking daarvan in het gedrag van actoren⁷¹. Elke dimensie van een institutionele omkadering kan geanalyseerd worden als mediërend tussen alle andere dimensies en het handelen van actoren. De bijzondere aandacht voor de technische dimensie in deze thesis (en bijvoorbeeld ook bij Mazza of in de STS studies) is dus niet meer dan een startpunt voor de analyse van een ruimere institutionele dynamiek en mag niet leiden tot het verwaarlozen van de overige dimensies van de ruimere institutionele omkadering.

⁶⁹ De geciteerde bronnen geven allemaal eigen invullingen van de inbedding van planning in achterliggende maatschappelijke processen en concentreren zich op verschillende dimensies daarvan.

⁷⁰ In plaats van planningsinstrumenten te definiëren als de technische kern van een institutionele omkadering, zou men ook de institutionele omkadering als geheel kunnen gelijk stellen aan planningsinstrumenten. Actoren mobiliseren in hun praktijken immers niet alleen een technische kern maar diverse instituties. Omdat de thesis vertrekt van een probleemstelling inzake planningsinstrumenten en deze laatste in het dagelijks taalgebruik samenvallen met de technische kern, behoud ik het onderscheid planningsinstrumenten - institutionele omkadering.

⁷¹ Verdere verdieping van de discursieve dimensie is mogelijk met behulp van onder andere Sum, Jessop en Oosterlynck (2008), Hajer, Moulaert et al (2007) en Jones (2009a).

Andere auteurs gaan op een vergelijkbare manier te werk bij de analyse van de (driehoeks)wisselwerkingen van respectievelijk de cognitieve dimensie (met bijvoorbeeld Berger en Luckmann, Latour, Calon, Law over de sociology of knowledge), de socio-politieke en socio-economische dimensie (met bijvoorbeeld Moulaert, Healey en politiek-economische en regulationistische auteurs) en de discursieve dimensie (met bijvoorbeeld Hajer, Sum, Jessop en Oosterlynck en de cultural political economy) met het handelen van actoren en de globale institutionele omkadering.



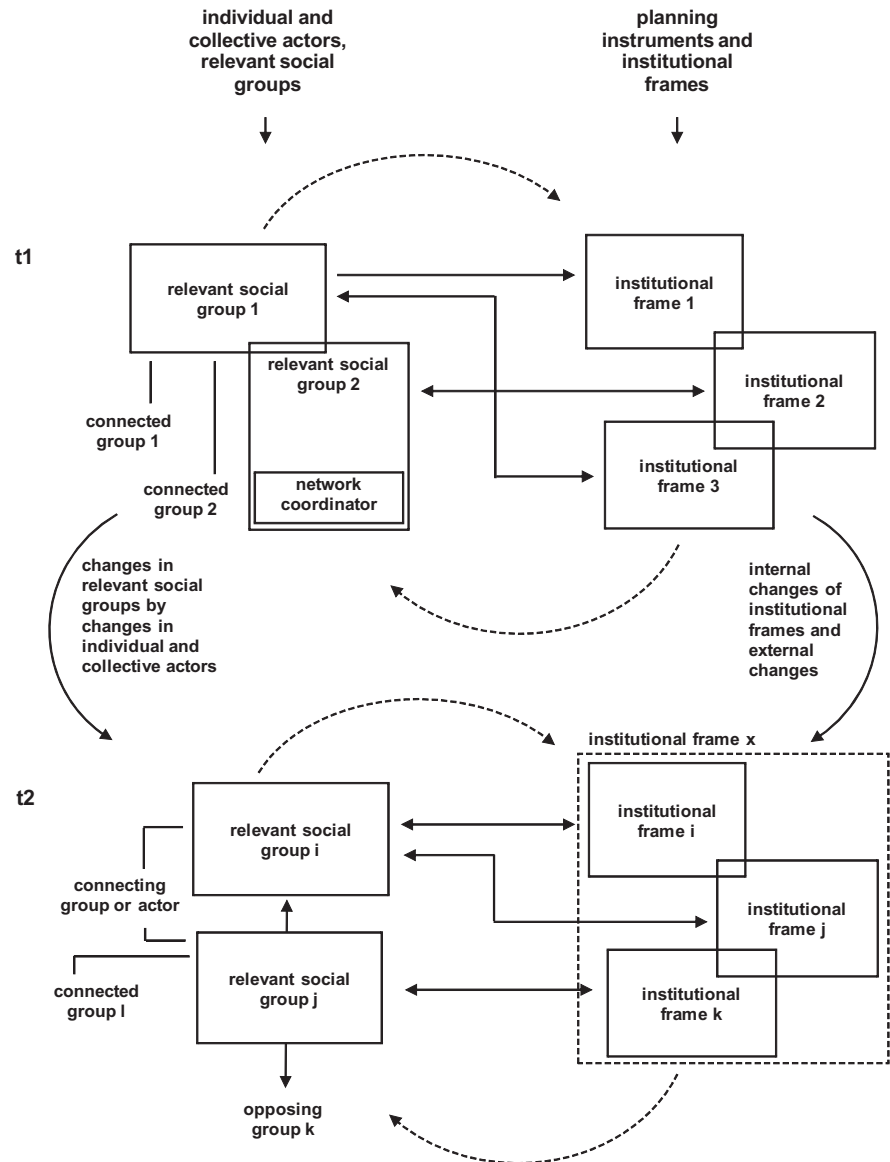
figuur 9: koppeling van een actor- aan een institutiegericht perspectief (bron: auteur geïnspireerd door Jessop 2001)

Door (individuele en collectieve) actoren, relevante sociale groepen en hun praktijken en strategieën (linkerkant figuur 9) te onderscheiden van planningsinstrumenten, hun institutionele omkaderingen en hun selectieve werkingen (rechterkant), suggereer ik dat het nodig is planningsprocessen en planningsinstrumenten te analyseren vanuit de perspectieven van zowel 'agency' als 'institutions' op een reflexief-recursief dialectische wijze ⁷². Om een éézijdig actor-gericht perspectief te vermijden, moeten de praktijken van actoren - strategisch ten aanzien van planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen (i.e. in verschillende mate anticiperend op de beperkingen en mogelijkheden van de geviseerde instituties) (figuur 9 - 1) - aangezien worden als (voor-)gestructureerd door planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen (2). Insgelijks, om een (sociaal-)deterministisch perspectief te vermijden, moeten de planningsinstrumenten en institutionele omkaderingen - strategisch selectief ten aanzien van de praktijken van actoren (i.e. in verschillende mate ruimte latend voor verschillende strategieën en actoren) (3) - geanalyseerd worden als het resultaat van de praktijken van actoren en hun relevante sociale groepen die hun waarden en belangen inbedden in de instrumenten en institutionele omkaderingen (4). Paradoxaal genoeg komen instituties centraal als men vertrekt van actoren (bovenkant figuur 9) en actoren als men vertrekt van instituties (onderkant) ⁷³.

⁷² In de meeste conceptuele kaders in de institutionalistische planningtheorie, wordt 'agency' niet expliciet tegenover instituties geplaatst maar is ofwel niet aanwezig ofwel een eerste laag boven onderliggende structuren. Zie bijvoorbeeld (Gonzalez and Healey 2005, Healey, de Magalhaes, Madanipour and Pendlebury 2003, Healey 2007, Mazza 2002).

⁷³ Dit stemt overeen met de dubbele analyse van de samenleving als objectieve en subjectieve realiteit door Berger en Luckmann (1967). Ook is er een verwantschap met de staats theoretische analyse volgens Gramsci zoals gebruikt door Loopmans (2008) waarin de evolutie van de ene hegemonie naar de andere wordt besproken aan de hand van twee dimensies: een discursieve dimensie (legitimacy, ideological predominance als driver) en een netwerkdimensie (co-ordination problem als driver, 'alliance of different forces, organisations and actors organised around a hegemonic set of ideas that give strategic direction and coherence to their collaborative efforts ...').

3.5. Reflexief-recursief dialectische dynamieken



figuur 10: reflexieve-recursieve institutionele dynamiek overheen de tijd (bron: auteur opgenomen als figuur 4.2 in (Van den Broeck 2010))

De complexiteit van de reflexieve - recursieve dialectische processen *overheen de tijd* kunnen overeenkomstig geabstraheerd worden om de reflexieve - recursieve verschuiving van moment t_1 naar moment t_2 uit te drukken (zie figuur 10). De

analyse van de institutionele dynamieken verbonden met planningsinstrumenten, start bij een bestaande configuratie van actoren in relevante sociale groepen, verbonden met een bestaande configuratie van technische, cognitieve, socio-politieke en discursieve instituties op verschillende schalen die het resultaat zijn van hun specifieke geschiedenis op hun specifieke plaats. Deze configuratie is al gekenmerkt door interne spanningen als kiemen van toekomstige veranderingen. Dit volgt uit de verschillende logica's, rationaliteiten en waarden ingebed in de bestaande institutionele omkaderingen en uit de voortdurende anticipatie door actoren op deze omkaderingen. Veranderingen in enerzijds individuele en collectieve actoren, relevante sociale groepen en hun posities en praktijken en anderzijds macro-structurele veranderingen, leiden tot veranderingen in instituties en hun betekenissen, die op hun beurt endogene motoren van verandering in actoren en instituties worden (Buitelaar, Lagendijk and Jacobs 2007, Jessop 2001). Creatieve praktijken van actoren en relevante sociale groepen - gestructureerd door en anticiperend op institutionele dynamieken - leiden tot een zoektocht naar oplossingen voor gedefinieerde problemen, wat leidt naar de constructie van nieuwe instrumenten. Als deze instrumenten sociaal succesvol zijn, institutionaliseren deze oplossingen en ontstaan nieuwe institutionele omkaderingen. Deze laatste kunnen min of meer stabiliseren ('stabilization' en 'closure' volgens Bijker (1995), zie hoger), parallel met de groei van corresponderende relevante sociale groepen die betekenis geven aan deze omkaderingen. De geïnstitutionaliseerde praktijken vertonen weerstand tegen verandering ('obduracy' volgens Bijker (1995) en Hommels (2000, 2005)), maar bevatten opnieuw spanningen en interne contradicties als potentiëel startpunt voor nieuwe niet-lineaire cycli van de-institutionalisering en (re)institutionalisering. Deze verschuivingen volgen geenszins een lineair patroon, maar kunnen of kunnen niet plaatsvinden. Zij volgen integendeel een pad van bifurcaties, machtsstrijd, gemiste kansen, doodlopende wegen, keuzes zonder terugkeermogelijkheid enz. De uitkomst is padafhankelijk van voorgaande processen van institutionalisering waarin planningsinstrumenten hun specifieke vorm kregen, op een specifieke plaats en in een specifieke tijd. Planningsinstrumenten zijn daarbij volledig ingebed in de institutionele (volgens Bijker 'socio-technische') dynamieken. Veranderingen van planningsinstrumenten en institutionele (maatschappelijke) veranderingen behoren tot één en hetzelfde proces van socio-technische verandering. We analyseren dus niet hoe maatschappelijke veranderingen veranderingen van planningsinstrumenten *beïnvloeden* en vice versa maar veeleer hoe veranderingen in planningsinstrumenten ook maatschappelijke veranderingen *zijn* (Van den Broeck 2008:266).

3.6. Strategische selectiviteit en socio-territoriale innovatiecapaciteit

In de hierboven geschetste strategisch-relatieve institutionalistische benadering staat - naast de institutionele dynamiek - de socio-politieke betekenis van planningsinstrumenten centraal. Planningsinstrumenten zijn immers fundamenteel socio-politiek, niet enkel vanwege de pogingen van actoren om instrumenten te manipuleren of de politieke strijd omtrent de keuze van planningsinstrumenten (Peters 2002), maar in hun (strategisch selectieve en institutionele) wezen zelf (Bijker 1995, Jessop 2001, Winner 1999)⁷⁴. De strategische selectiviteiten, structureel ingebed in institutionele omkaderingen, drukken de differentiële macht uit van structuren over praktijken en strategieën van actoren, de interacties tussen individuele en collectieve actoren die (structureel georiënteerd) strategisch anticiperen op instituties omvatten de differentiële 'micropolitics of power' (Bijker 1995, Moulaert and Cabaret 2006). Analyse van het eerste, benadrukt de mate waarin actoren en relevante sociale groepen zijn geïncorporeerd in de instrumenten en hun institutionele omkaderingen die zij mobiliseren, de mate waarin zij deze instrumenten en omkaderingen reproduceren of afwijzen, de mate waarin institutionele omkaderingen zijn ingebed in de identiteit, praktijken en denken van actoren enz. Analyse van het tweede belicht de manier waarop macht is verdeeld over verschillende actoren, de instituties die zij kunnen mobiliseren, de verschillende strategieën die daarbij gehanteerd worden (Bezes 2007, Bijker 1995, Palier 2007), ten aanzien van deze instituties en het verschillend vermogen van actoren om zichzelf los te maken van de macht van instituties over hun handelen, inclusief verschillende kennis over hoe hun handelen wordt gestructureerd door de macht van instituties (Jessop 2001). Dergelijke analyse beantwoordt dus vragen als: hoe slagen specifieke individuele en collectieve actoren er al dan niet in om hun belangen en waarden in te bedden in planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen; hoe belichamen planningsinstrumenten en institutionele omkaderingen compromissen tussen verschillende belangen en waarden en de overeenkomstige machtsrelaties; wie domineert deze compromissen; hoe oriënteren deze structureel ingeschreven belangen en waarden op hun beurt het gedrag van verschillende actoren; wie wordt bevoorrecht dan wel benadeeld door de belangen en waarden ingeschreven in planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen; wiens instrumenten en omkaderingen worden gemobiliseerd en waarom? De analyse laat ons toe om Mazza's uitdaging op te nemen '*to try to unfold the political content of technical issues*' (Mazza 2002:23).

⁷⁴ In de woorden van Healey: 'Planning practice is thus not an innocent, value-neutral activity. It is deeply political. It carries value and expresses power. The power lies in the formal allocation of rights and responsibilities, in the politics of influence, the practices through which "bias" is mobilized, and in the taken-for-granted assumptions embedded in cultural practices.' (Healey 1997):84

Planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen belichamen zelden of nooit de logica van één individuele of collectieve actor. Zij zijn integendeel meestal compromissen die de belichaming zijn van de gecondenseerde machtsverhoudingen en akkoorden daarover tussen meerdere belangen, waarden en logica's die door verschillende actoren worden ingebracht (Bezes 2007, Bijker 1995, Moulaert, Martinelli, Gonzalez and Swyngedouw 2007, Palier 2007, Saey 1995a, Saey 1995b). Ik gebruik 'compromis' hier niet negatief maar veeleer neutraal als een oplossing die verschillende belangen verenigt. 'Compromis' drukt meer dan 'consensus' uit dat dit gepaard gaat met strijd en machtsrelaties, met insluiting maar onvermijdelijk ook met uitsluiting. In dezelfde institutionele omkadering worden verschillende 'provinces of meaning' voortdurend onderhouden (Berger and Luckmann 1967). Deze kunnen na verloop van tijd interne contradicties vertonen en gestabiliseerde relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen (volgens Jessop (2001) 'structured coherence' of 'patterned incoherence') openbreken en nieuwe institutionele dynamieken induceren. Sommige actoren zijn bovendien ingesloten in meer dan één relevante sociale groep (Bijker 1995) en zijn daardoor potentiële bronnen van verandering van de relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen waartoe zij behoren.

Dit socio-politiek perspectief ten aanzien van planningsinstrumenten, maakt een meer kritische evaluatie mogelijk van de wijze waarop dit de socio-territoriale innovatiecapaciteit van planningsinstrumenten (al dan niet in strategische projecten) beïnvloedt. Sociale innovatie ('social innovation') definieer ik in navolging van Moulaert en anderen als een verandering in sociale relaties (dit is een proces perspectief), die voorziet in de behoeften van alle betrokkenen in het bijzonder voor zwakkere groepen en functies (dit is een inhoudelijk perspectief) (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw and Gonzalez 2005b, Moulaert 2009, Moulaert and Nussbaumer 2005a). Analyse van de institutionele dynamieken omtrent planningsinstrumenten volgens het strategisch-relacioneel institutionalistisch perspectief, geeft inzicht in de mate waarin specifieke planningsinstrumenten fundamentele ruimtelijke en sociale transformaties induceren. Dit zijn veranderingen van de mechanismen van besluitvorming die zwakke sociale groepen insluiten in open planingsprocessen en collectief leren toelaten. De analyse richt zich hierbij op vragen naar de mate waarin planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen bestaande machtsverhoudingen en sterkere actoren bevestigen dan wel essentieel emancipatorisch en democratisch zijn en zwakkere groepen bevoordelen: veranderen de geïnduceerde transformaties bestaande machtsverhoudingen; wijzigen of vervangen zij bestaande besluitvormingsmechanismen en de bijbehorende configuraties van actoren; verbeteren zij de democratische kwaliteit van deze mechanismen; geven zij toegang tot noodzakelijke instituties/resources; ondersteunen zij open planingsprocessen en collectief leren; bouwen zij op de emancipatie van groepen die niet kunnen beschikken over essentiële materiële goederen en diensten noch over sociale en politieke rechten (Fontan and Klein 2004,

Moulaert 2000, Moulaert, Martinelli and Swyngedouw 2005a, Moulaert, Martinelli and Swyngedouw 2005b, Moulaert, Martinelli, Swyngedouw and Gonzalez 2005a, Moulaert, Martinelli, Gonzalez and Swyngedouw 2007, Moulaert 2009, Moulaert and Nussbaumer 2005a, Moulaert and Nussbaumer 2005b)⁷⁵? Aangezien strategische selectiviteiten niet deterministisch zijn, zijn de antwoorden op deze vragen noodzakelijk genuanceerd.

3.7. De ruimtelijke dimensie

Sociale innovatie vindt niet alleen plaats in een ruimtelijke context maar *omvat* de transformatie van ruimtelijke relaties en is ruimtelijk specifiek, ruimtelijk onderhandeld en ruimtelijk ingebed (Moulaert 2009). Dit stemt overeen met Jessops (2001, 2008) aandacht voor de fundamentele ruimtelijkheid en temporaliteit van instituties (en dus van instrumenten). De strategische selectiviteit van instituties is altijd en onvermijdelijk spatiotemporeel⁷⁶. Tijd en ruimte en de wijze waarop deze ingebed zijn in specifieke institutionele vormen en de verschillende ruimtelijke en temporele horizons van verschillende actoren, zijn dus fundamenteel onderdeel van een institutionele analyse⁷⁷. Dat betekent dat alle instrumenten in mindere of meerdere mate ruimtelijk zijn en dat er dus geen groep van ruimtelijke instrumenten bestaat (zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de wet op de ruimtelijke ordening). De bekwaamheid van ruimtelijke planners is dan de ruimtelijkheid van instrumenten te onderkennen en er mee te kunnen omgaan maar nooit los van een institutionele omkadering als geheel⁷⁸. Dat leidt naar de vraag hoe ver het formeel ruimtelijk planningsinstrumentarium (als een institutioneel complex) institutioneel reikt en naar de vraag wat de ruimtelijke eigenschappen zijn van andere sets van instrumenten. Tenslotte - alhoewel dit zelden onder de aandacht wordt gebracht in de sociale innovatie literatuur - is de transformatie van de *ruimtelijke* organisatie van een gebied onderdeel van de *socio-territoriale* organisatie van dat gebied. Met andere woorden, het ruimtelijk kapitaal van een gebied is onderdeel van het socio-territoriaal kapitaal van dat gebied (Van den Broeck 2007b). De evaluatie van de sociale innovatiecapaciteit van planningsinstrumenten en institutionele omkaderingen, omvat

⁷⁵ Ik baseer mij hiervoor op de criteria in Moulaert en Nussbaumer 2005. Voor een toepassing zie (Van den Broeck 2007a) en Van den Broeck 2007b.

⁷⁶ Jessop (2001) geeft hiervoor drie redenen: (1) Tijd-ruimtelijke kenmerken zijn fundamenteel samenstellende eigenschappen van instituties. (2) Specifieke instrumenten bevoordelen bepaalde 'spatialities' en bepaalde 'temporalities' van bepaalde actoren en strategieën. (3) Veranderingen van strategieën kunnen korte termijn beperkingen ombuigen in lange termijn voordelen en vice versa.

⁷⁷ 'The analysis should pay careful attention both to (a) the temporalities and spatialities inscribed in specific institutional forms and (b) to the differential temporal and spatial horizons of various actors and their capacities to shift horizons, modify temporalities and spatialities, jump scales, and so forth.' (Jessop 2001)

⁷⁸ Zie ook (Healey 1999) die aangeeft dat het geen zin heeft ruimtelijke instrumenten in een bepaald beleidsdomein onder te brengen.

bijgevolg ook de evaluatie van hun territoriale (i.e. de lokalisatie van economische, sociale en politieke praktijken) en ruimtelijke (de ruimtelijke organisatie, het ontwerp, de ruimtelijke lay-out enz. zelf) dimensies ⁷⁹.

4. Besluit

Voorliggend onderzoek behandelt de wisselwerking tussen planningsinstrumenten en hun maatschappelijke context. Het tracht vragen te beantwoorden naar de dynamiek van deze wisselwerking (hoe verloopt deze wisselwerking? wat is de invloed van planningsinstrumenten op de maatschappij en vice versa?) en de socio-politieke betekenis ervan (wie bepaalt planningsinstrumenten? wat zijn de socio-politieke karakteristieken van planningsinstrumenten?). In voorgaande secties argumenteerde ik waarom ik voor het onderzoeken en beantwoorden van deze vragen de institutionalistische planningtheorie mobiliseer (met onder andere Healey, Gualini, Mazza, Hajer, Saey als auteurs) maar ook uitbreid met elementen uit het nieuw institutionalisme. De institutionalistische planningtheorie legt enerzijds wel relaties tussen planning(sinstrumenten) en institutionele transformatie, maar behandelt deze relaties anderzijds instrumentalistisch - als een lineaire doel-middel relatie - en is bijgevolg ontoereikend voor het behandelen van de onderzoeksvraag. Dit laatste geldt zowel voor de (proces)literatuur omtrent institutioneel ontwerp (planning kan/moet institutionele capaciteit opbouwen en instituties transformeren - maar hoe verklaart men dan de maatschappelijke weerstand ten aanzien van planning?), als de literatuur omtrent institutionele evolutie (planning wordt gevormd door allerlei maatschappelijke factoren - maar wie vormt dan de maatschappelijke factoren?). Ik leid dit onder andere af uit de kritiek van Jessop (2001) ten aanzien van het structure - agency dualisme bij Giddens dat totnogtoe belangrijke grondslagen leverde voor de institutionalistische planningtheorie (in het bijzonder van Healey).

Het nieuw institutionalisme plaatste ik in navolging van de literatuur, tegenover actor-gerichte en instrumentalistische bestuurskundige, innovatie- en 'neo-institutional economics' theorieën, die geen bevredigende conceptualisering en verklaringen geven omtrent de maatschappelijke dynamiek rond planningsinstrumenten. Uit het nieuw institutionalisme dienden volgende elementen als algemene aanknopingspunten voor verdere meer specifieke invullingen.

⁷⁹ Daarnaast bedoel ik met fysiek ingrijpen het ingrijpen in gebouwen, straten, pleinen, parken enz. door af te breken, bouwen, verbouwen, aan te leggen, te planten enz. Ruimtelijk ingrijpen zie ik als meer omvattend. Dit behelst het ingrijpen in de plaats van activiteiten en functies, in het bijzonder in de ruimtelijke organisatie van een gebied. Aangezien fysiek ingrijpen zelden los staat van functiewijzigingen en ruimtelijk ingrijpen meestal fysiek ingrijpen omvat, zijn beide moeilijk te scheiden. Ik maak het onderscheid al naargelang van het accent dat ik wil leggen. Overigens zie ik territoriaal ingrijpen als het wijzigen van de activiteiten en functies in een gebied zonder specifieke aandacht voor de ruimtelijke organisatie van deze activiteiten noch voor de fysieke uiting ervan.

- De preferenties van actoren, en hun concept van rationaliteit, doelen, definities van hun belangen en waarden enz. zijn sociaal geconstrueerd of met andere woorden cognitief, cultureel, politiek, structureel, ... ingebed.
- Instituties zijn niet zomaar het resultaat van de praktijken van actoren en nutszoekende onderhandelingen maar sociaal geconstrueerd. Instituties ontstaan omdat zij sociaal worden geaccepteerd en niet louter omwille van hun instrumentaliteit. De sociale rationaliteit omvat een instrumentele rationaliteit.
- Institutionaliserings is op zich een proces dat gestuurd wordt door instituties.
- Het proces van institutioneel ontwerp moet niet aangezien worden als tegengesteld aan institutionele evolutie, maar als een integraal onderdeel ervan. Zoals institutionele evolutie, is ook institutioneel ontwerp padafhankelijk.
- Instituties belichamen bepaalde waarden in plaats van deze instrumenteel te dienen. Belangen, waarden en visies inzake na te streven doelen zijn factoren die intern zijn voor institutionele ontwikkeling.
- Instituties mediëren de werking van macro-structurele factoren in specifieke situaties.
- Instituties hebben een differentiële werking ten aanzien van actoren, actoren vertonen differentiële reacties ten aanzien van instituties. Beide drukken macht uit.

Deze aanknopingspunten geven een eerste algemeen inzicht in het functioneren van de maatschappelijke dynamiek waarin planning opereert, maar behoeven verdere conceptualisering en positionering van planning en planningsinstrumenten.

- In navolging van de institutionalistische planningstheorie (met onder andere Healey, Gualini, Mazza, Hajer, Saey), Jessop's strategisch-relationale benadering en Bijker's theorie van socio-technische verandering, zie ik planning en planningsinstrumenten als ingebed in een *'institutioneel veld'* van actoren en instituties, uitgedrukt en geanalyseerd als functie van elkaar: instituties als functie van actie en actie in functie van instituties. Ik behandel planning zelf (en de instrumenten daarvan) dus als een geïnstitutionaliseerde praktijk, onderhevig aan processen van (de-)institutionalisering, en te analyseren als actie in functie van instituties en als instituties in functie van actie.
- In dit institutioneel veld beschouw ik planningsinstrumenten als de technische kern van een *'institutionele omkadering'* ('institutional frame'). Dit laatste is een institutioneel ensemble gerelateerd aan een specifiek planningsinstrument, of een groep van planningsinstrumenten, dat bepaalde actoren, gebruiken en uitkomsten bevoorrecht boven andere en dat dus het institutioneel veld structureert waarin planningsprocessen zich afspelen en ontwikkelen. Terwijl verschillende individuele en collectieve actoren strategisch dan wel onbewust specifieke planningsinstrumenten en hun institutionele omkadering produceren en reproduceren, geraken zij tegelijkertijd ingebed in en gestructureerd door deze planningsinstrumenten cum institutionele omkadering en worden bijgevolg hun *'relevante sociale groep'*. Het complex van een relevante sociale groep en de

overeenkomstige institutionele omkadering, definieer ik als een 'socio-technisch ensemble'. Op hetzelfde moment zijn meerdere socio-technische ensembles actief. 'Planning' heeft dus heel verschillende vormen en heel verschillende betekenissen voor verschillende actoren. Er bestaat niet één 'planning' maar meerdere.

- Planningsinstrumenten zijn bijgevolg *instituties* die worden gemobiliseerd door de actoren wiens praktijken er tegelijkertijd door worden gestructureerd, in plaats van middelen voor vooraf bepaalde doelen. Instituties drukken gewoontegedrag uit en zijn min of meer coherente sets van formele en informele routines, conventies, organisaties, procedures, regels, sanctioneringsmechanismen enz die het gedrag structureren (mogelijk maken, beperken, ...) van wie deze instituties (al dan niet bewust dan wel strategisch) mobiliseert.
- In de institutionele omkadering onderscheid ik een *technische, een cognitieve, een socio-politieke en socio-economische en een discursieve dimensie*.
- De *technische dimensie* definieer ik als planningsinstrumenten en is min of meer gelijk aan wat actoren - zoals ingebed in een institutionele omkadering - definiëren als (de essentie van) hun instrumenten, bepalend voor de (vorm van de) uitkomst van het proces en volgens hen corresponderend met hun doelstellingen. Planningsinstrumenten behoren dus integraal tot hun institutionele omkadering en structureren - zoals alle instituties - het gedrag van actoren.
- Actoren in relevante sociale groepen creëren, transformeren en/of reproduceren planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen en leggen daarin hun belangen en waarden. Zij doen dat strategisch en reflecterend ten aanzien van de beschikbare instrumenten en institutionele omkaderingen maar zijn in hun reflectie en strategie in verschillende mate doordrongen, beperkt of versterkt door diezelfde instrumenten en hun institutionele omkaderingen. Dit noemen we *structureel georiënteerde strategische calculatie*.
- Planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen zijn selectief open voor de strategieën en tactieken van actoren in relevante sociale groepen, afhankelijk van de specifieke belangen en waarden die in deze instituties zijn ingebed als resultaat van conflicten en compromissen tussen verschillende actoren. We noemen dit *structureel ingeschreven strategische selectie*.
- De institutionele dynamiek tussen actoren en instituties benoem ik als *reflexief-recursief dialectisch*. In de loop van de tijd reproduceren of reorganiseren actoren instituties reflexief, i.e. in verschillende mate rekening houdend met de structurele beperkingen dan wel mogelijkheden en opportuniteiten die deze instituties hen bieden. Instituties selecteren of bevoorrechten sommige strategieën en tactieken van sommige actoren recursief, i.e. reageren steeds opnieuw op min of meer dezelfde wijze op het strategisch gedrag van actoren, in functie van hun eigen voortbestaan. Veranderingen in enerzijds individuele en collectieve actoren, relevante sociale groepen en hun posities en praktijken en anderzijds macro-structurele veranderingen, leiden tot veranderingen in instituties en hun

betekenissen, die op hun beurt endogene motoren van verandering in actoren en instituties worden.

- In de strategisch-relatieve institutionalistische benadering ten aanzien van planning en planningsinstrumenten staat tenslotte - naast de institutionele dynamiek - de *socio-politieke betekenis van planningsinstrumenten* centraal. Planningsinstrumenten zijn immers fundamenteel socio-politiek, niet enkel vanwege de pogingen van actoren om instrumenten te manipuleren of de politieke strijd omtrent de keuze van planningsinstrumenten, maar in hun (strategisch selectieve en institutionele) wezen zelf. Planningsinstrumenten belichamen socio-politieke eigenschappen, compromissen en machtsverhoudingen.

Voor een daadwerkelijk strategisch-relatieve analyse, is het behoud van de dynamische koppeling van een actorgericht en een institutiegericht perspectief in de verdere operationalisering essentieel. Vooraleer in te gaan op de empirische toetsing van bovenstaande principes in een case study, geeft hoofdstuk III daarom inzicht in de onderzoeksmethode.

III. ONDERZOEKSMETHODE

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag en de ontwikkeling en toetsing van de theoretische proposities daaromtrent, is dit onderzoek opgebouwd met behulp van een kritisch-realistische single case study onderzoeksstrategie waarbij vooral wordt gebruikt gemaakt van kwalitatieve onderzoekstechnieken.

Dit onderzoek gaat dus na of een bepaalde theorie (institutionalistische planningtheorie aangevuld met elementen van de strategisch relationele benadering (Jessop), science, technology and society studies (Bijker), politieke wetenschappen en social innovation literatuur) vruchtbaar is om een fenomeen in de realiteit (de dynamieken en socio-politiek rond plannings- en projectinstrumenten) te beschrijven en te verklaren. Door te vergelijken met rivaliserende verklaringen (mijn eigen vooringenomenheid en instrumentele theorieën) kunnen we nagaan of die laatste inderdaad minder vruchtbaar zijn. Via de theoretische generalisering zijn vervolgens uitspraken/verwachtingen mogelijk over datzelfde fenomeen in andere gevallen. De

theorie zal dan kunnen uitleggen waarom dat fenomeen niet of anders voorkomt in andere gevallen.

We passen het voorgaande toe op de transformatie van het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen en analyseren de institutionele dynamiek van actoren in relevante sociale groepen en instrumenten in institutionele omkaderingen voor een periode van vijftientig jaar, opgedeeld in vijf episodes.

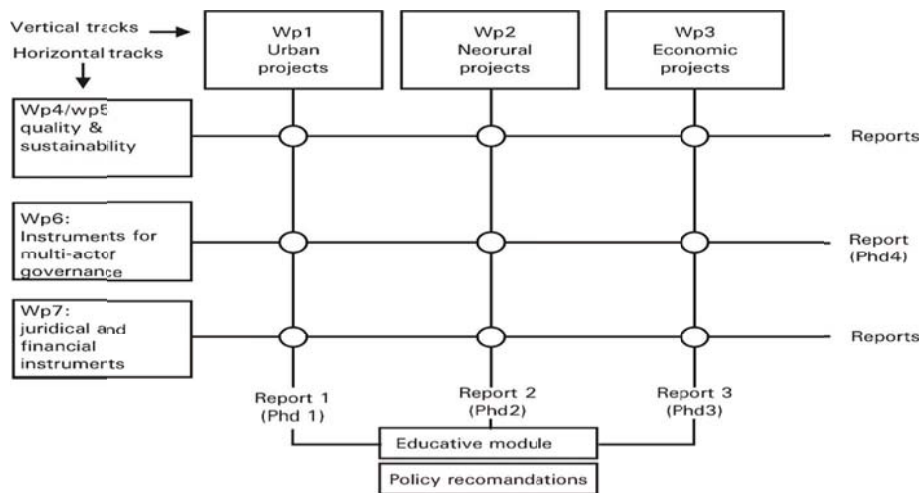
1. Onderzoekstraject

Het feit dat het onderzoek onderdeel was van het onderzoeksproject 'SP2SP' (zie inleiding en figuur 11, WP6) - uitgevoerd door diverse instellingen en meerdere onderzoekers en promotoren - heeft bijgedragen tot een veeleer grillig onderzoekstraject. SP2SP omvat immers verscheidene onderzoeksvragen, -doelstellingen en -stijlen, doorliep een traject van interactie met gebruikers en vereiste diverse (soorten) producten. Dit werkte ook door in mijn onderzoekstraject. In grote lijnen werden - doorheen de andere taken voor het SP2SP project - achtereenvolgens volgende stappen gezet ⁸⁰:

- opzoeken van literatuur inzake 'instrumenten', wat vooral leidde naar Nederlandse en Amerikaanse bestuurskundige en 'governance' literatuur en het inzicht dat dit niet de geschikte 'body of knowledge' kon bieden
- opzoeken van literatuur inzake implementatie, opnieuw sterk bestuurskundig en niet geschikt als 'body of knowledge'
- kennismaking met institutionele theorieën met behulp van een verblijf aan de University of Newcastle en vervolgens meer specifiek met literatuur omtrent sociale innovatie, interessant maar onvoldoende specifiek voor de onderzoeksvraag met betrekking tot 'instrumenten'
- verkenning van drie mogelijke piloot case studies in Newcastle (regeneration of Grainger Town, regeneration of the East Quayside, regeneration of Lower Ouseburn Valley), uitvoering van pilootinterviews en verzameling van documenten
- deelname aan een gezamenlijke case study (stationsomgeving Leuven), met pilootinterviews, doornemen van documentatie en uitschrijven van een analyse
- uitvoeren van een systematische zoektocht naar case studies die potentieel sociaal innovatief zijn, met behulp van een uitgebreide mailing en diverse gesprekken
- verkenning van de transformatie van het 'Schipperkwartier' als mogelijke case study met pilootinterviews en verzameling van documentatie

⁸⁰ Gedetailleerde overzichten van mijn activiteiten binnen SP2SP zijn te vinden in de vier jaarverslagen van dit onderzoeksproject.

- verkenning van een potentiële case study in Montréal (Quartier Saint Michel) met behulp van pilootinterviews, terreinbezoek en verzameling van documenten
- selectie van de transformatie van het 'Eerste Kwartier' als definitieve case study
- studie van literatuur omtrent science and technology studies, strategic-relational approach en instrumenten in political theory, als goede basis voor meer operationele concepten maar ongeschikt als 'body of knowledge'
- opmaken van een redenering en draft van theoretisch kader
- uitwerken van een toepassing van de redenering in opbouw op de evolutie van het Vlaams planningsinstrumentarium
- diepgaand veldwerk inzake de case study 'Eerste Kwartier' in twee rondes
- studie van literatuur inzake sociological institutionalism en institutional planning theory, geschikt als 'body of knowledge' maar onvoldoende operationeel, verdere ontwikkeling van het theoretisch kader
- uitwerken van een eerste analyse van de case study
- integratie van redenering, theoretisch kader, case study analyse en toepassing, uitschrijven van de thesis.



figuur 11: oorspronkelijke werkpakketten in het sp2sp onderzoeksproject

Doorheen voorgaande activiteiten, gaven een methodologisch en een inhoudelijk principe richting aan het onderzoek. Enerzijds werden volgens de principes van het 'research wheel' (Rudestam and Newton 2001) theorie, praktijk en empirie stelselmatig aan elkaar getoetst en stilaan op elkaar afgestemd. Veldwerk, literatuurstudie, mogelijke toepassing en andere ervaringen waren nooit af maar groeiden parallel en niet opeenvolgend. Hierdoor ontstond een specifieke en consistente mix van ervaring, theorie, veldwerk en toepassing in functie van een specifiekere wordende onderzoeksvraag. Anderzijds ontstonden uit de confrontatie

van literatuurverkenning met eigen ervaringen en discussies daarover na enige tijd aannames over een mogelijke wisselwerking tussen planningsinstrumenten en hun context. Dat hield in dat plannings- en projectinstrumenten niet neutraal zijn. Gedachten inzake een rivaliserende 'instrumentele' verklaring (instrumenten zijn wel neutraal en naar believen ter beschikking) en wat dus *niet* de juiste richting was, maakten deel uit van deze aannames. Dit was ook belangrijk voor een kritische ingesteldheid in de zoektocht naar de juiste 'body of knowledge'.

2. Onderzoeksstrategie

Het gaat om een kritisch-realistische single case study onderzoeksstrategie waarbij vooral wordt gebruikt gemaakt van kwalitatieve onderzoekstechnieken.

2.1. Case study onderzoek

In het algemeen werd dit onderzoek uitgevoerd volgens een case study onderzoeksstrategie. Deze staat volgens Yin (zie figuur 12) tegenover andere onderzoeksstrategieën als experiment, 'survey', archief analyse, historisch onderzoek (Yin 2003). Case study onderzoek is dus niet louter een techniek van dataverzameling, of een andere naam voor 'veldwerk', maar een specifieke onderzoeksstrategie die keuzes inhoudt omtrent het algemeen ontwerp van het onderzoek, de voorbereiding, de dataverzameling, de data-analyse, de eenheid van analyse, de case study rapportering enz. Binnen case study onderzoek zijn verscheidene onderzoekstechnieken mogelijk, zowel kwalitatieve als kwantitatieve. Deze technieken mogen niet worden geïdentificeerd met de onderzoeksstrategie. Dit gebeurt bijvoorbeeld als etnografisch onderzoek/participerende observatie wordt aangezien als case study onderzoek of als sprake is van 'kwalitatief onderzoek'. Omschrijven van mijn onderzoek als 'kwalitatief' is bijgevolg weinig verhelderend.

Strategy	Form of Research Question	Requires Control of Behavioral Events?	Focuses on Contemporary Events?
Experiment	how, why?	Yes	Yes
Survey	who, what, where, how many, how much?	No	Yes
Archival analysis	who, what, where, how many, how much?	No	Yes/No
History	how, why?	No	No
Case study	how, why?	No	Yes

Figure 1.1 Relevant Situations for Different Research Strategies
 SOURCE: COSMOS Corporation.

figuur 12: mogelijke onderzoeksstrategieën volgens COSMOS Corporation in Yin (bron: (Yin 2003))

Als strategie is het case study onderzoek het best vergelijkbaar met het experiment. Zoals het experiment, behandelt de case study 'hoe' en 'waarom' onderzoeksvragen, bijvoorbeeld hoe verloopt de wisselwerking van plannings- en projectinstrumenten met hun context, wiens instrumenten worden gemobiliseerd en waarom. De case study verschilt van het experiment inzake de mate van controle van de omstandigheden. Vraagstukken in planning en meer in het bijzonder met betrekking tot plannings- en projectinstrumenten vallen uiteraard buiten de controle van onderzoekers. De case study betreft ook min of meer hedendaagse gebeurtenissen. Zij verschilt daarin van het historisch onderzoek. Dit verschil is vaak weinig relevant in planning, aangezien langdurige planningsprocessen zowel historische als hedendaagse gebeurtenissen betreffen en ook historisch worden. Een case study onderzoek is dus een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen onderzoekt in zijn 'real-life' context, in het bijzonder wanneer de grenzen tussen het fenomeen en zijn context niet evident zijn. Case-studies zijn aangewezen als de context belangrijk is, wat in planning inderdaad het geval is. Bijkomende kenmerken van het case study onderzoek zijn: de complexiteit en het aantal variabelen dat van belang is voor het onderzochte fenomeen, het gebruik van vele vormen en bronnen van bewijsmateriaal waarin gegevens moeten convergeren na triangulatie en de ontwikkeling van theoretische proposities die richting geven aan dataverzameling en -analyse.

Het gebruik van theoretische proposities is volgens Yin belangrijk voor case study onderzoek. Het richt niet alleen de verzameling en analyse van empirische gegevens, het is één van de manieren om de validiteit van het onderzoek te verhogen maar is ook essentieel voor het opvangen van de kritiek op het verondersteld gebrek aan generaliseerbaarheid van case study onderzoek. Dit laatste is wel degelijk generaliseerbaar, echter niet statistisch tot populaties met behulp van een 'sample' (uiteraard niet) zoals in survey onderzoek, wel theoretisch (Castree 2005, Flyvbjerg 2006, George and Bennett 2005, Yin 2003). Case-study theoretische generalisering (of nog: abstractie of conceptualisering) is van tweede orde en verschilt daarin van eerste orde statistische generalisering. Een theorie is daarbij een 'template waarmee de empirische resultaten van de case worden vergeleken'. Dit verklaart ook waarom, net zoals bij experimenten, toch kennisopbouw mogelijk is met behulp van slechts één case study. Met behulp van de theoretische veralgemening kunnen uitspraken gebeuren omtrent het bestudeerde fenomeen in andere contexten. De theorie moet daarbij ook kunnen verklaren waarom het fenomeen zich in de andere context anders voordoet. Toegepast op de transformatie van het 'Eerste Kwartier' als case study, betekent dit dat we trachten kennis te vergaren over de dynamiek van (de-)institutionalisering en de socio-territoriale innovatiecapaciteit van plannings- en projectinstrumenten en dat we die kennis ook zullen kunnen toepassen in andere contexten dan het 'Eerste Kwartier'. Bovendien is de betrachting te kunnen verklaren waarom in de transformatie van bijvoorbeeld het Kievitplein het instrumentarium onderdeel was van een heel andere dynamiek.

Zelfs al is kennisopbouw mogelijk met behulp van één case study, dan nog verdient multiple case study onderzoek - vaak maar onnodig 'comparatief onderzoek' genoemd - volgens Yin de voorkeur. Hierin wordt het onderzoek uit de eerste case study herhaald voor de andere geselecteerde case studies, waardoor de analytische generalisering wordt verbeterd. Men kan dit vergelijken met het herhalen van een

experiment. Dit heeft niet de bedoeling zogenaamde ‘variabelen’ te laten variëren⁸¹ maar de theoretische proposities te verfijnen. Aangezien kennisopbouw een collectieve onderneming is, kunnen andere case studies later ook gebeuren door andere onderzoekers (zie ook verder).

2.2. Een kritisch realistische benadering

De omschrijving van dit onderzoek als ‘case study onderzoek’ geeft onvoldoende informatie. Case study onderzoek kan immers op diverse wijzen worden ingevuld, afhankelijk van het achterliggend onderzoeksparadigma. Binnen het continuum van onderzoeksparadigma’s tussen positivisme en constructivisme (Mortelmans 2007), bevindt voorliggend onderzoek zich veeleer aan de constructivistische zijde. De literatuur benoemt dit paradigma als kritisch realisme. Dit gaat uit van de sociale constructie van de realiteit en van kennis en vermijdt zowel de (post)positivistische valkuil van het naïef realisme als de constructivistische valkuil van het relativisme. In de eerste valkuil vinden we ontologische en epistemologische aannames over de scheidbaarheid van het onderzoeksobject en de onderzoeker (object en subject), de mogelijkheid van volledig objectieve kennis, de verklaring van sociale feiten louter door andere sociale feiten (dus met uitsluiting van de actoren die deze feiten produceren) en het geloof in kennisopbouw door hypothesetesting, het zoeken naar regulariteiten en generalisering. In de tweede valkuil bevinden zich evenzeer extreme aannames over de onmogelijkheid van een objectieve werkelijkheid, de volledige relativiteit van kennis en de loutere interpretatie van betekenissen (Mortelmans 2007, Sayer 1992).

⁸¹ Tijdens de voorbereidingen op de case study analyse is gedacht aan een analyse van meerdere projecten in functie van het variëren van enkele variabelen. Het ging om volgende mogelijke combinaties: 3 case-studies in dezelfde stad maar met verschillen in dominante logica (Schipperkwartier (meer civiel georiënteerd), Permeke (meer overheidsgericht), Kievit (privaat gestuurd)); 3 of 4 Vlaamse case-studies waarvan ik aannam dat zij sociaal innovatief zijn (Schipperkwartier, Brugse Poort, Buda eiland, wijkcontract papenvest in Brussel); 3 sociaal innovatieve cases in verschillende institutionele contexten (Schipperkwartier (Antwerpen), Lower Ouseburn Valley (Newcastle upon Tyne), Saint-Michel (Montréal)); een combinatie van de voorgaande (Schipperkwartier, Permeke en Kievit (Antwerpen), Lower Ouseburn Valley, Grainger Town, East Quayside (Newcastle), Saint-Michel, Vieux Montréal, Vieux Port (Montréal)); een tegenstelling van 2 cases (Schipperkwartier (transformerend), Kievit (machtsbevestigend)); 3 cases in verschillende soorten ruimten (Schipperkwartier (stedelijk), Trefil Arbed (economisch), een open ruimte project); 3 schaalniveaus (instrumenten op Vlaams niveau, instrumenten in een project, één specifiek instrument). Geen van de genoemde combinaties betekende een meerwaarde voor een onderzoek naar de sociale constructie van instrumenten.

	Positivism	Postpositivism	Kritische theorie en andere	Constructivism
Ontologie	Naïef realisme – "reële" realiteit maar bestudeerbaar	Kritisch realisme – "reële" realiteit maar enkel op onvolledige en probabilistische wijze bestudeerbaar	Historisch realisme – Virtuele realiteit gevormd door sociale, politieke, economische, etnische, en gender waarden; gekristalliseerd over de tijd	Relativisme – Lokale en specifiek geconstrueerde realiteiten
Epistemologie	Dualistisch/objectivistisch; resultaten zijn waar	Aangepast dualistisch/objectivistisch; kritische traditie/gemeenschap; resultaten zijn waarschijnlijk waar	Transactioneel/subjectief; waardegebonden resultaten	Transactioneel/subjectief; gecreëerde resultaten
Methodologie	Experimenteel/manipulatief; verificatie van hypothesen; hoofdzakelijk kwantitatieve methoden	Gewijzigd experimenteel/manipulatief; kritisch pluralisme; falsificatie van hypothesen; kan ook kwalitatieve methoden omvatten	Dialogisch/dialectisch	Hermeneutisch/dialectisch

figuur 13: *alternatieve onderzoeksparadigma's volgens Guba & Lincoln in Mortelmans (bron: (Mortelmans 2007), p. 60)*

In de diverse paradigma's komen andere onderzoeksvragen aan bod. Toch zijn de genoemde extremen weinig succesvol in het opbouwen van sociale theorie. Het kritisch realisme gaat daarom terug naar de principes van waarlijk dialectische sociale constructie. Dit hecht veel belang aan het proces van objectivering van sociale feiten maar behoudt de koppeling met de productie ervan door actoren. Betekenisgeving blijft dus gekoppeld aan het menselijk handelen en wordt niet de enige te bestuderen werkelijkheid. Kennisopbouw is in dit paradigma geen objectief noch subjectief proces maar onderdeel van een sociaal veld en van de sociale dialectische processen die worden bestudeerd. Sayer vat dit als volgt samen in enkele algemene principes (Sayer 1992).

- De wereld (zowel natuurlijk als sociaal) bestaat onafhankelijk van onze kennis erover.
- Onze kennis van die wereld is onvolmaakt en theorie geladen. De concepten waarheid en onwaarheid schieten te kort voor een goede weergave van de relatie tussen kennis en haar object. Kennis kan nochtans empirisch getoetst worden. Haar effectiviteit in het beschrijven en verklaren van materiële praktijken is geen toeval.
- Kennis ontwikkelt zich noch louter continu als kennisaccumulatie, noch volledig discontinu in totale conceptverschuivingen.
- Er is noodzakelijkheid in de wereld. Zowel natuurlijke als sociale objecten hebben specifieke causale krachten en manieren van gedrag.
- De wereld is gedifferentieerd en gelaagd en bestaat niet enkel uit gebeurtenissen maar ook uit objecten en structuren die gebeurtenissen kunnen genereren. Deze structuren zijn aanwezig zelfs al genereren ze niet altijd geordende patronen van gebeurtenissen.
- Sociale fenomenen zijn concept-afhankelijk. We moeten dus niet alleen hun materiële effecten verklaren maar ook interpreteren wat ze betekenen. Zij bestaan enerzijds onafhankelijk van de interpretatie van onderzoekers ervan

maar moeten anderzijds worden geïnterpreteerd vertrekkend van de kaders van onderzoekers.

- De productie van elke vorm van kennis is een sociale praktijk. De condities en sociale relaties rond de productie van kennis beïnvloeden de inhoud ervan. Kennis en dus de inhoud ervan is ook taalgebonden.
- Sociale wetenschap moet kritisch zijn ten aanzien van zijn object. Om sociale fenomenen te kunnen verklaren en begrijpen moeten we hen kritisch evalueren.

Methodologisch heeft dit een aantal gevolgen voor de kritisch realistische case study in dit onderzoek. In plaats van te trachten de case study te modelleren of uiteen te rafelen in causale reeksen, bouwen we veeleer aan een verklaring over de gebeurtenissen in de case study (Yin 2003), gedeeltelijk onder narratieve vorm, en gaan we op zoek naar causale mechanismen die al dan niet tot uiting komen in de concrete gebeurtenissen (George and Bennett 2005, Sayer 1992). Conceptualisering en theorievorming spelen dus een belangrijke rol. Het opbouwen van de verklaring gebeurt iteratief door onderzoeksvraag, conceptualisering en empirisch onderzoek op elkaar af te stemmen. Het resultaat is een theoretische mix (als pre-conceptueel kader van intermediaire concepten, niet als sets van te relateren variabelen) die in functie staat van de specifieke onderzoeksvraag in zijn specifieke context met zijn specifieke analyse en specifieke case. Toch leidt dit tot meer algemene kennisopbouw via het blootleggen van causale mechanismen. Ook kunnen we uitgaan van de collectiviteit van kennisopbouw, met andere woorden de *sociale* constructie ervan, wat een vrij specifieke behandeling van de case study toelaat. Andere onderzoekers met andere case studies zullen volgen (of voorgegaan zijn) en bijdragen tot nieuwe intersubjectieve kennis. Als dat zo is, is opbouwen van kennis, en dus het eigen onderzoek, ook een maatschappelijk/strategische onderneming wat evident een aantal gevaren van manipulatie inhoudt. Deze laatste kan men enigszins opvangen door het onderzoek kritisch en dialectisch te maken. Het eerste zal leiden tot reacties van mainstream onderzoek dat zich inschakelt in de bestaande sociale (machts)verhoudingen, het tweede tot reacties van actoren in de case study zelf. Integreren van beide soorten reacties in het onderzoek dragen bij tot een beter begrip van de axiologische en socio-politieke positie van de onderzoeker (in tegenstelling tot meer positivistisch ingestelde onderzoekers is de kritische onderzoeker vermoedelijk wel geïnteresseerd in (het wijzigen van) machtsverhoudingen), een verbeterd begrip van de onderzochte fenomenen en tot het ontstaan van intersubjectieve kennis. Hierbij past ook het laten nalezen van de case door deelnemers ervan, als een recht op antwoord. Tenslotte spelen de aard van de onderzoeksvragen en de gehanteerde theorieën een rol. Hoe en waarom vragen zijn meer waarschijnlijk in kritisch realistisch onderzoek. Ook sommige theorieën zijn meer compatibel. Het is duidelijk dat de - ontologisch institutionele - theorieën die aan de basis liggen van het conceptueel kader van voorliggend onderzoek (sociologisch institutionalisme en institutionalistische planingtheorie), sterk

sociaal constructivistisch zijn. Dit geldt niet voor theorieën binnen het rational choice institutionalisme.

2.3. Onderzoekstechnieken

Met het benoemen van de empirische analyse als kritisch-realistisch case study onderzoek, komen ook een aantal onderzoekstechnieken in het vizier. Het gaat in het algemeen om kwalitatieve onderzoekstechnieken. Op zich heeft het onderscheid kwalitatief versus kwantitatief onderzoek weinig betekenis. Al evenmin is het hanteren van kwalitatief dan wel kwantitatief onderzoek een doel op zich. Belangrijker is dat onderzoekstechnieken passen binnen de case study als onderzoeksstrategie en de ontologie, epistemologie en methodologie van het kritisch realisme belichamen. Kwalitatieve noch kwantitatieve technieken zijn dus bij voorbaat uitgesloten. De gehanteerde technieken komen hieronder nog aan bod.

2.4. Validiteit?

In voorgaande paragrafen is hopelijk aangetoond dat de kritieken op case-study onderzoek ongegrond zijn. In tegenstelling tot de mening van sommigen dat case study onderzoek te vaag en weinig systematisch, niet generaliseerbaar, en te beschrijvend zou zijn, is wel degelijk systematisch en rigoureuus case-study onderzoek mogelijk. Bij wijze van samenvatting behandelt deze paragraaf opnieuw de validiteit van de case study.

Volgens Yin kan de kwaliteit van case-study onderzoek worden beoordeeld aan de hand van algemene criteria voor de kwaliteit van sociaal wetenschappelijk onderzoek: construct validiteit, interne validiteit, externe validiteit, betrouwbaarheid.

- Construct validiteit gaat over de correcte operationalisering van de concepten waarnaar onderzoek wordt gedaan. Om aan deze test te voldoen, moet de onderzoeker de te onderzoeken specifieke types van veranderingen selecteren en aantonen dat de operationalisering van deze veranderingen inderdaad de specifieke types van verandering reflecteren.
- Interne validiteit betreft enkel explanatory research en onderzoek naar causaliteiten. Het gaat om het bevestigen dat x wel degelijk y veroorzaakt en het uitsluiten dat een derde factor z dat doet. Dit is ook van toepassing op ruimere veronderstellingen/afleidingen/gevolgtrekkingen (inferences). Er zijn een aantal tactieken mogelijk om hiermee om te gaan: pattern matching, explanation building, addressing rival explanations, using logic models.
- Externe validiteit is de vraag naar generaliseerbaarheid. Dit laatste verloopt via theorie, multiple case designs en herhalingen in andere cases. De vraag naar de representativiteit van een case is hierbij niet aan de orde, aangezien de generalisering gebeurt naar de theorie.

- Betrouwbaarheid houdt in dat men de case opnieuw moet kunnen onderzoeken met dezelfde resultaten. Daartoe moet de aanpak uitvoerig worden gedocumenteerd. Mogelijke strategieën zijn het gebruiken van een case study protocol en de ontwikkeling van een case-study database.

Tests	Case Study Tactic	Phase of research in which tactic occurs
Construct validity	<ul style="list-style-type: none"> ● Use multiple sources of evidence ● Establish chain of evidence ● Have key informants review draft case study report 	data collection data collection composition
Internal validity	<ul style="list-style-type: none"> ● Do pattern-matching ● Do explanation-building ● Address rival explanations ● Use logic models 	data analysis data analysis data analysis data analysis
External validity	<ul style="list-style-type: none"> ● Use theory in single-case studies ● Use replication logic in multiple-case studies 	research design research design
Reliability	<ul style="list-style-type: none"> ● Use case study protocol ● Develop case study database 	data collection data collection

figuur 14: positivistische criteria voor validiteit en strategieën om daaraan te voldoen (bron: (Yin 2003), p. 34)

Deze criteria zijn in oorsprong positivistisch. Alhoewel zij door Yin breder worden toegepast op case study onderzoek bestaan ook alternatieve criteria: credibility (geloofwaardigheid), transferability (overdraagbaarheid), dependability (betrouwbaarheid), confirmability (bevestigbaarheid), ethics (ethiek).

	Data collection	Data interpretation	Data reporting
Credibility	- long & persistent engagement - triangulation in data and methods	- peer debriefing - member checking - triangulation in analysis	- description of peer debriefing, member checking, triangulation, ...
Transferability	- sampling - comparative research	- qualitative comparative analysis	- thick description of research context - description of sampling, ...
Dependability	- phrasing - ordering of topics - fieldnotes - audio-recordings	- CAQDAS - negative case analysis	- description of coding, analysis, ... - access to original data
Confirmability	- think about positionality and personality	- think about positionality and personality	- lengthy quotations - reflexive journal - openness about gaps & limitations
Ethics	- informed consent - confidentiality - minimize harm - avoid exploitation	- informed consent - minimizing harm - avoid exploitation	- informed consent - confidentiality - minimize harm

figuur 15: *interpretatieve criteria voor validiteit (bron: (Schuermans 2009))*

In voorgaande paragrafen werd in algemene termen aangegeven hoe deze criteria in voorliggend onderzoek kunnen worden ingevuld. Het gaat om volgende strategieën en technieken, verdeeld over de verschillende onderzoeksstappen:

- keuze voor een consistente onderzoeksstrategie: case study onderzoek voor hoe en waarom vragen
- keuze voor consistentie in kritisch realistische ontologie, epistemologie en methodologie: zoeken naar causale mechanismen, iteratieve opbouw van theorie en empirie, kennisopbouw als collectieve onderneming, kritisch en dialectisch, hoe en waarom vragen, compatibele theorieën (opm: sociale constructie van kennis maar wel afhankelijk van die kennis bestaande wereld)
- rigositeit in de voorbereiding van de case study: iteratieve afstemming van theorie en empirie, socio-technische ensembles als eenheid van analyse, specifieke theoretische mix, pilootstudies op drie sporen, selectie en selectieprocedure van de case, case study protocol
- rigositeit in de data verzameling: triangulatie, diversiteit in bronnen en aandacht voor al het bewijsmateriaal, beschikbaarheid van case study database

- rigorositeit in de analyse: sturing door theoretische proposities, aandacht voor rivaliserende verklaringen en het eventueel bewijsmateriaal daarvoor, wederwoord van betrokkenen, explanation building en reconstructie van een chronologie, opbouwen van een chain of evidence (tussen de onderzoeksvragen, het case study protocol, de case study database, verwijzingen naar de database in het onderzoeksrapport en de conclusies), gebruik van vroegere kennis, scheiding van bewijsmateriaal en interpretatie.

2.5. Bijkomende voorwaarden aan de methode

Naast de algemene kenmerken van de kritisch-realistische case study, volgen uit de onderzoeksvraag en het theoretisch kader nog een aantal specifieke voorwaarden voor de methode in dit onderzoek ⁸².

Ten eerste is de reconstructie van de evolutie van de instrumenten in de case study (in relatie tot relevante sociale groepen en institutionele omstandigheden) uitdrukkelijk geen lineaire evolutie naar alsmaar beter werkende (versies van) instrumenten. Bijker (1997) geeft integendeel aan dat zowel ‘werkende’ als ‘niet-werkende’ versies van het bestudeerd instrument vanuit hetzelfde kader moeten worden beschreven en verklaard. Het ‘werken’ van een instrument is immers geen intrinsieke eigenschap van het instrument maar ‘wordt bepaald in sociale interactie en expliciet weerspiegeld in het technologisch frame’ (Bijker, 1995:192) ^{83 84}. De

⁸² Bijker (1995:13-16) noemt gelijkaardige voorwaarden: (1) Change/continuity: The conceptual framework should allow for an analysis of technical change as well as of technical continuity and stability. (2) Symmetry: The conceptual framework should take the “working” of an artifact as explanandum, rather than as explanans; the useful functioning of a machine is the result of socio-technical development, not its cause. (3) Actor/structure: The conceptual framework should allow for an analysis of the actor-oriented and contingent aspects of technical change as well as of the structurally constrained aspects. (4) Seamless web: The conceptual framework should not make a priori distinctions among, for example, the social, the technical, the scientific, and the political.

⁸³ Bijkers analyse van de ontwikkeling van de fiets is dus geen beschrijving van deze evolutie vanuit de ‘activiteit van het fietsen’. Dit laatste zou een instrumentalistische analyse zijn waarin de fiets een middel is voor het doel ‘fietsen’. Dergelijke analyse is uitdrukkelijk niet de bedoeling van deze thesis. Bijkers beschrijving legt integendeel verbanden met relevante sociale groepen, economische en maatschappelijke ontwikkelingen (ontwikkeling van de industrie in de UK, wereldoorlogen, op- en neergang van steden, evolutie van bourgeoisie en aristocratie, ontwikkeling van de wielersport, de opkomst van sponsoring en de commerciële rol daarvan, de ontwikkeling van recreatie, fietsersbewegingen en clubs, emancipatie van de vrouw, structuur van de industriële sector enz. enz.). Dit sluit overigens ook aan bij Jessops bekommernis dat de institutie *altijd* samen met/in relatie tot de actoren wordt beschreven. Bijker beschrijft ook heel technische elementen als fietskaders, kettingen, wielen, spaken, zadels, banden enz. samen met/in relatie tot de actoren (en vice versa).

vraag die hierbij wordt beantwoord, is dus niet: 'werkt' dit instrument(arium), of wat is er fout aan dit instrument, of hoe kunnen we dit instrument verbeteren, of wat zijn de effecten van dit instrument? Het gaat integendeel om: wiens instrument wordt als 'werkend' aangezien en door wie, onder welke condities 'werkt' het, wie profiteert van deze condities, wat zijn de mechanismen van verandering? Dat betekent ook dat ook als mislukkingen aangeziene instrumenten moeten worden opgespoord en verklaard.

Ten tweede moet de onderzoeksmethode de reflexief - recursief dialectische koppeling van het 'agency' en het 'structure' perspectief - zoals conceptueel uitgewerkt - kunnen behouden in de methodologische operationalisering.

Net zoals voor het 'werken' en 'niet-werken' van instrumenten, moet de methode ten derde ook symmetrisch zijn ten opzichte van het al dan niet sociaal innovatief zijn van case studies. Ook het verloop van cases die als minder sociaal innovatief worden aangezien, moeten kunnen worden verklaard, zie daarover ook Yin 2001.

In de onderzoeksmethode mag ten vierde geen onderscheid ontstaan tussen formele en informele instrumenten. Instituties en dus ook instrumenten zijn immers zowel formele regels als informele conventies en discoursen.

Ten vijfde moet ook in de verdere operationalisering de theoretische oplossing doorwerken van de vraag of het gaat om overheidsinstrumenten en hoe het dan moet met de praktijken en instrumenten van andere soorten van actoren. Instituties structureren het gedrag van de hele waaier van actoren die zich min of meer groeperen in relevante sociale groepen. Deze groepen overstijgen de grenzen tussen overheid, civiele sector en private sector. De vraag om wiens instrumenten het gaat, moet bijgevolg centraal blijven.

Tenslotte moet ook het evolutionair perspectief verder doorwerken in de methode. Het onderzoek analyseert immers een (stukje van een altijd verder gaande) dynamiek en geen toestand en plaatst die dynamiek centraal in de analyse. Zowel verandering als continuïteit moeten kunnen worden verklaard. Zie daarover ook Bijker (1995).

In de volgende secties komt aan bod hoe aan deze voorwaarden wordt voldaan.

⁸⁴ In de woorden van Berger en Luckmann (1967:118): *'This means that institutions may persist even when, to an outside observer, they have lost their original functionality or practicality. One does certain things not because they work, but because they are right - right, that is, in terms of the ultimate definitions of reality promulgated by the universal experts.'*

3. Voorbereiding van de case study

3.1. Single case study design

Zoals al aangegeven, heb ik de case study 'Eerste Kwartier' ontworpen als een single-case strategie. Vertrekkend van enkele aannames omtrent de wisselwerking tussen planningsinstrumenten en maatschappelijke context (zie hiervoor 'onderzoekstraject'), werd de case study voorbereid door het iteratief ontwikkelen van een onderzoeksvraag (beschreven in hoofdstuk I) en een conceptueel kader (beschreven in hoofdstuk II) met betrekking tot de socio-technische dynamiek van planningsinstrumenten. Beide zijn sturend voor de dataverzameling en -analyse.

3.2. Eenheid van analyse

In dit voorbereidend proces groeide ook inzicht in de eenheid van analyse. Oorspronkelijk ging het om aannames omtrent plannings- en projectinstrumenten voor het realiseren van strategische projecten. Dit evolueerde naar 'socio-technische ensembles' als gehelen van plannings- en projectinstrumenten ingebed in institutionele omkaderingen en verbonden aan relevante sociale groepen. Het onderzoek richt zich bijgevolg op de analyse van socio-technische ensembles in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen, hun interne en externe dynamieken van bestendiging en verandering en de socio-politieke betekenis van deze dynamieken.

3.3. Pilot cases

De evoluerende onderzoeksvraag, conceptueel kader en eenheid van analyse werden toegepast in enkele pilot case studies. Ik volgde daarbij drie sporen.

- Een eerste spoor paste de groeiende redenering toe op de wisselwerking na 1945 van de planningsinstrumenten op Vlaams niveau met hun maatschappelijke context. Dit leverde tussentijdse teksten op voor de gebruikersgroep van het SP2SP onderzoeksproject ⁸⁵, voor het ISoCaRP congres 2007 in Antwerpen ⁸⁶ en voor International Planning Studies ⁸⁷. Lange tijd ging ik er van uit dat de socio-technische dynamiek van de planningsinstrumenten op Vlaams niveau de definitieve case study zouden vormen. Dit bleek een te ambitieus project. De test

⁸⁵ Van den Broeck, P. Instrumenten voor sociaal-ruimtelijke transformatie in strategische projecten, Tekst en presentatie voor gebruikersgroep 3 (met stellingen over instrumenten), oktober 2006.

⁸⁶ Van den Broeck, P. (2008). Planning tools in the Flemish region. A socio-political perspective. Chapter in "Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects". 43rd International Congress 2007 / Urban Dialogues. ISoCaRP.

⁸⁷ (Van den Broeck 2008).

was wel essentieel voor de ontwikkeling van het conceptueel kader en de analyseschema's terzake.

- In een tweede spoor begeleidde ik een masterstudent in de toepassing van de redenering op het ontstaan van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (1997)⁸⁸. Dit leverde een nieuwe test van de mogelijkheden en beperkingen van het conceptueel kader.
- Tenslotte verkende ik meerdere cases. Het gaat om drie mogelijke piloot case studies in Newcastle upon Tyne in de UK (regeneration of Grainger Town, regeneration of the East Quayside, regeneration of Lower Ouseburn Valley), een case study die met andere onderzoekers werd verkend (stationsomgeving Leuven), drie potentiële case studies in Montréal in Canada (vieux Montréal, Montréal vieux port, Quartier Saint Michel) en drie potentiële cases in Antwerpen (De Coninckplein, Kiel, Schipperskwartier). Daarvan werden enkele cases meer diepgaand gedocumenteerd met behulp van pilootinterviews, terreinbezoek en bronnenonderzoek: Het gaat om: regeneration of Grainger Town Newcastle (UK), regeneration of the East Quayside Newcastle (UK), regeneration of Lower Ouseburn Valley Newcastle (UK), stationsomgeving Leuven, Quartier Saint Michel (Canada), Schipperskwartier Antwerpen. Dit leverde tussentijdse teksten op voor de SP2SP gebruikersgroep⁸⁹, het ESDP congres in Leuven 2007⁹⁰, het CRISES congres 2007 in Montréal⁹¹ en de VRP studiedag in Antwerpen 2007⁹².

3.4. Selectie van de case study

Uiteindelijk selecteerde ik de transformatie van het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen als definitieve case study. Er zijn in essentie drie redenen voor deze selectie. Een eerste reden ligt in de rijke geschiedenis van het gebied. Het 'Eerste Kwartier' is één van de oudste wijken in de stad Antwerpen. De recente transformaties zijn maar een onderdeel van een lange geschiedenis van steeds veranderende plannings- en projectinstrumenten en institutionele omkaderingen (met bijvoorbeeld stadsherstel, samenlevingsopbouw, prostitutiebeleid, stadsontwikkeling enz.). Dit maakt een gedifferentieerde analyse van de plannings- en projectinstrumenten in hun institutionele dynamiek mogelijk en interessant. Een tweede reden voor de selectie is de parallele ontwikkeling van een ruimtelijke en een sociale aanpak voor de transformatie van het gebied. Dit heeft uiteraard te maken met de aanwezigheid van prostitutie als een zwakke sociale groep. Het maakt een gevarieerde analyse

⁸⁸ (Merckaert 2008).

⁸⁹ Van den Broeck, P., Naar een ruimtelijk-maatschappelijk innovatief instrumentarium?, Tekst en presentatie voor gebruikersgroep 4, maart 2007.

⁹⁰ (Van den Broeck 2007a).

⁹¹ (Van den Broeck 2007b).

⁹² Lezing op de VRP studiedag omtrent de Vlaamse ruimtelijke planningsprijs 2006, Van den Broeck, P., 'Het schipperskwartier, voorbeeld van ruimtelijke en sociale innovatie?' ,juni 2007.

mogelijk van de socio-territoriale innovatie die al dan niet werd gerealiseerd, meer dan in grootschalige stationsomgevings- of waterfrontprojecten. Ten derde koos ik voor een Vlaamse case study om kennis op te bouwen omtrent institutionele dynamieken in Vlaanderen en een sterkere relatie te leggen met de praktische vragen die gebruikers stelden bij de aanvang van het onderzoek (zie hoofdstuk I Inleiding).

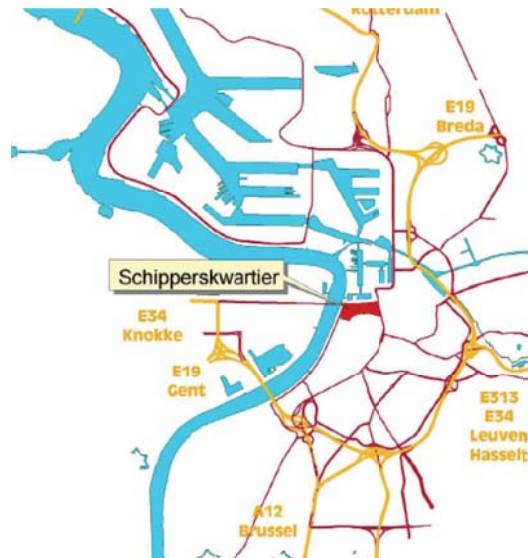
Aan de selectie van het 'Eerste Kwartier' als definitieve case study ging een gesystematiseerde zoektocht vooraf. Via verschillende kanalen deed ik een oproep naar potentiële case studies: door het plaatsen van een oproep naar cases in verscheidene nieuwsbrieven en andere fora, door het bevragen van bevoorrechte getuigen en contactpersonen en door het bijwonen van seminars, studiedagen enz. De oproep werd geplaatst in de Vlaamse nieuwsbrieven van VRP, VVSG en Samenlevingsopbouw Vlaanderen. Hij werd daarnaast verspreid in de mailinglists van het planning en development congres (K.U.Leuven april 2007), AESOP, ISoCaRP, Planet en AESOP young academics. Deze oproep leverde een long-list aan mogelijke cases op, waaruit na evaluatie een short-list werd geselecteerd. Onderzoek van pilotcases leidde tot een definitieve selectie. Dit proces is beschreven in de documenten in bijlage 1.

3.5. Situering van de case study

Het 'Eerste Kwartier' is gelegen in het historisch centrum van Antwerpen, tussen stadhuis en Eilandje en Schelde en Zeemanshuis. Het omvat min of meer de administratieve 'Eerste Wijk' en een gedeelte van de 'Tweede Wijk'. Het 'Schipperkwartier' - het niet vastomlijnde gebied waarin uitgaansleven en prostitutie eeuwenlang aanwezig zijn geweest - is onderdeel van het 'Eerste Kwartier'. De naam 'Eerste Kwartier' die hier werd gegeven aan het onderzoeksgebied⁹³ is een samenvoeging van voorgaande gebiedsaanduidingen. De oppervlakte van het gebied bedraagt ongeveer 20 ha⁹⁴. Sinds 2001 is het gebied getransformeerd van een achtergestelde buurt met een uitbreidende misdaad en prostitutie naar een rustige residentiële buurt. Raamprostitutie is nu geconcentreerd in drie straten - 'de gedoogzone' - in het noorden van het gebied.

⁹³ De naam 'Eerste Kwartier' wordt ook gebruikt in: (Antwerpen Averechts and Stad Antwerpen 2008)

⁹⁴ Zie ook (Stad Antwerpen cel wijkontwikkeling 2001, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e)



figuur 16: situering 'Eerste Kwartier' in Antwerpen (bron: stad Antwerpen)



figuur 17: 'Eerste Kwartier' en omgeving (bron: google maps)



figuur 18: het 'Schipperskwartier' vanuit de lucht (bron: Microsoft virtual earth 2008)



figuur 19: straten en percelen in het 'Schipperskwartier' (bron:(Tempera 2008b))

3.6. Case study protocol

De voorbereiding van de case study werd afgesloten met het opmaken van een case study protocol. Yin beschrijft dit als een gids voor de data-verzameling en -analyse (Yin 2003). Het case study protocol bevat: een overzicht van het case study project, procedures voor het veldwerk, case study vragen, een gids voor het case study rapport. het case study protocol is een belangrijke schakel tussen onderzoeksvragen, conceptueel kader, empirische analyse en conclusies. Bijlage 2 bevat een beknopte versie van het case study protocol voor het 'Eerste Kwartier'. Dit document verwijst naar het doctoraatsproject en een paper ⁹⁵. De drie documenten samen geven duidelijkheid over de aanpak van de data-verzameling, -analyse en -rapportering van de case study. Zij geven achtergrondinformatie over het onderzoek, het thema dat wordt onderzocht, het conceptueel kader, de bredere theoretische en beleidsrelevantie van het onderzoek en de relevante literatuur. Daarnaast geeft het protocol ook een inzicht in de verwachte organisatie van de case study beschrijving en testen daarvan zowel voor het planningsinstrumentarium op Vlaams niveau (doctoraatsproject) als voor het 'Eerste Kwartier' (paper). Deze testen waren belangrijk om de haalbaarheid van het verder onderzoek in te schatten. Tenslotte geeft het protocol de topics die in interviews zouden worden behandeld ⁹⁶. Deze volgen uit het conceptueel kader.

4. Dataverzameling en -analyse

4.1. Bronnen

De definitieve dataverzameling gebeurde in een drietal periodes van telkens enkele maanden (voorjaar 2008, vroeg najaar 2008, vroeg voorjaar 2009). Daarin werden telkens diverse types van noodzakelijke bronnen voor bewijsmateriaal verzameld. Het gaat om:

- 44 eigen semi-gestructureerde interviews, waarvan 27 met opname en 27 met een transcriptie hoofdzakelijk opgemaakt door een jobstudent, met 33 sleutelactoren in het proces (lokale politici, diverse gemeentelijke, Vlaamse en federale

⁹⁵ Van den Broeck, P., Doctoraatsproject, Tekst voor de tweede begeleidingscommissie, maart 2008 en (Van den Broeck 2009).

⁹⁶ Het gaat om: algemene reconstructie van het proces, reconstructie van relevante sociale groepen, reconstructie van individuele actoren en hun positie ten opzichte van sociale groepen, verschillende betekenissen die verschillende sociale groepen geven/gaven aan de gehanteerde instrumenten (politieaanpak, sociale aanpak, prostitutieplan, projecten, marketing), elementen van de institutionele omkadering, rol van de ruimtelijke organisatie in voorgaande wisselwerking, mogelijke beleidsconsequenties, bronnen, eventuele specifieke vragen voor deze persoon. Zie bijlage 2.

- ambtenaren, vertegenwoordigers van ngo's, private planners, onderzoekers, uitgevoerd in de lente van 2007, de zomer van 2008 en de lente van 2009
- 8 interviews met opname waarvan 1 met transcriptie, met 8 bijkomende actoren, uitgevoerd en ter beschikking gesteld door Dhr. Maarten Loopmans tijdens diens doctoraatsonderzoek met veldwerkers, vertegenwoordigers van buurtcomités, en actiegroepen van prostituees en eigenaars, uitgevoerd in de lente van 2005
 - 11 interviews met originele filmopnames, met 6 bijkomende actoren en 5 overlappende actoren, uitgevoerd en ter beschikking gesteld door Mevr. Terenja Van Dijk in het kader van de toekenning van de Vlaamse planningsprijs en in opdracht van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP), met ambtenaren, bewoners, vertegenwoordigers van bedrijven
 - beleidsdocumenten, verslagen van vergaderingen, wetenschappelijke artikels, boeken, persartikels, wetten, reglementen, thesissen, onderzoeksrapporten, films en TV series, brochures, collegebesluiten enz.
 - websites
 - informele gesprekken
 - plaatsbezoeken
 - mijn eigen ervaring, contacten en herinneringen als ruimtelijk planner en bewoner van het Antwerpse
 - een twintigtal interviews in het kader van de mastersthesis van A. Merckaert omtrent de totstandkoming van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, uitgevoerd door A. Merckaert en mezelf.

De lijst van geïnterviewde personen is opgenomen bij de bronnen.

Veel van dit materiaal is afkomstig uit de archieven van de dienst stadsontwikkeling van de stad Antwerpen, de dienst prostitutiebeleid van de stad Antwerpen en van de vzw Payoke, waar ik vrije toegang had en vele dagen heb doorgebracht.

Om verschillende bronnen te kunnen trianguleren ⁹⁷ is het verzameld materiaal bewust zo verscheiden mogelijk. De geïnterviewde personen zijn sleutelactoren in de transformatie van de 'Eerste Kwartier', verdeeld over verschillende relevante sociale groepen en verschillende episodes. Het zwaartepunt van de interviews (en van de hele informatieverzameling) ligt in de periode 1990 - 2005 maar ook actoren met kennis van de jaren 1970 en 1980 werden bevroegd. De interviews trachten feiten te achterhalen (concrete gebeurtenissen en praktijken, maar ook sociale feiten als rollen, kennissystemen, discoursen enz.). Opinies van interviewees werden in functie

⁹⁷ Triangulatie is bijvoorbeeld essentieel om een aantal in de interviews voorkomende valkuilen op te vangen. Het gaat bijvoorbeeld om: foute herinneringen van data, zeer beperkte kennis van voorgeschiedenissen en de herkomst van ideeën, herhaling van op dat moment geldende discoursen, benadrukken van de eigen rol in het proces als men voelde dat ik daarnaar peilde, reconstructie volgens huidige opvattingen in plaats van toen geldende enz.

daarvan ge(her)ïnterpreteerd bijvoorbeeld om de betekenis van planningsinstrumenten voor actoren (relevant of niet) te achterhalen, de frames waarbinnen zij handelden enz.⁹⁸. Om zo indirect mogelijk te komen tot de noodzakelijke informatie, waren de ondervraagde personen slechts heel beperkt op de hoogte van mijn hypothesen. Ook de geschreven bronnen zijn zoals uit de opsomming blijkt, heel verscheiden. Het feit dat een aantal ervan afkomstig zijn uit drie verschillende archieven draagt daartoe bij.

Het verzameld materiaal werd geordend in een case study database. Het gaat om een overzichtsdokument (notities over chronologie, notities volgens de structuur in het case study protocol, notities over te houden interviews, notities over bronnen), een bronnenlijst bijgehouden in het programma Reference Manager, een verzameling van notities verdeeld over 24 notitieboekjes, digitale informatie verdeeld in mappen en archiefdozen met (kopieën van) documenten. Deze database is beschikbaar ter controle of gebruik door andere onderzoekers.

4.2. Sneeuwbalmethode

De gevolgde methode voor dataverzameling is een dubbele 'sneeuwbalmethode'. Vanuit aannames over gehanteerde planningsinstrumenten zoeken we enerzijds naar de elementen van een institutionele omkadering waarvan deze instrumenten onderdeel zijn. De noodzakelijke sporen terzake worden ongeacht het schaalniveau gevolgd tot het punt dat zij niet langer specifiek zijn voor de instrumenten in kwestie. Dit punt bereikt men als de bronnen geen nieuwe elementen meer aanbrengen en naar elkaar beginnen te verwijzen. Instituties buiten de institutionele omkadering beschouw ik als macro-structurele factoren. Dit leverde voor het 'Eerste Kwartier' lijsten met mogelijke instrumenten en elementen die daaraan gekoppeld zijn (zie figuur 20). Later hergroepeerde ik deze instrumenten en elementen door de relatie te leggen met de actoren en de relevante sociale groepen waarin deze actoren georganiseerd geraken.

Eenzelfde werkwijze volgde ik met de actoren. We zoeken naar de relevante sociale groep die dialectisch verbonden is met de geïdentificeerde institutionele omkadering. Dat gebeurt opnieuw door actoren op te sporen en relaties met andere actoren te volgen tot zij niet langer relevant blijken voor de instrumenten en relevante sociale groep in kwestie. De uiteindelijke selectie van relevante sociale groepen, gebeurt door de relatie te leggen met de opgespoorde instituties. De verschillende stappen werden meermaals doorlopen in functie van toenemend bewijsmateriaal en

⁹⁸ Peilen naar opinies gebeurde echter heel onrechtstreeks. Ik leid deze af uit de manier van beantwoorden, uit het anders interpreteren van dezelfde feiten enz.

toenemend inzicht in de institutionele dynamieken omtrent de geïdentificeerde socio-technische ensembles.

Bij de dubbele 'sneeuwbalmethode' fungeert het analyseschema dat ik - op basis van de literatuurstudie - opmaakte voor de mogelijke lagen van een institutionele omkadering (hoofdstuk II.3, figuur 8), als een heuristiek. Het is slechts richtinggevend voor de analyse en geen typologie. Het geeft inspiraties voor mogelijke institutionele elementen verbonden aan specifieke planningsinstrumenten. Deze inspiraties moeten worden concreet gemaakt in de analyse. Ook kan blijken dat elementen die (nog) niet in het schema zijn opgenomen, aandacht verdienen.

social work, socio-political activism and public safety (1984 - 1997)	emergence and professionalization of prostitution policy (1997 - 2001)	prostitution policy and physical restructuring in a social urban development (2001 - 2004)	urban development, city-marketing , prostitution management, community work (2004 - ...)
individual and collective actors			
<ul style="list-style-type: none"> - ngo Payoke - mayor and cabinet - local police - federal police - justice department - press - prostitutes - extreme right party - deprived local residents - socialist party - green party - building control department - Antwerp organisation for community development 	<ul style="list-style-type: none"> additional groups <ul style="list-style-type: none"> - criminal groups - property owners - local residents - university - prostitution service department - other city administrations - elderman of social affairs - elderman of city development - federal parliament changing role <ul style="list-style-type: none"> - Payoke (-) - extreme right party (-) 	<ul style="list-style-type: none"> additional groups <ul style="list-style-type: none"> - part of the planning department - a whole range of city administrations - tourists - artists - private owners, investing in their house changing role <ul style="list-style-type: none"> - existing local residents (+) through community centre - board of eldermen (+) 	<ul style="list-style-type: none"> additional groups <ul style="list-style-type: none"> - new middle class and upmarket residents - private sector, large developers - surrounding companies - city's development agency - new generation of politicians
elements of institutional frames			
<i>technical elements</i>			
<ul style="list-style-type: none"> - lobbying , press campaigns, happenings - streetwork, community work, kids projects, sheltering prostitutes - closure of prostitution houses - safety covenant 	<ul style="list-style-type: none"> - prostitution policy plan (process design, strategic choice, action plan, ...) - zone of tolerance - two regulations on prostitution - health policy - police enforcement - community work (attempt of property development) - (communication and canvassing) 	<ul style="list-style-type: none"> - strategic planning - process management - communication policy (adjusted) sectoral instruments - land and property policy - prostitution policy - community work - housing policy 	<ul style="list-style-type: none"> - project management - process design (public) management - marketing en communication - community work - prostitution management - public private partnerships

cognitive elements

- (Dutch) strategic planning
- university knowledge on prostitution related health care
- tradition of spatial planning in Antwerp
- urban 1 project train station area, BOM
- growing knowledge on property development
- procedures and regulations of prostitution policy
- growing urban development tradition in the Flemish region
- knowledge on marketing

socio-political elements

- rise of Antwerp community development tradition
- renowned case of child abuse and reform of justice and police
- extreme right and federal public safety policy
- Flemish and federal welfare policies
- federal public safety policy (enabling administrative penalties)
- laws, procedures and practices on human trafficking
- growing tradition on neighbourhood development
- city organization concerning neighbourhood policy
- 1948 law on prostitution
- Flemish and federal welfare policies
- city organization on housing, tourism, ...
- dismantlement of the city service of neighbourhood development
- federal 'large cities' fund
- Flemish city policy
- PPP-decree
- new decree on municipal organization
- reform of Flemish administration
- centralization of city administration
- growing interest for urban development in Antwerp

discursive elements

- consternation around human trafficking
- international 'security' discourse
- romanticism on prostitution
- negative publicity on prostitution house owners and criminals
- versus discourse on unfair treatment of prostitution house owners
- campaign on red light district as a tempting area instead of ghost town
- neo-liberalism and public management
- international city competition discourse

figuur 20: tussentijdse empirische elementen van relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen in 4 episodes in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' (bron: auteur)

4.3. Analysetechnieken

Gelet op voorgaande verwijzingen naar de sturende werking van het theoretisch kader en de iteratieve ontwikkeling ervan tot een vrij specifieke theoretische mix, is het belang van dit kader voor de analyse van de case study evident. Het theoretisch kader werd gebruikt om de analyse te richten en om de beschrijving van de case study te structureren. Dit werd uitgebreid voorbereid en samengevat in het case study protocol. De theoretische proposities zijn gekoppeld aan de onderzoeksvragen en helpen om te focussen op bepaalde data en om andere data te negeren.

Daarnaast diende een voortdurende maar veeleer impliciete vergelijking met rivaliserende verklaringen als tweede strategie bij het filteren en analyseren van data⁹⁹. Het gaat enerzijds om de eigen vooringenomenheid als onderzoeker of andere bedreigingen van de validiteit van het onderzoek. Mogelijke vooringenomenheid van de onderzoeker wordt in case study onderzoek opgevangen door de weerbarstigheid van de case zelf tegen analyse (Flyvbjerg 2006, Yin 2003). Actoren die betrokken waren bij de case study of met een eigen mening over de gebeurtenissen daarin, zijn zeer kritisch tegen interpretaties door de onderzoeker. Dit vraagt van de onderzoeker een sterke onderbouwing en het uifilteren van zijn eigen bias. Trianguleren van data, de diversiteit van de interviews en diverse informele gesprekken hielpen bij een kritische toets van mijn eigen interpretaties. Anderzijds werd de analyse van de case study ook voortdurend getoetst aan instrumentele benaderingen als rivaliserende theorieën. In de analyse van de case study zal ik af en toe aangeven welke gebeurtenissen niet kunnen verklaard worden door een instrumentele analyse. Dit kan bijvoorbeeld door aan te tonen hoe achtergronden van actoren als Leona Detiège, Patsy Sörensen of Kitty Haine doorwerken in de instrumenten in het 'Eerste Kwartier', hoe de evoluties van BOM naar SOMA en de aanpak van de planningscel doorwerken, hoe de opkomst van een 'new urban policy', de komst van burgemeester Janssens en VESPA de aanpak doen wijzigen, wat de impact is van het federaal (groot)stedenbeleid, hoe de aard van de prostitutiesector doorwerkt op het onvermogen om de prostituees in te schakelen in een echt ontwikkelingsproces.

⁹⁹ Yin geeft meer soorten rivaliserende verklaringen dan ik behandel. Drie 'craft rivals' en zes 'real-life rivals', die moeten geïdentificeerd worden vóór de data verzameling (p. 113). Hoe meer daarvan kunnen afgewezen worden, hoe sterker de bewijskracht. Soorten rivaliserende verklaringen zijn: de nulhypothese (de waarneming is het resultaat van toeval), bedreigingen van de validiteit, onderzoekers vooringenomenheid (bias), directe rivaal (een andere interventie dan beoogd, veroorzaakte dit effect), gemengde rivaal (een andere interventie is samen met de beoogde verantwoordelijk voor het effect), implementatie rivaal (het implementatieproces en niet de inhoudelijke ingreep, is verantwoordelijk voor het resultaat), rivaliserende theorie (een andere theorie die verschilt van de gekozen verklaart de resultaten beter), super rivaal (een kracht die de interventie overstijgt en ze ook omvat, is verantwoordelijk voor het effect), een maatschappelijke rivaal (maatschappelijke trends en niet een specifieke kracht of interventie, zijn verantwoordelijk voor de resultaten).

Ten derde wil ik hier wijzen op twee met kritisch realisme compatibele analytische technieken die in dit onderzoek zijn gehanteerd: 'explanation building' en 'reconstructie van een chronologie'. Deze staan tegenover meer (post-)positivistische technieken als 'pattern matching', 'simple time series analysis', 'complex time series analysis', 'logic models' (Yin 2003). De bedoeling van 'explanation building' is de case te analyseren door het bouwen van een verklaring over de case. Met het verklaren van een fenomeen wordt bedoeld: het stipuleren van een veronderstelde set van causale verbanden in verband daarmee. Omdat deze verbanden te complex en te moeilijk zijn om direct te meten, gebeurt het bouwen van verklaringen vaak onder narratieve vorm. De verklaringen reflecteren een aantal theoretisch significante proposities. 'Explanation building' is een iteratief proces¹⁰⁰. In de 'explanation' van het 'Eerste Kwartier' is ook de reconstructie van de chronologie als analytische techniek een onderdeel, op voorwaarde dat de chronologie niet herleid wordt tot een kroniek zonder meer¹⁰¹. Het theoretisch kader is immers sterk evolutionair en houdt inderdaad causale uitspraken in. Voorbeelden zijn de moeilijkheid om gestabiliseerde instituties te wijzigen, het belang en de doorwerking van de voorgeschiedenis in gestabiliseerde instituties, het identificeren van verschillende episodes op basis van verschillende types van instrumentengroepen en relevante sociale groepen, de langdurigheid van open fasen in het proces, de hogere snelheid van gesloten procesfasen, het onvermijdelijk uitlokken van tegenreactie door gesloten procesfasen enz.

4.4. Planningsinstrumenten centraal

Belangrijk voor de methode is ook dat planningsinstrumenten centraal worden gesteld. Daaruit volgt dat actoren, institutionele elementen en macro-structurele factoren worden geanalyseerd vertrekkend van hun relevantie voor de

¹⁰⁰ Dit heeft volgens Yin volgende stappen: het opmaken van een initiële theoretische statement of een initiële propositie over beleid of sociaal gedrag, vergelijken van de bevindingen van een initiële case met deze statements of proposities, herzien van de statement of propositie, vergelijken van andere details van de case met deze revisie, vergelijken van de revisie met de bevindingen van andere cases, herhalen van het proces zoveel als nodig. Daarbij is vergelijking met rivaliserende verklaringen belangrijk. Men moet aantonen hoe de rivaliserende verklaring niet kan worden opgebouwd, gegeven het bewijsmateriaal.

¹⁰¹ Aangezien de sequentie van oorzaak en gevolg temporeel niet kan omgedraaid worden, draagt dit bij tot de analyse van causale mechanismen. Het analytisch doel is om de chronologie te vergelijken met diegene die wordt voorspeld door een verklarende theorie, waarin een aantal condities worden gespecificeerd, zoals bijvoorbeeld: sommige gebeurtenissen moeten gebeuren vóór andere en de omgekeerde sequentie is onmogelijk, sommige gebeurtenissen worden altijd gevolgd door bepaalde andere, sommige gebeurtenissen kunnen pas op andere volgen na verloop van een bepaalde tijd, sommige tijdsperiodes in een case kunnen heel andere klassen van gebeurtenissen omvatten dan die in andere tijdsperiodes. Als de gebeurtenissen in een case overeenstemmen met een voorspeld verloop en niet met een rivaliserend verloop, kan de single case krachtig zijn (Yin 2003).

geïdentificeerde planningsinstrumenten. Dit resulteert in een gerichte analyse en vermijdt beschrijvingen van niet relevante maatschappelijke dynamieken¹⁰². Ik ontwikkelde deze werkwijze onder andere op basis van werk van Bijker, Palier en Bezès (Bezès 2007, Bijker 1995, Palier 2007). De analyses van deze auteurs betreffen heel verschillende instrumenten (het pensioensysteem in Frankrijk (Palier 2007), de berekening van de loonmassa van de ambtenaren in Frankrijk (Bezès 2007), de fiets, Bakeliet, de fluorescerende lamp (Bijker 1995)) maar zijn in hun aanpak gelijk. Het gaat om een sociaal constructivistische (socio-politieke, institutionalistische) analyse van de evolutie van een instrument. Hierbij gebeurt een zorgvuldige reconstructie van de evolutie van een bepaald instrument, in relatie tot relevante sociale groepen en socio-politieke en socio-economische omstandigheden.

4.5. Operationalisering van de technische dimensie en de definiëring van het onderzoeksobject

In hoofdstuk II.3 definiëerde ik planningsinstrumenten als de technische kern van een institutionele omkadering, waarbij beide het gedrag van een corresponderende relevante sociale groep structureren. Deze technische dimensie, omschreef ik in

¹⁰²

In een vorige paper, hanteerde ik het tweede voorlopig schema en situeerde ik de evolutie van planningsinstrumenten in Vlaanderen in meer algemene maatschappelijke dynamieken. Bijgevolg ligt de focus daardoor minder op de interne institutionele dynamiek (Van den Broeck 2008). Het gaat enerzijds om een korte schets van de Belgische socio-economische, socio-politieke en ideologische geschiedenis van na 1945 en anderzijds om een schets van verschillende instrumentgroepen: sectorinstrumenten, formele bestemmingsplaninstrumenten, instrumenten van de strategische ruimtelijke planning (structuurplanning), instrumenten voor samenlevingsopbouw en emancipatie, projectmanagement instrumenten en instrumenten voor alternatieve lokale ontwikkeling en sociale innovatie. De paper geeft aan hoe de ontwikkeling van deze instrumentgroepen complexe parallellen vertoont met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Voorbeelden daarvan zijn: de samenhang van de bestemmingsplanning met de fordistische periode; de interne verschuivingen binnen de structuurplanning als gevolg van bureaucratisering en de opkomst van het procesmanagement; de samenhang van de opkomst van het publiek projectmanagement met de herstructurering van de welvaartstraat en de opkomende neo-liberalisering. Deze beschrijving moet echter worden geherstructureerd volgens het nu meer uitgewerkt theoretisch kader en volgens de methodiek van bijvoorbeeld Bijker, Palier en Bezès (zie hoger). De uitgesplitste beschrijvingen in de paper van de maatschappelijke context enerzijds en instrumentgroepen anderzijds, moeten samensmelten tot één beschrijving van de herkomst van het huidig 'projectinstrumentarium' in relatie tot de relevante sociale groepen en hun technologische kaders. Dit zal resulteren in een meer verfijnde en meer diepgaande analyse en zal de te grote veralgemeningen vermijden. Daarin wordt duidelijker welke instrumentgroepen samenhangen met welke relevante sociale groepen en welke maatschappelijke achtergronden. Ook de inherente socio-politieke betekenissen van de verschillende instrumentgroepen worden daardoor duidelijk. In elk geval levert deze analyse een andere geschiedenis van het plannings- en projectinstrumentarium op dan de meer heroïsche maar zeer éézijdige beschrijving die doorgaans door ruimtelijke planners wordt gegeven. Een dergelijke beschrijving van het ontstaan van het planningsdecreet en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is bijvoorbeeld te vinden in (De Jong and De Vries 2002). Het veroveren van een zekere positie voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen en de bijbehorende netwerking komen niet aan bod.

navolging van Bijker (1995) als de criteria waarmee actoren hun planningsinstrumenten definiëren als 'werkend' of 'niet werkend', als de essentie van hun instrumenten, als bepalend voor de (vorm van de) uitkomst van planningsprocessen en volgens hen corresponderend met hun doelstellingen. Aangezien de technische dimensie - zoals ook de cognitieve, socio-politieke en discursieve dimensies - institutioneel is, zijn technische elementen sociale feiten die als een objectieve (maar sociale) realiteit kunnen worden geanalyseerd. Omdat technische elementen als technisch worden gedefinieerd door corresponderende actoren, verlopen de analyse en operationalisering ervan via de formulering die actoren eraan geven. In de analyse van de case study operationaliseer ik het technische bijgevolg als datgene wat actoren in gesprekken, interviews, toelichtingen en teksten definiëren als (de kern van) hun instrumentarium.

Het voorgaande houdt in dat een preciese omschrijving van concrete plannings- en projectinstrumenten (al dan niet in strategische projecten), het *resultaat* is van het onderzoek en niet het startpunt (dit in tegenstelling tot de technische kern als analytische categorie) en dat deze omschrijving meerduldig en complex zal zijn. We onderzoeken immers welke instrumenten door wie als werkend worden aangezien en binnen welke institutionele dynamiek. Dat betekent ten eerste dat we de analyse moeten starten met een tentatieve omschrijving van de plannings- en projectinstrumenten die we onderzoeken. Deze omschrijving wordt tijdens het onderzoek precieser, naarmate het duidelijker wordt welke relevante sociale groepen welke instrumenten mobiliseren en/of betekenis geven. Ik startte de analyse met een tentatieve omschrijving van de te analyseren instrumenten als instrumenten voor het implementeren van ruimtelijke/stedenbouwkundige projecten. Deze hebben de ambitie in te grijpen in de ruimtelijke organisatie en de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied en gaan gepaard met één of andere vorm van collectieve (niet enkel publieke) actie. Gelijkaardige tentatieve omschrijvingen kan men formuleren voor andere instrumenten, die na analyse op een gelijkaardige manier precieser worden en worden toegewezen aan diverse relevante sociale groepen. De 'fiets' in Bijkers (1995) analyse is bij de aanvang van zijn onderzoek een soort van intuïtie, maar krijgt tijdens de analyse een meervoudige en complexe gestalte. Gelijkaardige analyses zijn mogelijk voor schrijnwerkersgereedschap¹⁰³, de brownfieldconvenant,

¹⁰³ Zie (Vanden Bossche 2007) over nieuw bouwgereedschap voor vrouwen als reactie op de vrouwonvriendelijkheid van het bestaand gereedschap. '*De doe-het-zelf-sector is een door en door mannelijke sector.*'

de verschillende ziekteverzekeringsvoorstellen van Obama en Clinton ¹⁰⁴, de crematoria van de SS ¹⁰⁵ en betonberekenningsmethodes. Ten tweede zijn verschillende (soms concurrerende) instrumenten (instrumentgroepen) tegelijkertijd actief, overeenkomstig het bestaan van verschillende relevante sociale groepen. Verschillende instrumentgroepen krijgen bovendien andere betekenissen toegekend door verschillende groepen. De analyse zal dus blootleggen dat er op hetzelfde moment meerdere omschrijvingen zijn van 'plannings- en projectinstrumenten', wat opnieuw de eenduidigheid, techniciteit of lineariteit van deze instrumenten tegenspreekt. Ten derde geldt hetzelfde doorheen de tijd. Plannings- en projectinstrumenten veranderen in de loop van de tijd, in samenhang met de wijzigende posities en samenstellingen van overeenkomstige relevante sociale groepen.

¹⁰⁴ Zie (Krugman 2008) over de inherente verschillen van de instrumenten die door beide presidentskandidaten worden voorgesteld. *'Het is een verschil dat misschien technisch of obscuur kan lijken, en velen hebben inderdaad al geschreven dat de kleine lettertjes van hun voorstellen alleen interessant zijn voor de boekhouders en technocraten onder ons. Maar zoals ik ook al in vroegere stukken heb uitgelegd: er is echt een zeer groot verschil tussen de visies van beide kandidaten. Bovendien bevestigt nieuw onderzoek wat ik heb gezegd: het verschil tussen de plannen van de kandidaten zou best wel eens kunnen neerkomen op het verschil tussen een universele ziekteverzekering, een cruciale doelstelling voor progressieven, en een gezondheidszorg die daar nog niet in de buurt van komt.'*

¹⁰⁵ Zie (Raspoet 2007) over een tentoonstelling over de rol van de verbrandingsovens en hun techniciteit in de holocaust. *'Techniker der Endlösung luidde de titel toen de tentoonstelling in juni in het Joods Museum van Berlijn haar première beleefde. (...) De vernietiging van Joden en andere volksvijanden was niet het exclusieve werk van een fanatieke klik rond een geestesgestoorde tiran met een foute snor. Hannah Arendt schreef het al in Eichmann in Jeruzalem, haar indrukwekkende boek over het proces van de boekhouder van de Enlösung, Adolf Eichmann. De judeocide werd door de hele Duitse maatschappij, tot in de vezels doordrongen van de nazi-ideologie, gedragen.'*



figuur 21: verbrandingsovens van de SS als extreem voorbeeld van sociaal ingebedde 'techniciteit' (bron: (Raspoet 2007))



figuur 22: een vrouwvriendelijke reactie (links) tegen een manneninstrument (rechts) (bron: (Vanden Bossche 2007))

Het is ondertussen duidelijk, dat 'tentatieve' definiëringen niet aansluiten bij de positivistische 'scientific' methode waarin naar causale verbanden tussen één of meer meetbare variabelen wordt gezocht (zie hoger hoofdstuk II.2). Bijbehorende rationalistische literatuur vraagt immers om exacte en constante definities die vergelijkingen tussen meerdere cases en typologieën (van instrumenten) mogelijk maken, alsof instrumenten constant blijven in de loop van een evolutie. Binnen het beschreven theoretisch kader is een dergelijke definitie onmogelijk en ongewenst. Zij is immers tegenstrijdig aan de uitgangspunten en zou een instrumentele (neutrale, gematerialiseerde, genaturaliseerde) visie op instrumenten binnenbrengen in het onderzoek ¹⁰⁶. Ook Bijker (onder andere p. 49) en Jessop verwijzen uitdrukkelijk naar de interpretatieve methode als alternatief voor de positivistische methode. De nadruk ligt hierbij op de (inductieve) reconstructie van een proces in functie van een beter begrip van de achterliggende causale mechanismen ¹⁰⁷.

4.6. Geen voorafbepaalde typologie

Uit het voorgaande volgt ook dat de verschillende soorten instrumenten die in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' worden geïdentificeerd geen ex ante geformuleerde ideaaltypes zijn die moeten worden gevonden in het proces. Integendeel, het gaat om instrumenten die daadwerkelijk voorkomen in het proces, gerelateerd aan een specifieke combinatie van specifieke actoren, ingebed in specifieke instituties (en de specifieke combinatie van de dimensies daarvan), met een specifieke vorm en een specifieke voorgeschiedenis. Analytisch is dit verschillend van diverse vormen van (instrumentalistische) literatuur waarin men voorafbepaalde types van instrumenten tracht te identificeren of afwijkingen van deze types tracht te vinden. Hoofdstuk II.2 bevat hiervan een aantal voorbeelden. Normatief leidt dit tot een ander soort aanbevelingen dan de handboeken over planningsmethodieken die enerzijds specifieke planningsmethodieken uitwerken (en verdedigen) en anderzijds overzichten uitwerken van dergelijke methodieken en soms ook diverse methodieken relateren aan diverse contexten (zie ook Healey's kritiek daarop).

¹⁰⁶ Zie Lascoumes en Le Galès (2007) over naturalisatie van instrumenten, zie Bijker (1995) idem, zie Jessop (2001) over reïficatie van instituties met verwijzing naar Latour.

¹⁰⁷ De éénzijdige keuze voor de interpretatieve methodiek, moet worden genuanceerd. Moulaert wijst er bijvoorbeeld op dat beide aanpakken elkaar kunnen bevruchten (Moulaert and Nussbaumer 2005b). Ook Bijker onderschrijft dit impliciet door in zijn laatste hoofdstuk te wijzen op de perspectieven die een typologie van processen van socio-technische verandering kan bieden (Bijker 1995):276.

5. Organisatie van het case study rapport

Om de analyse van de socio-technische dynamieken in het 'Eerste Kwartier' en de socio-politieke eigenschappen van de gehanteerde instrumenten in verschillende episodes van het planningsproces te organiseren, heb ik diverse analyseschema's uitgeprobeerd. Deze tests zijn weergegeven in bijlage 3. Hieruit blijkt ook hoe theoretisch kader en data-analyse iteratief op elkaar werden afgestemd. Overigens probeerde ik gelijkaardige schema's uit voor een analyse van het planningsinstrumentarium op Vlaams niveau (zie Van den Broeck 2008). Onderstaand beschrijf ik enkel de uiteindelijke manier van organiseren en rapporteren van de case study.

5.1. Periode van analyse

Op basis van het theoretisch kader en de schema's daarin, zoals weergegeven in hoofdstuk II.3 (en figuren 7 tot en met 10), zocht ik in de transformatie van het 'Eerste Kwartier', naar de wortels van de institutionele dynamiek die heeft geleid tot de huidige interactie van actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en instituties. Voor een zinvol startpunt bleek het nodig minstens terug te gaan naar civiel verzet in de jaren 1980 tegen het Antwerps beleid op dat moment ten aanzien van prostitutie. Bovendien bleek het nodig een relatie te leggen met het 'stadssanerings'beleid van de jaren 1950 en 1960 en de overgang naar een beleid van 'stadsherstel' vanaf de jaren 1970. De analyse start bijgevolg in 1984, wanneer Patsy Sörensen eerste acties onderneemt ten aanzien van prostitutie, maar geeft ook een voorgeschiedenis die verder teruggaat. Ik eindig de analyse in 2009, maar wijs er ook op dat verdere transformaties worden gepland, in het bijzonder in de omgeving van het Zeemanshuis en langs de Antwerpse kaaien.

5.2. Vijf episodes

In de strategisch-relatieve benadering en de methodologische uitwerking daarvan worden zowel continuïteiten als discontinuïteiten inzichtelijk gemaakt. Ik doe dit met behulp van een opdeling van de totale periode van vijftientig jaar, in min of meer coherente episodes met een min of meer herkenbare en gestabiliseerde dynamiek van individuele en collectieve actoren, relevante sociale groepen, planningsinstrumenten en institutionele omkaderingen ('stabilization and closure' volgens Bijker (1995), 'patterned incoherence' volgens Jessop (2001)). De hierna volgende indeling in episodes en instrumentgroepen is gerelateerd aan kantelmomenten in de institutionele dynamiek in de geschiedenis van het 'Eerste Kwartier'. Zoals vroeger aangegeven, kunnen deze volgen uit veranderingen van actoren(netwerken) en relevante sociale groepen, planningsinstrumenten en

institutionele omkaderingen, en macro-structurele factoren. Zij leiden tot het ontstaan van telkens nieuwe min of meer coherente institutionele complexen als onderdeel van grotere maatschappelijke veranderingen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007 refererend naar Burch), zie ik de kantelmomenten niet als 'critical moments' of 'critical junctures', maar als een interpretatie die een aantal veranderingen als samenhangend beschouwt, die de uitdrukking zijn van spanningen en veranderingen die aanwezig/bezig zijn in een voorgaande 'stabilisering' van een socio-technisch ensemble en die de kiemen in zich dragen van veranderingen naar een volgende 'stabilisering'. Grotere verschuivingen die op langere termijn zichtbaar worden, zijn in werkelijkheid het resultaat van permanente kleine veranderingen die lang vóór iets als verandering wordt geïdentificeerd, plaatsvinden.

In het algemeen is de case study analyse op basis van dit principe opgedeeld in vijf episodes (waarvan één préhistorie en één epiloog). Aangezien de analyse - zoals hiervoor verantwoord - geen kroniek is maar een door de theorie gestructureerde analyse, zijn de episodes geen perfect op elkaar aansluitende periodes maar is overlap mogelijk. Binnen de episodes analyseer ik bovendien de continuïteit van voortdurende kleine veranderingen, maar ook de discontinuïteiten die bij een analyse op langere termijn zichtbaar worden. Dat houdt in dat het soms nuttig is vooruit te lopen op latere gebeurtenissen, terug te blikken naar gebeurtenissen in een verder verleden of herhalingen in te bouwen.

5.3. Opbouw per episode

In de volgende hoofdstukken worden de vermelde episodes in het transformatieproces van het 'Eerste Kwartier' uitgewerkt. In elke episode treden in vergelijking met de voorgaande episode fundamentele veranderingen op inzake plannings- en projectinstrumenten, actoren, relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen. De analyse volgt in elke episode ongeveer dezelfde logica. In de eerste episode wijkt de logica enigszins af.

- Een eerste punt geeft de spanningen en kiemen voor verandering waarmee de voorgaande episode eindigt en de nieuwe episode start. Zoals gezegd, kan het gaan om spanningen en veranderingen in de belangrijkste actoren en relevante sociale groepen, in instrumenten en institutionele omkaderingen, en in macro-structurele factoren die doorwerken in de case study.
- Een tweede punt definieert de in de besproken episode actieve socio-technische ensembles en analyseert daarin de belangrijkste instrumenten. Ik maak in elke episode een onderverdeling van de betrokken socio-technische ensembles in kleinere onderdelen van deze ensembles. Deze onderverdeling leid ik af uit de analyse van de reflexief-recursief dialectische wisselwerking van actoren en instituties. De analyse geeft dan per onderdeel de dynamische wisselwerking van

de betrokken instrumenten met de betrokken actoren (in hun relevante sociale groep) en de instituties waarin deze instrumenten zijn ingebed. Desgevallend wordt ook het verband gelegd met achterliggende macro-structurele factoren. Afzonderlijke paragrafen leggen achtereenvolgens meer nadruk op instrumenten als technische kern, op de daaraan gerelateerde actoren (in hun relevante sociale groep), en op de daaraan gerelateerde instituties (in hun institutionele omkadering). Dit geeft een ping-pong van paragrafen, die ik telkens opnieuw toepas in alle onderdelen van de geïdentificeerde institutionele ensembles. Kortom, een analyse uitgevoerd volgens dit kader komt neer op het dynamisch koppelen van een actorenanalyse en een institutionele analyse. Koppelen van beide gebeurt door ze in functie van elkaar te formuleren. Dynamiek ontstaat door gebruik te maken van de verschillende genoemde concepten om de vele interacties te beschrijven¹⁰⁸.

- Ten derde herneemt de analyse de wisselwerking uit het tweede punt maar nu met meer nadruk op de actoren en relevante sociale groepen. Deze analyse is beknopter omdat in het tweede punt de actoren in grote mate al aan bod komen. De uitsplitsing in twee punten volgt de logica zoals weergegeven in figuur 9 in hoofdstuk II.3. Dit stemt ook overeen met Jessops (2001) dialectiek van ‘reflexief gereorganiseerde structurele configuraties’ en ‘recursief geselecteerde strategieën en tactieken of met Berger en Luckman’s (1967) analyse van de maatschappij enerzijds als objectieve realiteit en anderzijds als subjectieve realiteit.
- Ten vierde evalueer ik de socio-territoriale innovatiecapaciteit van de lopende processen. Dit gebeurt enerzijds vanuit een proces perspectief. Daarbij wordt ingegaan op de dynamiek van deconstructie en reconstructie van instituties. voor socio-territoriale innovatie zijn immers de afbraak van bestaande sociale netwerken en instituties en de opbouw van nieuwe netwerken en instituties noodzakelijk. Anderzijds geeft de analyse ook een inhoudelijk perspectief. Dit evalueert de structuur van de instrumenten en hun institutionele omkaderingen wat betreft hun democratische en emancipatorische kwaliteiten.
- Tenslotte formuleer ik een aantal besluiten die ingaan op elementen van het theoretisch kader die in deze episode specifieke aandacht verdienen. Deze komen samengevat terug in hoofdstuk IX met de algemene conclusies.

De case study analyse is geen kroniek maar wordt zoals gezegd onmiddellijk gestructureerd door de besproken theoretische concepten. Om toch enigszins inzicht

¹⁰⁸ Saey maakt in wezen een gelijkaardige analyse in (Saey 1988). Een actorenanalyse is vervat in het onderscheid dat hij maakt tussen de projecten inzake ruimtelijke ordening van de wetgever, de deskundigen en de Nationale Commissie van de Ruimtelijke ordening. Een institutionele analyse is uitgewerkt door het kader dat hij gebruikt om deze ‘projecten’ te analyseren: aspiraties, functie, taakstelling van de ruimtelijke ordening, maatschappijvisie, beleidsvisie, oogmerken, legitimatie, organisatie, effectiviteit, planningsmethode en -technieken. Door het onderscheid ‘voorgesteld project’ versus ‘uitgevoerd project’, ontstaat ook inzicht in een evolutie.

te geven in de pure chronologie, geeft bijlage 4 een overzicht van een aantal relevante data.

5.4. Inhoudelijk overzicht

Hoofdstukken IV tot en met VIII werken de transformaties in de case study in detail uit. Onderstaande paragrafen geven een eerste overzicht.

- In navolging van Bijker (1995), is de eerste episode een korte prehistorie. Deze is zowel een noodzaak als een probleem: een noodzaak omdat elk startpunt dat men aanneemt in een daadwerkelijk institutionalistische analyse opnieuw verklaringen heeft in het verleden die dus zouden moeten worden onderzocht; een probleem omdat men deze voorafgaande verklaringen niet met dezelfde diepgang kan bestuderen als de kernperiode van de analyse. De prehistorie refereert daarom slechts in beperkte mate naar de concepten van het theoretisch kader. Empirisch ging ik met dit probleem om door voor deze episode een beperkt aantal secundaire bronnen te gebruiken en enkele interviews af te nemen van sleutelactoren uit de betreffende periode. De voorgeschiedenis beschrijft de periode in het begin van de jaren 1980 waarin ‘stadsherstel’, ‘sociale huisvesting’ en ‘semi-gedogen van prostitutie en uitgaansleven’ de actieve institutionele omkaderingen waren. Ik beschouw dit als een min of meer gestabiliseerde periode die een nieuwe cyclus van institutionele dynamiek voorafgaat.
- In de tweede episode die we van naderbij bekijken (1984 - 1997), komen nieuwe actoren op het toneel (Payoke, nieuwe burgemeester, ...). Zij brengen nieuwe planningsinstrumenten met zich mee en mobiliseren de institutionele omkaderingen waarin zij zijn ingebed. Het gaat om instrumenten van ‘samenlevingsopbouw’, ‘sociaal activisme’ en ‘veiligheidsbeleid’. Deze episode is essentieel voor de deconstructie van de institutionele omkaderingen van de jaren 1980 en de start van een proces van re-institutionalisering. Omdat ook de sociale relaties en bijbehorende machtsverhoudingen veranderen en een sociale inhoud wordt ingebed in de nieuwe instrumenten en institutionele omkaderingen, hebben deze laatste een aanzienlijke socio-territoriale innovatiecapaciteit.
- In de derde episode (1997 - 2002) verdwijnt het ‘sociaal activisme’ als institutionele omkadering (gerelateerd aan Payoke) en doet strategische planning zijn intrede. De drie omkaderingen - ‘samenlevingsopbouw’, ‘veiligheidsbeleid’ en ‘strategische planning’ - integreren min of meer tot één omvattende omkadering die men als ‘prostitutiebeleid’ kan benoemen. Dit proces gaat samen met een netwerk van betrokken actoren en sociale groepen dat zich uitbreidt tot één relevante sociale groep gerelateerd aan ‘prostitutiebeleid’. Dit netwerk wordt meer en meer gedomineerd door publieke actoren. De socio-territoriale innovatie capaciteit van dit proces is aanzienlijk, dankzij het behoud van zijn emancipatorische inhoud.

- In de vierde episode (2002 - 2004) worden het instrumentarium en de bijbehorende institutionele omkadering uitgebreid met een ruimtelijke aanpak. Vervolgens stabiliseert dit geheel tot een 'sociale stadsontwikkeling'. Na verschillende verschuivingen in overeenkomstige actoren en relevante sociale groepen zijn deze laatste nu volledig verschillend van de actoren en groepen vóór 1985. Door de blijvende invloed van de sociale doelstellingen van het 'prostitutiebeleid' binnen de globale institutionele omkadering, blijft de socio-territoriale innovatiecapaciteit op een hoog niveau. Door de toenemende graad van institutionalisering en de fysieke focus ingebracht door ruimtelijke planning, ontstaan nochtans kiemen van een onvermijdelijke afname ervan.
- In de vijfde episode (epiloog, na 2004) gaat 'stadsontwikkeling' zijn eigen weg, waardoor de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' uit elkaar valt en 'veiligheidsbeleid', 'sociaal prostitutiebeleid' en 'wijkwerking' naast 'stadsontwikkeling' komen te staan. Door verschuivingen naar meer fysieke en economische benaderingen, neemt de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het instrumentarium af. Nieuwe generaties van actoren en nieuwe relevante sociale groepen zijn opgekomen, specifieke macro-structurele factoren hebben het proces beïnvloed, nieuwe institutionele omkaderingen hebben zich gemengd tot een unieke combinatie van instrumenten en instituties. De nieuwe combinatie bevat opnieuw spanningen en zal ongetwijfeld opnieuw verschuivingen ondergaan.

5.5. Vijf case studies?

Men kan zich afvragen of - gelet op de gelijkaardige analyses van de vijf episodes - men deze episodes ook kan beschouwen als vijf case studies. In dat geval zijn de conclusies in hoofdstuk IX te beschouwen als een 'cross case' analyse, wat bijdraagt tot een betere onderbouwing van de conclusies van dit onderzoek.

IV. CASE STUDY - EPISODE 1 (VÓÓR 1984)

Préhistorie - spanningen in de socio-technische ensembles 'stadsherstel', 'sociale huisvesting', 'samenlevingsopbouw' en 'gedogen van prostitutie'

We starten de analyse van de socio-technische veranderingen in het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen met een 'prehistorie'. Zoals hoger aangegeven (hoofdstuk III.5) worden hierin nog niet alle elementen van het theoretisch kader gemobiliseerd. Soms ontbreken de personen die institutionele veranderingen bewerkstelligen, soms ontbreken elementen van de instituties die het gedrag van deze personen structureren. Het ontbreken van één van de beide perspectieven ondermijnt een daadwerkelijk dialectisch inzicht. De prehistorie kan dus niet of hoogstens fragmentarisch gebruikt worden als bewijsmateriaal voor de redenering. Toch is de informatie aanwezig om de daarop volgende episodes te kunnen begrijpen. Door in verder onderzoek het theoretisch kader toe te passen op voorgaande periodes, zou men het inzicht in de veranderingen in de 'Eerste Kwartier' kunnen vergroten en het theoretisch kader kunnen verdiepen. In het bijzonder de in de jaren 1950 en 1960 betrokken individuele en collectieve actoren komen in bestaande bronnen nauwelijks

aan bod en vragen verder onderzoek. Helaas is daar in voorliggend onderzoek geen tijd voor.

1. Van stadssanering naar stadsherwaardering

We starten de prehistorie van de socio-technische veranderingen in de eerste wijk in Antwerpen in de jaren 1960. Dit is de periode waarin het naoorlogs gezicht van Antwerpen werd bepaald met grote infrastructuurwerken als de ring rond Antwerpen, vastgoedprojecten (Antwerp tower, theaterbuilding, politietoren, UFSIA-toren, zeemanshuis, kantoorgebouw Tolhuis, ...), grote sociale huisvestingsprojecten ten zuiden en noorden van de binnenstad enz.¹⁰⁹ Ook kende de stadsvlucht een grote groei. Het 'Eerste Kwartier' daarentegen was sterk gehavend ten gevolge van een lange geschiedenis van verwaarlozing (zie verder). De schade in het 'Eerste Kwartier' aangericht door de Duitse bombardementen tijdens de tweede wereldoorlog was al bij al beperkt. Enkel het bouwblok tussen Lange Doornikstraat en Hofstraat direct ten noorden van het stadhuis was door een V-bom getroffen¹¹⁰. Overeenkomstig de grootschaligheid van de overige projecten, ontstonden na 1957 (met de beslissing een globaal plan op te maken voor de wijk) ook ideeën voor een grootschalige transformatie van de stadskern. Het ging bijvoorbeeld om het creëren van een nieuwe boulevard met aanpalende hoogbouwblokken dwars doorheen het gebied¹¹¹. Om dergelijke plannen te realiseren, werden in de eerste wijk en omgeving minstens 1000 woningen afgebroken, in de periode tussen 1957 en 1970 (zie figuren 23 en 24). Het aantal inwoners van de eerste wijk zakte tot 1000 inwoners in 1983.

De grootschalige afbraakoperatie werd onder andere mogelijk gemaakt door in te spelen op de wet van 7 december 1953 betreffende de krotopruijing¹¹². Deze maakte het mogelijk dat de stad en een aantal sociale huisvestingsmaatschappijen ongezonde woningen konden aankopen of onteigenen om deze te slopen en te vervangen. Financiële steun was ook voorzien. De wet moedigde daarmee het principe van algehele slooping aan. Voor de uitvoering creëerde men een strafpuntensysteem als basis voor het ongezond verklaren van woningen.

¹⁰⁹ Deze paragrafen putten onder andere uit (Tijs 1993), (Migom 1998, Migom et al. 2004), (Knops et al. 1992). Ook uit interviews met Rutger Tijs, Serge Migom, Jef Van den Broeck en Bob Cools.

¹¹⁰ Zie hiervoor (Tijs 1993).

¹¹¹ Voor meer informatie over de modernistische plannen van Pierre Jeanneret (Le Corbusier) en Renaat Braem voor de stadskern op rechteroever, zie opnieuw Migom (Migom 1998, Migom, Veeckman and Auwera 2004) en Tijs (Tijs 1993).

¹¹² (Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin 1953)



figuur 23: afbraak rondom het Vleeshuis, toestand 1972 (bron: (Migom, Veeckman and Auwera 2004))

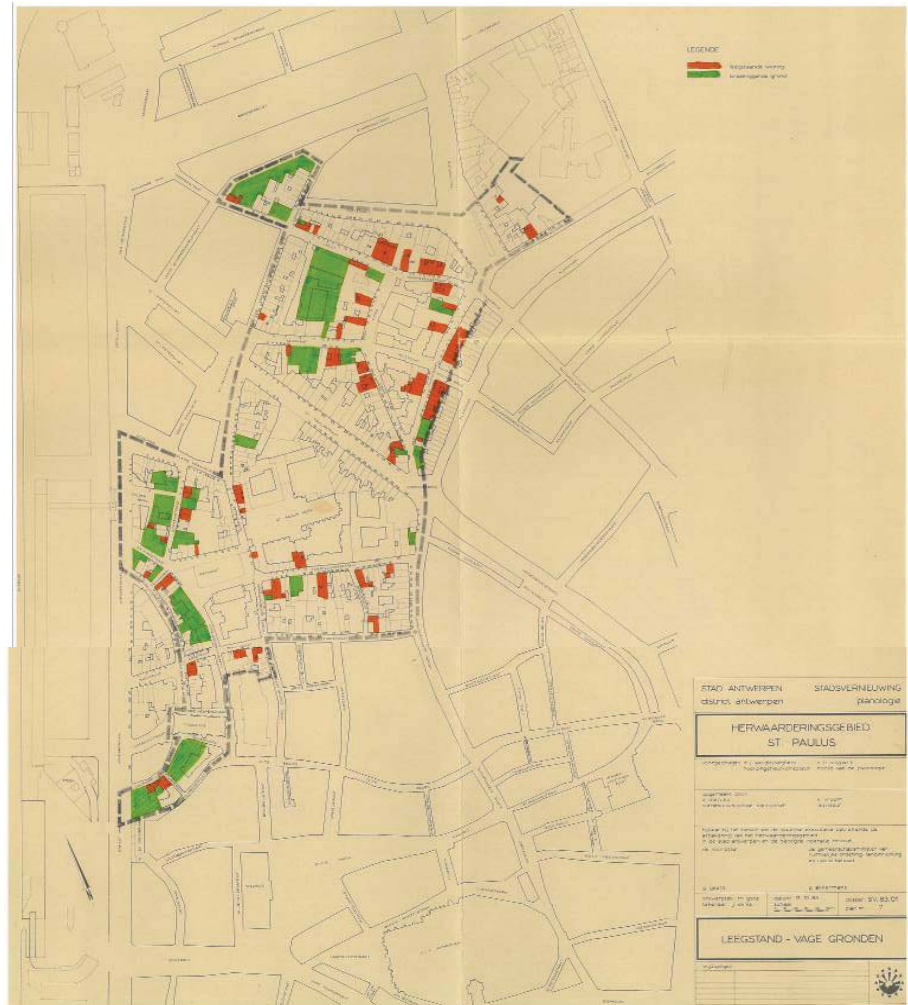
De aanpak van de eerste wijk werd in belangrijke mate gestuurd door het toenmalig College van Burgemeester en Schepenen, geleid door burgemeester Lode Craeybeckx. Deze laatste was burgemeester van 1 januari 1947 tot 25 juli 1976 en heeft door zijn lange carrière een grote invloed gehad ¹¹³. Ook schepenen Frans Detiège (schepenen van sociale zaken en huisvesting gedurende dezelfde periode en eind 1976 enkele maanden burgemeester), Posson en Tijsmans waren sterk betrokken bij het naoorlogs ontwikkelingsbeleid ¹¹⁴. Ook private initiatiefnemers waaronder bijvoorbeeld groepen van handelaars waren betrokken. Het is duidelijk dat voor deze groep van actoren het gebruik van de instrumenten van afbraak, onteigening en ontwikkeling van grootschalige projecten niet louter toevallig was maar ingebed in de naoorlogse sfeer van ongeremde groei ¹¹⁵. In het bijzonder de subsidie op het afbreken van krotten volgde uit de nood aan naoorlogse wederopbouw. Volgens Tijs speelden ook de Bijzondere Plannen van Aanleg (B.P.A.) gebaseerd op de besluitwet van 1946 in deze periode een rol in de kaalslag in de eerste wijk, gelet op de financiële meerwaarden die deze plannen creëerden ¹¹⁶. Deze B.P.A.'s waren overigens geïnspireerd op ideeën van CIAM architecten (Huib Hoste, Renaat Braem, Pierre Jeanneret, ...), wiens ideeën eveneens een rol hebben gespeeld.

¹¹³ Dossier Gazet van Antwerpen op <http://asp.gva.be/dossiers/-b/burgemeesters/> door Boris Rousseeuw, februari 2000, laatst geraadpleegd mei 2009.

¹¹⁴ Idem voorgaande. Zie ook interview met Jef Van den Broeck.

¹¹⁵ Zie ook (Bern et al. 1988) en in het bijzonder de bijdrage van Els Witte daarin.

¹¹⁶ (Tijs 1993), p. 402 e.v.



figuur 24: leegstand (rood) en vage gronden (groen) in het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, toestand 1983, resultaat van de afbraakpolitiek (bron: (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984))

Naast een product van de naoorlogse vooruitgangsgedachte, werden de gehanteerde instrumenten en de institutionele omkadering die zich daarrond ontwikkelde echter ook automatismen op zich. Afbraak, onteigening en herbestemming werden onderdeel van een geheel van wetgeving, fondsen voor afbraak, procedures voor onteigening, het puntensysteem voor ongezond verklaring van woningen, kennis in de stedelijke administratie gericht op stadssanering, modernistische architecturale concepten gericht op grootschalige interventie, voorbeeldrealisaties elders in de stad. Het is duidelijk dat deze institutionele omkadering het gedrag van de daarin betrokken actoren stuurde.

In de loop van de jaren 1960 ontstonden echter ook reacties tegen de saneringsoperaties. Deze kwamen bijvoorbeeld vanuit studentenmiddens (Nationaal Hoger Instituut voor Bouwkunst en Stedenbouw te Antwerpen), kranten, stedenbouwkundigen, monumentenzorgers en bewoners^{117 118}, die pleitten voor het herstel van het vroegere stadsweefsel. Tussen 1966 en 1969 kwam een min of meer publieke discussie op gang. In 1970 ontstond de eerste actiegroep met de bezetting van een waardevol pand dat voor afbraak was bestemd. Onder invloed van allerlei belangengroepen die rechtstreeks bij de sanering van de oude stad betrokken waren, veranderde echter weinig aan het beleid terzake¹¹⁹.

Pas na 1971 met het aantreden van een nieuw bestuur met onder andere burgemeester Mathilde Schroyens en schepenen van ruimtelijke ordening Bob Cools¹²⁰ werden de bestaande patronen doorbroken¹²¹. Schepenen Cools was voordien (van 1962 tot 1971) werkzaam geweest bij 'Schelde-Dijle'¹²², een vzw die in 1961 was opgericht om van 1962 tot 1969 de streekstudie Antwerpen en in de periode 1965 - 1970 het voorontwerp van gewestplan Antwerpen op te maken¹²³. Deze vzw was een samenwerkingsverband van het studiebureau voor ruimtelijke ordening 'Mens en Ruimte', de Universiteit St. Ignatius van Antwerpen (UFSIA), de stad Antwerpen, de haven van Antwerpen, en de Rijkshandelshogeschool. Hij was onder andere gecreëerd om de genoemde opdrachten te vervullen zonder al te veel inmenging van de bestaande invloedrijke personen en groepen in het Antwerpse¹²⁴. Voor Cools - die zelf voor de haven van Antwerpen in 'Schelde-Dijle' werkte - was dit een periode van intense en niet vrijblijvende vorming in de ruimtelijke ordening. De meeste betrokkenen in de vzw deelden immers een sociaal en milieubewust perspectief en hadden bijvoorbeeld ook relaties met de koepel van christelijke middenveldverenigingen (ACW) en met de milieubeweging¹²⁵. Van daaruit ontstond een heel andere visie gebaseerd op (sociale) stadsvernieuwing in plaats van op stadssanering. Als schepenen van ruimtelijke ordening richtte Cools een planologische

¹¹⁷ Zie (Tijs 1993), (Migom, Veeckman and Auwera 2004), (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992)

¹¹⁸ Vroeger bewonersprotest tijdens de afbraakoperaties was hevig geweest maar had niet veel opgeleverd.

¹¹⁹ (Tijs 1993).

¹²⁰ Bob Cools was schepenen van 1 januari 1970 tot 31 december 1982 en burgemeester van 1 januari 1983 tot 31 december 1994. Daarna was hij nog OCMW voorzitter tot 31 december 2000.

¹²¹ Bronnen voor volgende paragrafen zijn onder andere (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992) en interviews met Jef Van den Broeck, Bob Cools en Herman Baeyens.

¹²² (De vrienden van Bob Cools 1988).

¹²³ Dit is later omgezet in het 'gewestplan Antwerpen', een gebiedsdekkend verordenend bestemmingsplan op schaal 1/25.000 voor een gebied dat ongeveer de helft van de provincie Antwerpen omvat.

¹²⁴ Interviews met Jef Van den Broeck.

¹²⁵ (Merckaert 2008) en interviews met Herman Baeyens, Jef Van den Broeck, Hugo Abts, Jos Lorent e.a.

dienst op die een heel andere werking zou ontwikkelen dan de urbanistische dienst van voorheen ¹²⁶.



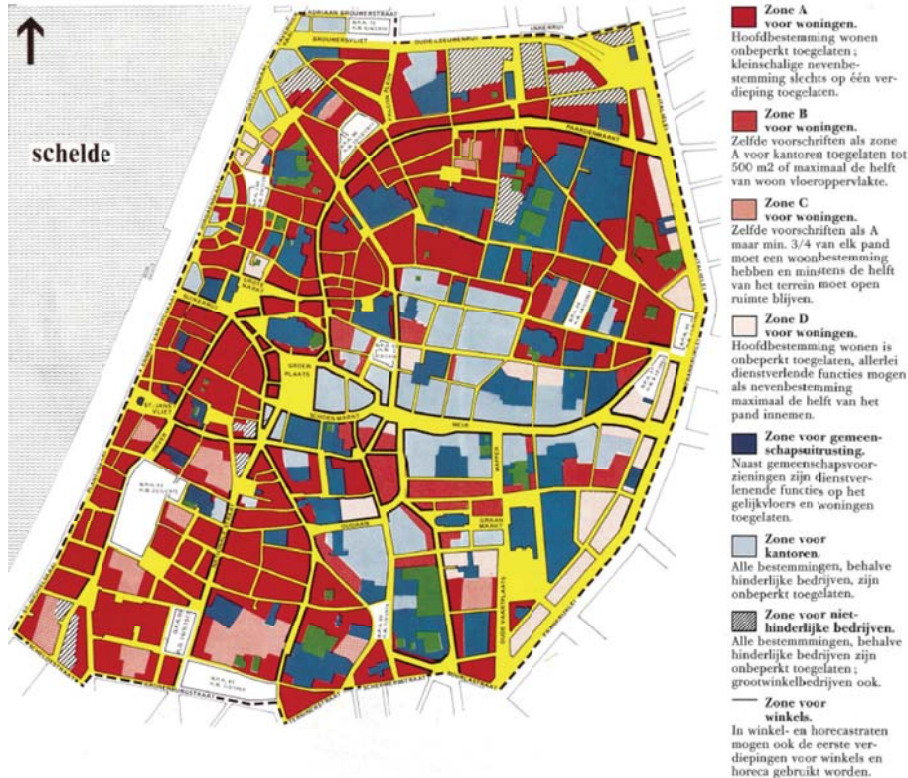
figuur 25: voorbereiding en realisatie van de Vleeshuiswijk (bron: (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992)

Met de grondige wijziging van de betrokken actoren en sociale groepen gingen ook veranderingen in de ontwikkeling en het gebruik van instrumenten gepaard. In de plaats van afbraak, aankoop en onteigening en de ontwikkeling van grote vastgoedprojecten in de binnenstad kwam een beleid op gang dat gericht was op het herstel van het bestaand stadsweefsel. Voor de 'eerste wijk' zijn in het bijzonder vier gerealiseerde sociale woningprojecten van belang. Na een aantal jaren van voorbereiding werden van 1976 tot 1978 63 en van 1980 tot 1982 137 sociale woningen als het 'Vleeshuisproject' gerealiseerd pal in het centrum van de stad (figuur 25). Later kwamen daar nog projecten bij aan de Veemarkt en in het huidige Schipperskwartier (Dries I en II). De sociale huisvestingsmaatschappijen Goede Woning en Onze Woning werden daardoor belangrijke actoren in deze fase. Zij kregen van de stad de erfpacht over de betrokken gronden - die vroeger dankzij de saneringssubsidies goedkoop waren verworven - en gaven daarvoor aandelen in ruil terug, het zogenaamde systeem van volgestorte aandelen. Ondertussen werden ook een structuurschets ¹²⁷ en een verordenend bijzonder plan van aanleg (B.P.A.) voor de binnenstad opgemaakt. Het B.P.A. werd bij K.B. goedgekeurd op 25 maart 1980

¹²⁶ Interviews met Jef Van den Broeck, interview met Bob Cools, (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1982) en (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie).

¹²⁷ Zie (Schelde-Dijle vzw 1971) en (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1973).

(figuur 26). De opmaak van beide plannen ging gepaard met een aantal georganiseerde inspraakmomenten. Daarnaast was ook het terugdringen van de auto door het heraanleggen van straten en pleinen in deze periode een instrument.



figuur 26: B.P.A. binnenstad voor de Antwerpse binnenstad (bron: (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992)

De institutionele omkadering die zich rond de instrumenten ontwikkelde, ziet er heel anders uit dan die in de periode daarvoor. Elementen ervan zijn - behalve de instrumenten zelf - onder andere: de kennis inzake ruimtelijke planning die werd ontwikkeld in de context van 'Schelde-Dijle', de procedures en kennis die werden opgebouwd in de gemeentelijke planologische dienst, de voorbeeldprojecten inzake stadsvernieuwing, ideologische achtergronden met betrekking tot het behouden van de eigendom van de gerealiseerde sociale woningen, de wetgeving inzake stadsvernieuwing die ondertussen in de jaren tachtig werd ontwikkeld, de wet op de

ruimtelijke ordening van 1962 die het B.P.A. 'Binnenstad' mogelijk maakte enz. Het geheel stabiliseerde zich ruwweg in de periode 1975 - 1985¹²⁸.

2. Socio-technische ensembles rond 1985

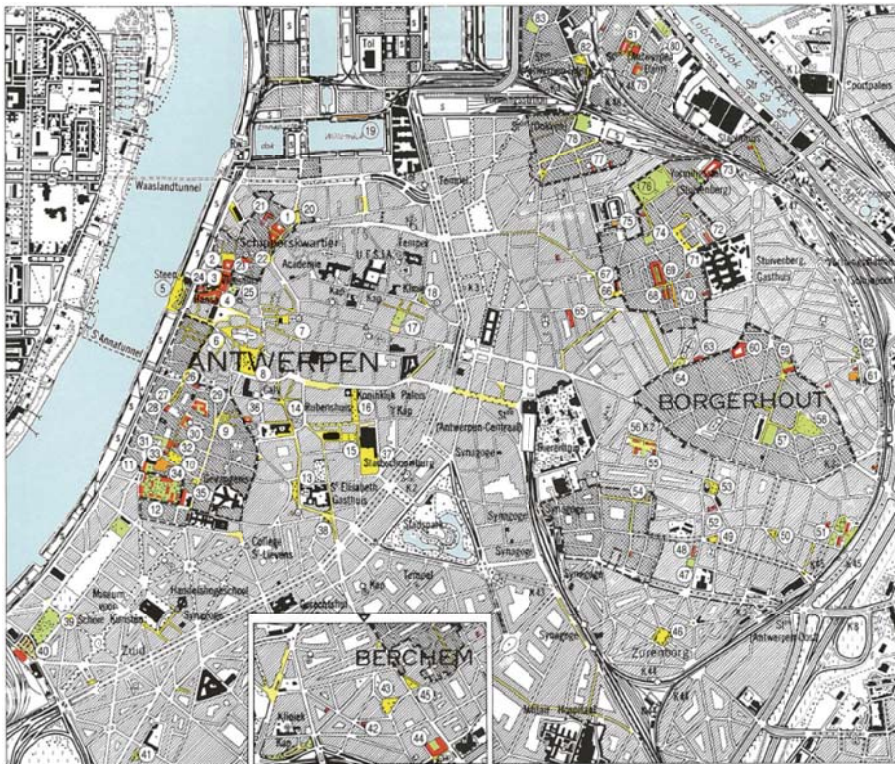
De geschetste dynamiek van planningsinstrumenten, individuele en collectieve actoren, relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen, resulteert in de eerste helft van de jaren 1980 in een situatie van enkele min of meer gestabiliseerde institutionele omkaderingen en daaraan verbonden relevante sociale groepen. 'Stadsherstel', 'sociale huisvesting', 'samenlevingsopbouw' en ambigu 'gedoogbeleid ten aanzien van prostitutie' zijn de kaders waarbinnen diverse instrumenten door diverse actoren worden gehanteerd. De bespreking overloopt telkens de betrokken actoren en relevante sociale groep in relatie tot het instrumentarium en de institutionele omkadering ervan. Ook worden verbanden gelegd met andere omkaderingen en met relevante voorgeschiedenissen.

2.1. 'Stadsherstel'

In 1984 diende de stad Antwerpen een dossier in bij de Vlaamse overheid met de aanvraag tot erkenning van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, volledig gelegen in het 'Eerste Kwartier'. Deze aanvraag werd goedgekeurd door de gemeenteraad op 27 maart 1984 en door de Vlaamse overheid (minister Paul Akkersmans, CVP) op 30 mei 1984. In 1985 werd een tweede deel met een groter aantal herwaarderingsacties (zie figuren 27 en 28) ingediend dat door de gemeenteraad werd goedgekeurd op 23 juli 1985.

¹²⁸

In de omgeving van het stadhuis duurde het overigens tot het einde van de jaren 1990 alvorens de laatste na de saneringen van de jaren 1960 braakliggende terreinen, werden ingevuld met nieuwe projecten. Het gaat om een project van 'Huisproject NV' aan de Hofstraat, zie (Migom, Veeckman and Auwera 2004) en briefwisseling in archief Payoke. Meer naar het noorden toe gebeurden nog invullingen tot ongeveer 2005.



figuur 27: stadsherwaarderingsacties in de binnenstad van Antwerpen (bron: (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992); volgende acties zijn aangeduid in het 'Eerste Kwartier': (1970 - 1980) 1. nieuwbouw 53 appartementen Dries I en II (GW), 2. heraanleg Veemarkt, 3. nieuwbouw 137 appartementen Bullinckplein (OW), 4. nieuwbouw 63 appartementen Ruckersplein (OW), 5. heraanleg Steenplein, 6. heraanleg Handschoenmarkt - lijnwaardmarkt, 7. heraanleg Conscienceplein, 8. heraanleg Groenplaats, (1980 - 1990), 20. heraanleg Falconplein, 21. nieuwbouw 66 appartementen Dries III en V (GW), 22. nieuwbouw 25 appartementen Zwartzustersstraat (OW), 23. nieuwbouw 84 appartementen Veemarkt (OW), 24. nieuwbouw 25 appartementen Poesje (OW), 25. aanleg buurtparkje Koraalberg, na sloop

Het herwaarderingsgebied was één van de 12 Antwerpse herwaarderingsgebieden¹²⁹ en onderdeel van het Vlaams beleid inzake (sociale) stadsvernieuwing. Dit laatste was ontstaan in de jaren 1970 als reactie op het groei- en saneringsbeleid van de jaren 1960 en leidde tot pilootprojecten onder andere in Antwerpen en Brugge, campagnes (1980 - 1982) en subsidieregelingen vastgelegd in het K.B. voor stadsherwaarderings van 1978¹³⁰, het belangrijke stads- en dorpsherwaarderingsbesluit van de Vlaamse Executieve van 1982/1983¹³¹ en het besluit inzake de stads- en dorpsvernieuwingspremie van 1987¹³². Het besluit van 1982/1983 subsidieerde gemeentebesturen, OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappijen, intercommunales en het Vlaams Woningfonds voor de verwerving van gronden en gebouwen en voor de uitvoering van een aantal werken in erkende herwaarderingsgebieden. Daarnaast konden particulieren een renovatiepremie krijgen voor renovatiewerken. De herwaarderingsgebieden werden geselecteerd en afgebakend op basis van achterstellingscriteria (laag sociaal-economisch peil, bouwfysisch verval, bedreigde woonfunctie, lage participatie van de bewoners aan het maatschappelijk gebeuren).

Zoals ook in andere herwaarderingsgebieden, waren de gesubsidieerde acties in het herwaarderingsgebied Sint-Paulus vooral fysiek van aard. Het gaat om de realisatie van sociale woningen, de heraanleg van straten en pleinen, het aanplanten van

¹²⁹ Krugerpark, Stuivenberg, Sint-Andries, Sint-Paulus, Dam, Dokske, Smalle Straatjes, Sint-Amandus, Hagelkruis, Deurne-dorp, Bleekhof, Eilandje, goed voor een subsidiebedrag van 5,107 miljard frank (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992).

¹³⁰ Met de realisatie van Krugerpark in Antwerpen als enige gesubsidieerde operatie.

¹³¹ Besluit van de Vlaamse Executieve over de tegemoetkoming van het Vlaams gewest voor de uitvoering van stads- en dorpsherwaarderingsoperaties van juni 1982 en gewijzigd op 30 maart 1983.

¹³² Besluit van de Vlaamse Executieve van 23 december 1987 tot instelling van een stads- en dorpsvernieuwingspremie in de herwaarderingsgebieden.

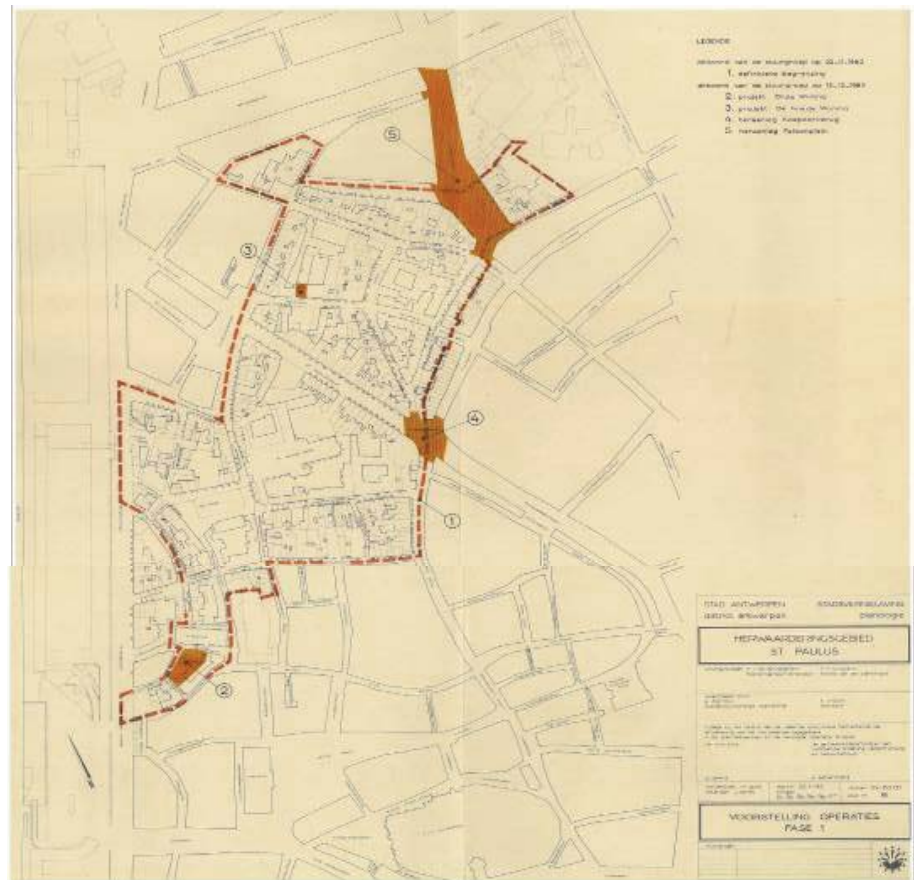
groenvoorzieningen en verkeerstechnische ingrepen ¹³³. Nochtans omvat de institutionele omkadering en instrumentarium onder de noemer 'stadsherstel' meer dan deze overheidsprojecten en het stadsvernieuwingsbesluit. Daarnaast zijn ook de individuele renovaties door particulieren, deels gesubsidieerd binnen het stadsvernieuwingsbesluit, een onderdeel. Nog andere elementen zijn: opkomende ideeën in verband met structuurplanning en bestemmingsplanning, wijzigingen in het omgaan met sociale huisvesting (van grootschalige uitbreiding naar invulbouw en renovatie), toenemende aandacht voor monumentenzorg en toenemende aandacht voor openbaar vervoer en langzaam verkeer. Specifieke instrumenten met relevantie voor het 'Eerste Kwartier' daarin waren onder andere de structuurschets voor de binnenstad ¹³⁴, het verruimd B.P.A. voor de binnenstad (dat het historisch stadsweefsel wou bewaren, het bestaand stratenpatroon bevestigde, hoogbouw tegenging, te grote uitbreiding van kantoorontwikkeling en recreatie afremde en vooral het wonen een ruime plaats gaf ¹³⁵), het opmaken van lokale verkeersplannen en het verkeersarm maken van straten en het uitvoeren van een groot aantal beschermingen van monumenten ¹³⁶. Het geheel kaderde in de opkomst van meer aandacht voor stadsvernieuwing binnen het algemeen uitbreidingsdenken (herstel in plaats van afbraak).

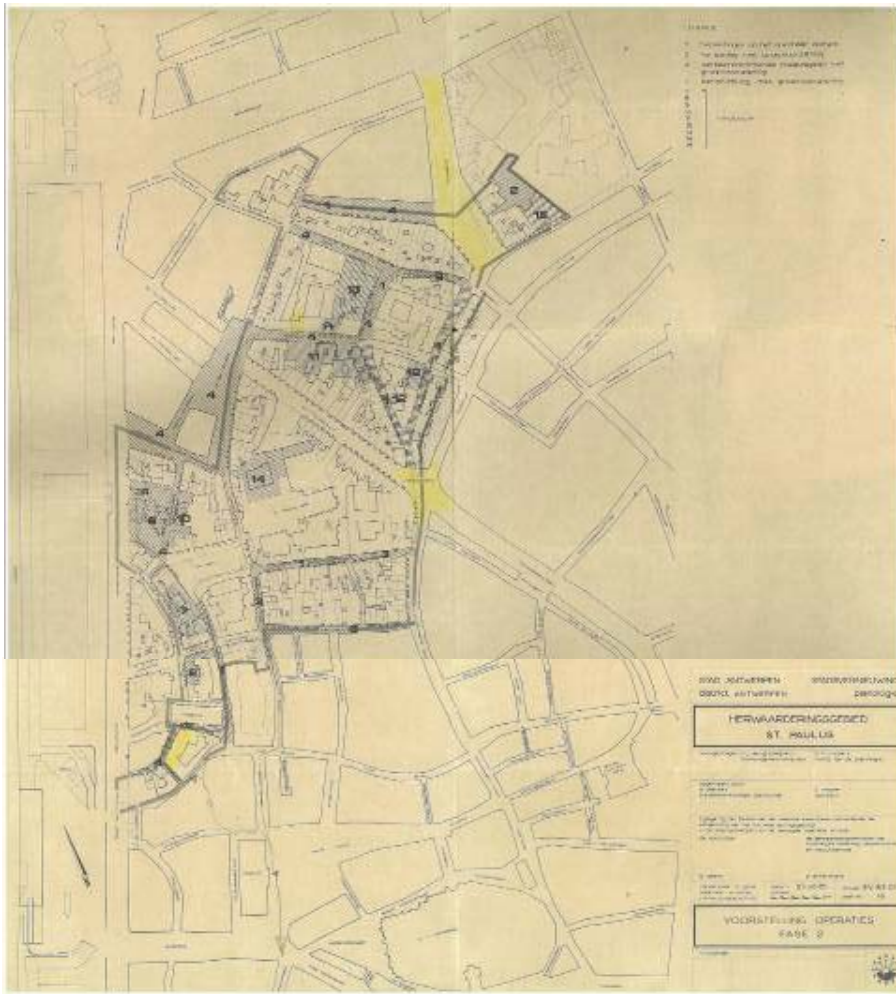
¹³³ In het herwaarderingsgebied Sint-Paulus werden volgende acties goedgekeurd (figuur 28): (fase 1.) project voor sociale woningbouw 'Poesje' 25 woningen aan de Burchtgracht (Onze Woning), project voor sociale woningbouw 'Conciergerie' 4 woningen in de Keistraat (De Goede Woning), heraanleg van de Koepoortbrug, heraanleg van het Falconplein, (fase 2.) beplantingen openbaar domein (Dries, Zwartzusterstraat, Vleeshouwersstraat, Huikstraat, Verversrui), heraanleg met groen Falconrui, verkeersremmende maatregelen met groen (Zirkstraat, Zwartzustersstraat, Korte Doornikstraat), volledige herinrichting van straten (Leguit, Kommekensstraat, Dries, Keistraat, Verversrui, Repenstraat, Palingbrug, Krabbenstraat, Sint-Paulusplaats, Kleine Kraaiwijk, Koolkaai, Gorterstraat, Guldenberg, Saucierstraat, peterseliestraat), aankoop en renovatie 10 woningen (BGJG), aankoop en renovatie 20 woningen (stad Antwerpen, OCMW, soc. bouwmaatschappijen), aankoop en nieuwbouw 33 woningen aan Burchtgracht zijde Veemarkt - Vleeshouwerstraat (Onze Woning), aankoop en nieuwbouw 31 woningen (Onze Woning), aankoop en nieuwbouw 75 woningen bouwblok Guldenberg - Gorterstraat - Saucierstraat - Jordaenskaai (Onze Woning), aankoop en nieuwbouw 10 woningen Gorterstraat (Onze Woning), aankoop en nieuwbouw 46 woningen Keistraat en Dries (De Goede Woning), aankoop en nieuwbouw Keistraat - Huikstraat - Dries (De Goede Woning), aankoop en nieuwbouw 45 woningen Leguit en Dries (De Goede Woning), aankoop en nieuwbouw 35 woningen voormalig klooster Dominicanen (De Goede Woning), aankoop en nieuwbouw 15 woningen Falconrui (De Goede Woning), speelplein met groenaanleg, herziening B.P.A.'s met betrekking tot parkeerplaatsen (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985).

¹³⁴ (Schelde-Dijle vzw 1971, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1973)

¹³⁵ (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1980)

¹³⁶ Tussen 1973 en 1982 steeg het aantal beschermde monumenten van 35 naar 509 (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992). Zie ook Interviews met Bob Cools, Rutger Tijs. Zie ook (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie) en (Tijs 1993)





figuur 28: goedgekeurde projecten in het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, fase 1 (links) en fase 2 (rechts) (bron: (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985)

Met de instrumenten en institutionele omkadering van het 'stadsherstel' was in de jaren 1960 en 1970 een overeenkomstige relevante sociale groep gegroeid. Deze gaat terug op de interacties tussen allerlei groepen¹³⁷ die reageerden tegen de uitbreidings- en saneringsgedachte vanuit een sociaal en ecologisch geïnspireerde achtergrond¹³⁸. In het begin van de jaren 1980 stond vooral de dienst planologie¹³⁹ onder burgemeester Cools (en later maar in mindere mate schepenen Mangelschots) en met relaties met de lokale planningsgemeenschap¹⁴⁰ centraal in dit kader. De dienst planologie was ook de voornaamste speler in de acties voor de herwaarderingsgebieden. Dit verklaart de vooral fysieke invulling van de ingediende projecten. Inderdaad kwamen meer sociale thema's of thema's van andere stedelijke diensten in de besprekingen van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus nauwelijks aan bod¹⁴¹.

Toch is niet enkel de stedelijke planologische dienst (en aanverwanten) relevant voor het kader 'stadsherstel'. Enerzijds is, zoals hoger aangegeven, dit kader meer dan het herwaarderingsgebied Sint-Paulus alleen. Anderzijds creëerde de werking van de - verplichte - stuurgroep van het herwaarderingsgebied, relaties met andere actoren in het 'Eerste Kwartier'. In de stuurgroep waren immers ook andere groepen vertegenwoordigd. Naast uiteraard het college, de gemeenteraad, en de districtsraad, gaat het om enkele georganiseerde bewonersgroepen¹⁴², niet georganiseerde bewoners, het buurtwerk Schipperskwartier en vier sociale huisvestingsmaatschappijen¹⁴³. Uit de oorspronkelijke omvangrijke lijst van bewoners (in het herwaarderingsgebied woonden nog ongeveer 1000 mensen) ontstond na verloop van tijd een groepje meer actieve bewoners die de vergaderingen regelmatig

¹³⁷ Verenigde Actiegroepen Antwerpen (VAGA), Actiegroep Oude Stad (AGOS), Vereniging voor Monumenten en Natuur- en Stedeschoon, Nationaal Hoger Instituut voor Bouwkunst en Stedebouw (NHBS), Schelde-Dijle en de deelgroepen daarvan, de Vlaamse Federatie voor Planologie (met Cools als voorzitter), de Vlaamse Dienst Algemeen Bestuur voor de Ruimtelijke Ordening (DABRO), enz.

¹³⁸ Zoals gezegd ga ik op deze voorgeschiedenis niet dieper in. Argumentatie voor deze stelling is mogelijk op basis van interviews met Bob Cools, Jef Van den Broeck, Herman Baeyens, enz. Zie ook (Merckaert 2008).

¹³⁹ Dries Jagenou, Fons Dierickx, Martin Tijs, enz. Later ook Frank Debruyne, enz.

¹⁴⁰ Jef Van den Broeck, Werner Stalmans, enz.

¹⁴¹ Zie de verslagen van de besprekingen ter voorbereiding van de indiening van de herwaarderingsdossiers bij de Vlaamse overheid, opgenomen in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985). Zie bijvoorbeeld de brief van mevr. Van Haver van 19 maart 1985 waarin zij aanhaalt dat het herwaarderingsdossier geen oplossingen aandraagt voor prostitutie, vandalisme en vervuiling, voorzieningen voor gezinnen met kinderen (waaronder ook verkeersveiligheid, speelmogelijkheden en fietsen), dag- en nachtlawaai. Zie ook de brief van Jan Baelus voor AGOS van 7 januari 1984 inzake de niet opgeloste problematiek van sociale verdringing.

¹⁴² Handelaarsvereniging Klapdorp (Vekla), Architectenunie, kerkfabriek Sint-Paulus, Sint-Paulusvrienden, Kinderwerking Schipperskwartier.

¹⁴³ Zie de verslagen van de besprekingen ter voorbereiding van de indiening van de herwaarderingsdossiers bij de Vlaamse overheid, opgenomen in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985).

bijwoonden ¹⁴⁴. We kunnen aannemen dat een aantal van hen enigszins werden opgenomen in het institutioneel kader 'stadsherstel'. Het buurtopbouwwerk en de sociale huisvestingsmaatschappijen ¹⁴⁵ waren sterk betrokken bij de stuurgroep, echter om verschillende redenen. Enerzijds kan men beide groepen onderbrengen bij de voor 'stadsherstel' relevante sociale groep en kwamen zij daarin tot een compromis over hun belangen. Anderzijds hadden zij ook een heel eigen kijk (buurtopbouwwerk) of een eigen belang (sociale huisvestingsmaatschappijen) en daardoor ook een eigen instrumentarium en institutionele omkadering.

2.2. 'Sociale huisvesting'

Vóór de jaren 1980 had de sociale huisvesting in Antwerpen al een lange geschiedenis achter de rug. Deze start in de tweede helft van de negentiende eeuw en meer in het bijzonder in de periode 1868 - 1881 met de oprichting van ongeveer 250 sociale woningen door het Bureel voor Weldadigheid op Stuivenberg ¹⁴⁶. In 1919, 1921 en 1929 werden de Antwerpse sociale huisvestingsmaatschappijen opgericht die het Antwerps woonbeleid tot 1980 zouden bepalen. Het gaat om resp. de 'Antwerpse Maatschappij der Goedkope Woningen', later 'De Goede Woning', 'Huisvesting Antwerpen' en 'Onze Woning' ¹⁴⁷. In de jaren 1950 en 1960 werden, overeenkomstig de algemene uitbreidingsgedachte, grootschalige complexen van sociale huisvesting gerealiseerd bijvoorbeeld op het Kiel, de Luchtbal, Linkeroever, Rozemaai enz. Ook de hoger vermelde krotopruijing in de binnenstad paste in dit beleid. Met de wissel van generatie rond 1970, veranderde stilaan ook dit beleid en zette de stad de sociale huisvestingsmaatschappijen aan tot bouwen in de kern in plaats van aan de rand ¹⁴⁸. Symbool van deze verandering is de realisatie van de 'Vleeshuiswijk', waarbij twee afgebroken bouwblokken rond het Vleeshuis volgens het historisch stratenpatroon werden ingevuld met sociale woningen (63 woningen opgeleverd in 1978 en 137 woningen opgeleverd in 1982).

Ondanks de wisselwerking met de ideeën, groepen en personen betrokken in 'stadsherstel' heeft de sociale huisvesting ook zijn eigen logica, instrumenten en instituties. De sociale huisvesting en de sociale huisvestingsmaatschappijen waren tussen 1930 en 1980 altijd een belangrijk instrument geweest van het beleid in

¹⁴⁴ Interviews Fons Dierickx, Tony De Smedt, Mat Steyvers en verslagen van de vergaderingen in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985)

¹⁴⁵ Onze Woning, Huisvesting Antwerpen, De Goede Woning, Woningfonds van de Bond der Kroostrijke gezinnen. Zie verslagen in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985).

¹⁴⁶ Zie (Cools 2005), p. 223 en (De Brabander 1988), hoofdstuk 32.

¹⁴⁷ Na de fusie van Antwerpen met een aantal randgemeenten in 1983 kwamen daar nog 'Ideale Woning', 'Beter Wonen' en 'Sociaal Wonen' bij. Zij waren in de randgemeenten actief.

¹⁴⁸ (Cools 2005, Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992).

Antwerpen, onder andere onder schepen Frans Detiège (1947 - 1978). Volgens Cools heeft Antwerpen zich terzake altijd municipalistisch opgesteld en tegenover de Belgische en later Vlaamse overheid een maximale vrijheid en bevoegdheid voor een eigen aanpak verdedigd ¹⁴⁹. Zo werd de realisatie van sociale huisvesting bijvoorbeeld gebruikt in de strijd tegen de ontvolking van de stad die begon in de jaren 1930. De stad bracht ook haar eigendommen in het (sociaal) huisvestingsbeleid in en gaf deze in erfpacht aan de huisvestingsmaatschappijen. Uiteraard bleven ook de eigen doelstellingen van de huisvestingsmaatschappijen tot het realiseren van sociale woningen, de omkaderende wetgeving en subsidiesystemen, bepalend. Een aantal pogingen van het buurtwerk om de maatschappijen te stimuleren daar creatief mee om te gaan, bijvoorbeeld door hen op te roepen tot kleinschalige renovatie of hulp aan kleine niet-kapitaalkrachtige eigenaars, brachten zeer weinig op ¹⁵⁰.

De vertegenwoordigers van de sociale huisvestingsmaatschappijen actief in het 'Eerste Kwartier' en opgenomen in de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus opereerden bijgevolg binnen een eigen institutionele omkadering. Uit het aandeel sociale huisvestingsprojecten binnen de ingediende herwaarderingsprojecten (zie hoger voetnoot 134 en figuren 27 en 28) blijkt ook hun dominantie, die verklaarbaar is vanuit hun decennialange inbedding in het beleid ¹⁵¹. Dat betekent dat ook de formele beleidsorganisaties - college en gemeenteraad - een rol spelen in dit instrumentarium en zijn institutionele omkadering. Maar ook de meer informele partijgebonden organisatie van de samenleving was ingebed in dit kader. Zo was de maatschappij 'De Goede Woning' traditioneel gerelateerd aan de CVP en 'Onze Woning' aan de SP ¹⁵². Beide partijen vormden tot de verkiezingen van 1988 steeds een meerderheid in het stadsbestuur. De sociale huisvestingsprojecten - ook in het 'Eerste Kwartier' - werden dan ook over de verschillende maatschappijen verdeeld. Bovendien gebeurde de toewijzing van sociale woningen deels op basis van bouwkost- en inkomenscriteria maar deels ook op basis van de verbondenheid van kandidaten met de partij in kwestie ¹⁵³.

¹⁴⁹ (Cools 2005), p. 224.

¹⁵⁰ Met uitzondering van het Vlaams Woningfonds dat een kleinschalig renovatieproject realiseerde.

¹⁵¹ Uit de snelheid waarmee sommige sociale huisvestingsprojecten in het herwaarderingsdossier terecht kwamen, kan men bovendien opmaken dat die projecten al in de pijplijn zaten. Het herwaarderingsgebied werd een soort van vehikel voor de sociale huisvesting. Dit stemt overeen met de sterke daling van subsidies voor sociale huisvesting in de jaren 1980 (De Decker 2004). Waarschijnlijk werden ook de grenzen van het herwaarderingsgebied aangepast om het afwerken van sociale huisvesting tussen Vleeshuis en Veemarkt mogelijk te maken. Het is overigens opmerkelijk dat de straten met de meeste raamprostitutie uit de afbakening werden gehouden. Zie ook het interview met Tony De Smet.

¹⁵² Interviews met Bob Cools en met Leona Detiège.

¹⁵³ Zie interviews met Mat Steyvers, Hedwig Van Roost, Jef Van den Broeck, Marjan Knockaert. Zie ook (Detiège 2003).

De kritiek op het toewijzingsbeleid inzake sociale woningen, kwam ook ter sprake in de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus ¹⁵⁴. Sommige bewoners van het 'Eerste Kwartier', daarin bijgestaan door het 'buurtwerk Schipperskwartier' ¹⁵⁵, verweten de sociale huisvestingsmaatschappijen dat zij geen kans gaven aan buurtbewoners om een sociale woning te bekomen enerzijds omwille van onbetaalbaarheid voor lage inkomens ¹⁵⁶ maar anderzijds ook omwille van de partijpolitieke maatschappelijke organisatie en het gebrek aan invloed van buurtbewoners. Voor een flink deel raakten de sociale woningen dan ook bewoond met middengroepen, dikwijls afkomstig uit andere wijken ¹⁵⁷. Sociale woningbouw had sinds het Vleeshuisproject met andere woorden bijgedragen tot de sociale verdringing waarvan de wijk al twee eeuwen het slachtoffer was en had in de ogen van bewoners en opbouwwerkers van het 'Eerste Kwartier' een heel andere (negatieve ¹⁵⁸) betekenis dan voor de politici en de sociale huisvestingsmaatschappijen. Dit brengt ons bij een derde relevante sociale groep en bijbehorende institutionele omkadering, de 'samenlevingsopbouw'.

2.3. 'Samenlevingsopbouw'

Van 1979 tot 1988 was het 'buurtwerk Schipperskwartier' in het 'Eerste Kwartier' actief. Mat Steyvers was opbouwwerker voor de zusters van Villers, een Christelijke geloofsgemeenschap uit Schoten, en vanaf 1983 voor het regionaal instituut voor de samenlevingsopbouw (RISO). Steyvers zocht contact met de buurtbewoners en trachtte hun belangen te verdedigen bij het stadsbestuur ¹⁵⁹. Daartoe organiseerde hij samen met bewoners diverse kleinschalige activiteiten en creëerde hij een buurtraad en buurthuis ¹⁶⁰. Vanaf november 1983 werden het 'buurtwerk Schipperskwartier' - ondersteund door de werkgroep herwaarderingsgebieden van het RISO Antwerpen ¹⁶¹ - en een vrij grote groep bewoners ook deel van de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus. Daarin brachten zij duidelijk andere thema's aan dan de heraanleg van straten en pleinen en het realiseren van sociale huisvesting.

¹⁵⁴ Verslagen van de vergaderingen van 16 oktober 1984 en 20 november 1984, in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985), p. 10 en p. 14.

¹⁵⁵ Het is overigens vreemd dat het OCMW wijkcentrum, opgericht onder Cools, blijkbaar geen rol van betekenis speelt noch in deze periode, noch later.

¹⁵⁶ Dit had te maken met de opgelegde berekeningswijze voor de huurprijs, waarin de bouwkost moest worden doorgerekend.

¹⁵⁷ (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992). Interview Mat Steyvers.

¹⁵⁸ Zie ook interviews met Mat Steyvers, Tony De Smet en Jan Baelus. Meerdere citaten zijn mogelijk waarin de sociale huisvestingsmaatschappijen als tegenpartij worden afgeschilderd. Dit contrasteert sterk met de bewoordingen van Bob Cools daarover.

¹⁵⁹ Interviews met Mat Steyvers, Jan Baelus en Tony De Smet.

¹⁶⁰ Nosestraat 2.

¹⁶¹ Met Jan Baelus als verantwoordelijke binnen het RISO voor de herwaarderingsgebieden. Andere medewerkers op dat moment waren Jan Vos, Peter Vermeulen, enz. Zie ook (RISO 1986) en (WOW 1987).

Aangehaalde thema's zijn bijvoorbeeld: verkrotting, leegstand, de woonkwaliteit van de huurders, reclameborden, woonzekerheid, verkeer, de relatie tussen woonbuurt en uitgaansleven, prostitutie ¹⁶². In 1985 werden zij ook betrokken in een pilootproject van de Koning Boudewijnstichting voor inspraak in sociale huisvesting. Het betreft een project van 'De Goede Woning' in de Keistraat ¹⁶³. In 1988 trok het buurtwerk zich uit het 'Eerste Kwartier' terug, omdat de instroom van nieuwe meer vermogende bewoners de buurt zichtbaar veranderde, maar ook omwille van een grotere focus op specifieke projecten (sociaal verhuurkantoor en werkervaringsprojecten) en evoluties van samenlevingsopbouw in het algemeen ¹⁶⁴.

Oorspronkelijk was het buurtopbouwwerk in Antwerpen voornamelijk christelijk geïnspireerd. De meeste buurtwerken vinden hun oorsprong ergens in een - rond het tweede Vaticaanse concilie populaire - gedachte van stille maar werkzame aanwezigheid van de kerk in de wereld ('caritas'). Het buurtwerk 'Schipperkwartier' blijkt hierop geen uitzondering. De meeste buurtwerken waren verenigd onder de Koepel van Katholieke Buurtwerken. Vanaf de tweede helft van de jaren 1970 richt Elcker-ik een aantal buurtopbouwwerken op en wordt het netwerk van buurtwerken in Antwerpen ingepalmd door een jonge garde met een meer emancipatorische en meer actiegericht ingesteldheid ¹⁶⁵ ¹⁶⁶. Door hun goede contacten met ruimtelijke planners in die periode is hun invloed bijvoorbeeld zichtbaar in teksten en wetten rond stadsvernieuwing ¹⁶⁷. De nieuwe buurtopbouwwerken worden verenigd onder de

¹⁶² Zie bijvoorbeeld de brief en discussietekst van 9 december 1983 vanuit bewoners en 'buurtwerk Schipperkwartier' aan de leden van de stuurgroep herwaarderingsgebied Sint-Paulus. Daarnaast ook verscheidene tussenkomsten op de vergaderingen.

¹⁶³ Zie interviews Mat Steyvers, Tony De Smet, Jan Baelus. Ook vermeld in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985), p. 32.

¹⁶⁴ In Sint-Andries bleef het opbouwwerk wel actief.

¹⁶⁵ Vele van die mensen kwamen uit dezelfde keuzerichting van de Antwerpse 'sociale school', met een sterk emancipatorische inslag, gericht op het veranderen van maatschappelijke structuren. Hiermee verbonden waren ook de volkshogescholen zoals de Stichting Lodewijk De Raedt, Elcker-ik en organisaties als de Wakkere Burger (met Marc Suykens, Luc Janssen, enz.) en het meer radicale BIRO (met Luc Van Maele, Steven Roosen, enz.), intermedium uit Leuven (Marc Santens). Allen bouwden verder op de erfenis van 'mei 1968' in hun reactie tegen onder andere de dominantie van het principe van 'economische groei' en de partijgebonden organisatie van de samenleving (vandaar ook hun experimenten met andere beslissingsvormen als stuurgroepen e.d.). Dit netwerk was overigens ook verbonden met de ruimtelijke planning. De genoemde personen hadden goede contacten met vele planners actief in de jaren 1970 en 1980. Zie ook (Van den Broeck 2008) en (Merckaert 2008).

¹⁶⁶ Zie (Van Hove and Nieuwinckel 1996), p. 51 en 52, interviews met Mat Steyvers en Jan Baelus, gesprekken met Luc Janssen en Jan Van Alsenoy, www.riso-antwerpen.be.

¹⁶⁷ Vandaar ook 'sociale' stadsvernieuwing. Stadsvernieuwingprojecten waren volgens een aantal teksten best kleinschalige projecten, gegroeid vanuit de eigenheid van de plaatselijke situatie, moesten tot stand komen vanuit de plaatselijke bevolking en het lokale gemeenschapsleven bevorderen. Zij moesten passen in een globaal en geïntegreerd pakket van dorps- en streekontwikkeling. Het belang van bewoners en zwakke bevolkingsgroepen was sterk aanwezig. Omwille van betaalbaarheid genoot renovatie de voorkeur in plaats van uitbreiding. Overigens werden de herwaarderingsgebieden geselecteerd op basis van criteria van achterstelling. Zie ook (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992).

'Bond van Buurtopbouwwerken'. In 1983 fuseren deze organisaties tot het RISO Antwerpen. Het RISO dwingt bij de stad Antwerpen een positie af in de sturgroepen van de herwaarderingsgebieden, zo ook in de 'Eerste Kwartier'. Vervolgens wordt heel de sector van het buurtopbouwwerk hervormd, geprofessionaliseerd en subsidies worden verhoogd en worden permanent. Naar het einde van de jaren 1980 vermindert de rol van het opbouwwerk als belangenbehartiger van bewoners en ondersteuning van bewonersgroepen. Meer en meer verschuift de aandacht naar het realiseren van projecten met tastbare resultaten en wordt het opbouwwerk in de Vlaamse welzijnssector opgenomen, waarin volgens Nieuwinckel telkens opnieuw doelgroepen met een specifieke welzijnsbehoefte, een werkvorm en een subsidie worden geïdentificeerd en verdwijnt het emancipatorisch en experimenteel karakter van het opbouwwerk ¹⁶⁸. In het begin van de jaren 1990 wordt dit laatste bevestigd met een nieuw decreet op het maatschappelijk opbouwwerk ¹⁶⁹.

De genoemde actoren en groepen - bewoners, bewonersgroepen, opbouwwerkers, vzw's van buurtopbouwwerk en overkoepelende organisaties (Antwerpse Buurtopbouwwerken en later RISO) - werkten met de instrumenten en institutionele omkadering van 'samenlevingsopbouw'. Tot ongeveer 1985 is dit sterk geassocieerd met de maatschappijkritische stroming van de jaren 1970. In deze periode had de samenlevingsopbouw veel aandacht voor de mechanismen van sociale achterstelling, voor een brede maatschappijhervorming, een democratisering van de samenleving en een bevraging van de bestaande machtsstructuren ¹⁷⁰. De instrumenten van de samenlevingsopbouw en hun institutionele omkadering kan men beschrijven als een heel eigen traditie. Het gaat in het algemeen om het stimuleren van lokale emancipatorische processen. Samenlevingsopbouw betreft 'het uitvoeren van sociaal-agogische interventies met het oog op psycho-sociale veranderingen en het oplossen van samenlevingsproblemen'. De kern van de sociaal-agogische benadering in de samenlevingsopbouw ligt volgens Desmet hierin: 'mensen kanalen voor maatschappelijke participatie aanreiken, ze de gelegenheid bieden in de openbaarheid te treden, samen te werken met lotgenoten en een zekere invloed uit te oefenen op beslissingen die hen aanbelangen' (Baert, De Bie, Desmet, Van Elslander and Verbeke 2003):14. Vanaf 1985 komt dit onder druk van een

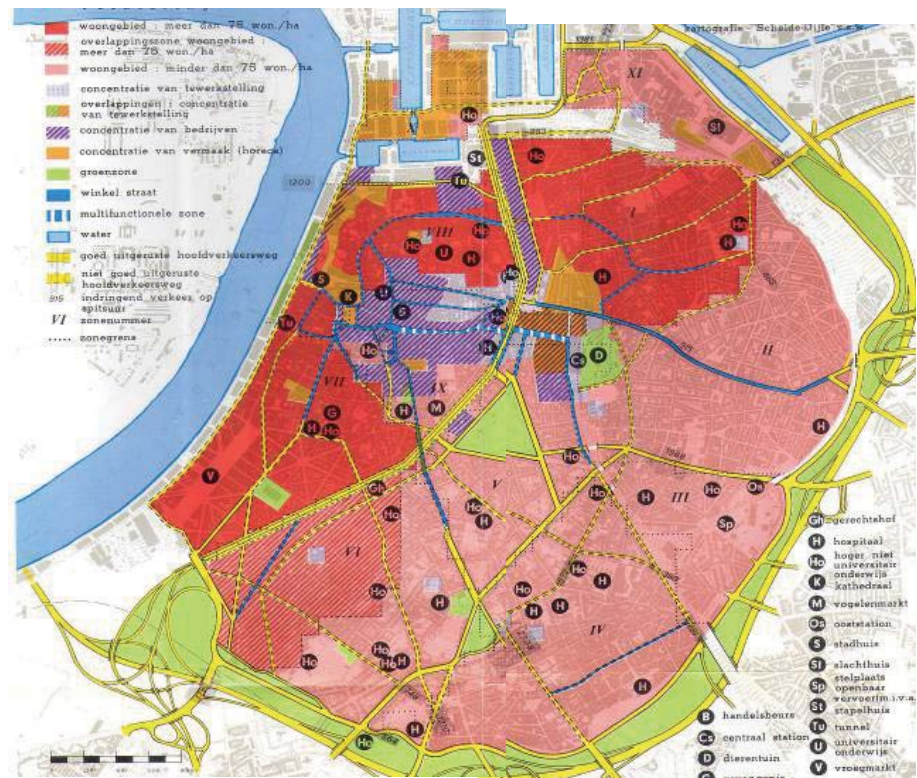
¹⁶⁸ 'De dynamiek van de verzorgingsstaat, die in de jaren zeventig in gang werd gezet, leverde rond iedere nieuw ontdekte behoefte van iedere nieuw ontdekte doelgroep een nieuwe, permanent te subsidiëren voorziening op' (Nieuwinckel 1996):239. In een reactie op de verschuiving naar welzijnswerk, zal de buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen Noordoost (BOM) vanaf 1990 proberen de emancipatorische dimensie van het opbouwwerk te recupereren en te koppelen aan projectwerking. Zie ook hoofdstuk IV.4. Dit gaat overigens verder op de ervaringen in het herwaarderingsgebied Stuivenberg - 'wellicht het meest sociale herwaarderingsgebied in Vlaanderen' (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992): 101, met een sterke bewonerswerking, experimenten van sociale tewerkstelling, ruime inspraak enz.

¹⁶⁹ Decreet betreffende de erkenning en subsidiëring van het maatschappelijk opbouwwerk van 26 juni 1991.

¹⁷⁰ Zie ook (Baert et al. 2003, Vermeersch and Houthaeye 1994).

toenemende verzakelijking en verschuift de klemtoon naar het bereiken van tastbare resultaten in de vorm van concrete oplossingen voor collectieve problemen op het lokale vlak (armoede, allerlei vormen van achterstelling, gebrek aan sociale samenhang).

2.4. 'Semi-gedogen van prostitutie en uitgaansleven'



figuur 29: survey in het structuurplan binnenstad (bron: (Schelde-Dijle vzw 1971)) met daarin het in 1970 omvangrijke gebied voor horeca (en prostitutie) in het 'Eerste Kwartier';

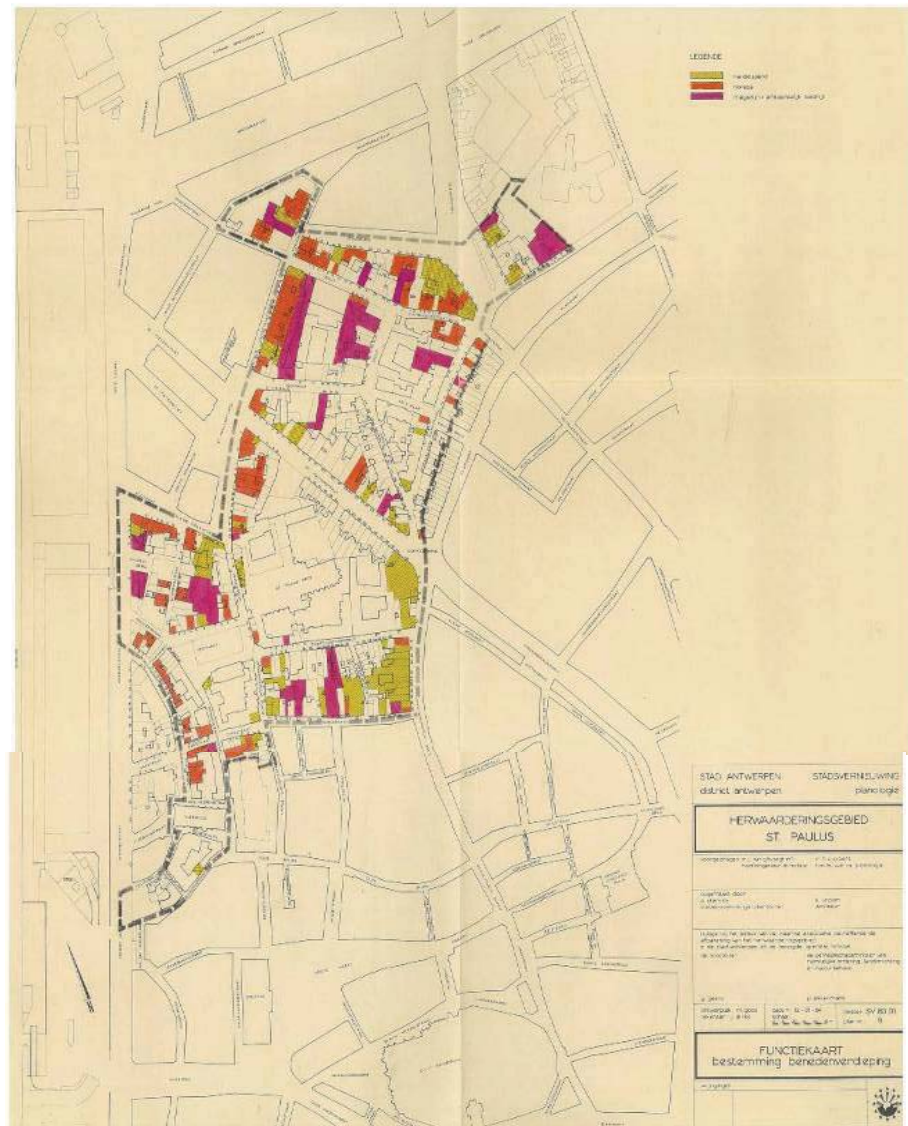
Bij de besprekingen in de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus werden door bewoners en het 'buurtwerk Schipperskwartier' de conflicten tussen wonen en uitgaansleven meermaals aangehaald (zie figuren 29 en 30 voor

inventarisaties in die periode). Ook prostitutie kwam als problematiek ter sprake ¹⁷¹. De stuurgroep was in 1985 van mening dat prostitutie '*zoals die nu aanwezig is*' ¹⁷² en uitgaansleven en de te stimuleren woonfunctie in het 'Eerste Kwartier' niet konden samengaan en dat het stadsbestuur bijgevolg oplossingen moest aandragen voor de conflicten tussen wonen, uitgaansleven en prostitutie. Dit standpunt werd evenwel niet door iedereen gedeeld, zoals blijkt uit individuele brieven van leden van de stuurgroep die pleiten tegen het éézijdig standpunt van de stuurgroep ¹⁷³. De stuurgroep kon echter geen oplossingen aanreiken voor de gesignaleerde problemen. Blijkbaar kon het College van Burgemeester en Schepenen dat evenmin. Ook de politie, uitgenodigd op één van de vergaderingen, gaf aan dat oplossingen niet voor de hand lagen. De door de stuurgroep gevraagde strengere toepassing van het bestaande reglement op de prostitutie (uit 1982, zie verder), was volgens de politie ruim onvoldoende. Dit reglement was onderdeel van een dubbelzinnige houding in een complexe institutionele omkadering, met opnieuw een lange voorgeschiedenis.

¹⁷¹ Tekst van het 'buurtwerk Schipperskwartier' 9 december 1983, vergadering 22 januari 1985, vergadering 19 februari 1985, brief van Mevr. Van Haver van 19 maart 1985, vergadering van 21 mei 1985, vergadering van 18 juni 1985, brief van dhr. J. De Maeyer van 18 juni 1985, brief van de stuurgroep aan het college 19 juni 1985, brief van het college aan een bewoner 27 juni 1985, in (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985).

¹⁷² Verslag van de vergadering van 18 juni 1985.

¹⁷³ Zie ook interview met Mat Steyvers, waarin verwijzing naar een standpunt van de buurtraad in 1981 dat aangeeft dat wonen en prostitutie verenigbaar zijn, tenminste onder voorwaarden van leefbaarheid van het wonen.



figuur 30: bestemmingen benedenverdieping in het herwaardingsgebied Sint-Paulus in 1984 (geel: handel, rood: horeca, paars: magazijn, bedrijf) (bron: (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984), met opnieuw de concentratie van horeca (en prostitutie)

In principe waren prostitutie en prostitutiebeleid in Antwerpen op dat moment - en zelfs tot op vandaag - geregeld door de wet uit 1948 'tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie' en artikels 380 en volgende van het strafwetboek¹⁷⁴. De wet (1) wijzigde de gemeentewet van 30 maart 1836 en maakte het daarbij onmogelijk voor gemeenten om prostitutie te reglementeren, (2) schafte de bestaande gemeentelijke reglementeringen af, (3) wijzigde het Belgisch wetboek van strafrecht en maakte de exploitatie van prostitutie daarbij een misdad¹⁷⁵, maar (4) liet aan de gemeenten de bevoegdheid om algemene reglementeringen op te maken inzake het regelen van de 'openbare zedelijkheid en openbare rust'. Private prostitutie in de eigen woning was theoretisch nog mogelijk maar elke vorm van exploitatie, publiciteit, houden van een huis van prostitutie, aanzetten tot prostitutie of kenbaar maken dat men zich aan prostitutie overlevert, werd verboden en onderhevig aan strenge straffen. Deze wet was duidelijk een abolitionistische overwinning in een discussie omtrent abolitionistische ideeën^{176 177} die waren gegroeid sinds het einde van de 19^{de} eeuw¹⁷⁸. Als gevolg van de wet verdween de Antwerpse reglementering inzake prostitutie die sinds 1852 had bestaan (figuur 31)

¹⁷⁹.

¹⁷⁴ (Ministerie van Justitie 1948). Zie ook (Payoke vzw 1997b)

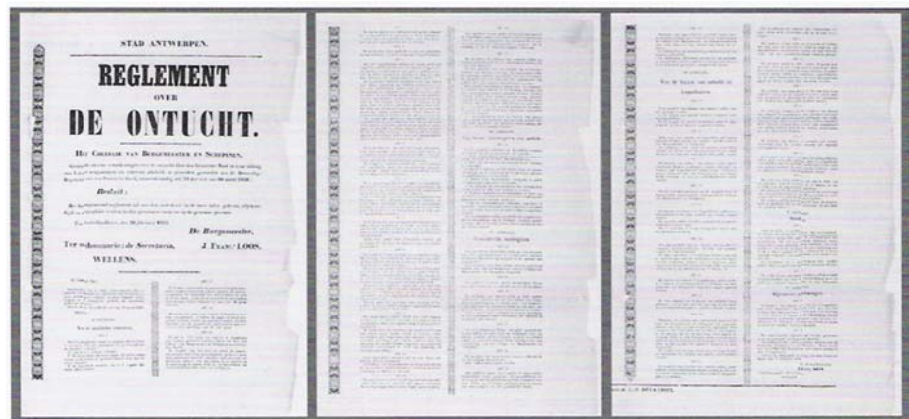
¹⁷⁵ Het gaat over artikels 380, 380bis, 380ter, 380quater, 381, 382 van het Strafwetboek. In de Belgische wetgeving is prostitutie niet strafbaar, wel het aanzetten tot prostitutie alsmede het behalen van grove winsten over de ruggen van de prostituees. Souteneurschap en het verhuren van panden en ramen ten behoeve van prostitutie is dus strafbaar. Zie onder andere (Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken 2001) en (Vermeulen 2007)

¹⁷⁶ Abolitionisten willen prostitutie voorgoed uit de wereld helpen. Zij staan tegenover reglementaristen, die denken dat dit onmogelijk is en prostitutie beter onder controle wordt gehouden door haar te reglementeren.

¹⁷⁷ Mogelijk heeft ook het feit dat de Duitsers tijdens de tweede wereldoorlog een strenge vorm van reglementering hadden opgelegd, meegespeeld in de goedkeuring van deze wet (interview Lieve Brouseur en An Lambers).

¹⁷⁸ Zie bijvoorbeeld (Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken 2001).

¹⁷⁹ Zie (Stad Antwerpen 1852). Dit reglement bevat bepalingen over de registratie, gezondheidscontrole en publiek gedrag van prostituees en inzake de vergunning van bordelen.



Affiche met reglement op prostitutie 1865

figuur 31: Antwerps reglement inzake prostitutie uit 1852 (bron: Migom 2004:34)

In het begin van de jaren 1980 vertoont de actuele praktijk in Antwerpen nochtans een ander beeld. Terwijl bijna alle vormen van prostitutie wettelijk verboden waren, was zij toch sterk aanwezig in de fysieke en mentale kaart van Antwerpen. Discussies in de gemeenteraad over het prostitutiebeleid, publieke discussie en eigenlijk beleid, tonen een duale houding ten aanzien van prostitutie en het Antwerps Schipperskwartier. Enerzijds erkenden zelfs voorstanders van abolitionisme ¹⁸⁰ de historische verbondenheid van Antwerpen en zijn Schipperskwartier ¹⁸¹, de belangrijke positie van dit laatste in het nachtleven van de stad en de sterke relaties

¹⁸⁰ Onder wie gemeenteraadslid Antoinette Pecher die erg actief was in de Antwerpse gemeenteraad. 'Ik wil eraan herinneren dat ik mij enkele jaren geleden verzet heb tegen het voorstel van de systematische inplanting van een soort prostitutiewijk, rosse buurt of eros-center, hoe gemakkelijk zo een concentratie zou kunnen zijn om de zaak in het oog te houden en/of te controleren. Prostitutie is mensonwaardig en de exploitatie ervan is crimineel. Het organiseren van "prostitutie-omstandigheden" die deze zouden vergemakkelijken, valt niet onder de bevoegdheden van een gemeentebestuur. Ik ben niet naïef, prostitutie afschaffen zal nooit kunnen, alhoewel wij hier aan het praten zijn over iets dat wettelijk onbestaande is.' (Antoinette Pecher (CVP), verslag van de Gemeenteraad van 3 februari 1987). 'Antwerpen is immers een wereldstad en prostitutie is ook een wereldwijd verschijnsel dat trouwens niet kan worden weggecijferd.' (A. Pecher (CVP), verslag van de Gemeenteraad van 26 februari 1992). 'Daarom zal ik mij blijven verzetten tegen iedere vorm van gemeentelijk prostitutiebeleid, waarvan gedoogzones uiteraard deel uitmaken. Gedoogzones zijn mensonwaardig en een gemeentelijk prostitutiebeleid is illegaal.' (A. Pecher (CVP), verslag van de gemeenteraad van 4 maart 1996):

¹⁸¹ Prostitutie is al van vóór 1450 in het Schipperskwartier aanwezig, meer bepaald aan Guldenberg, Koolkaai en Haringvliet (in de 19^{de} eeuw bekend als 'Rietdijk' tussen Koolkaai en Guldenberg, nu verdwenen) en later meer naar het noorden. Zie onder andere (Lampo 2002).

met de haven ¹⁸². Anderzijds is het middeleeuws centrum van Antwerpen (en het Schipperskwartier daarbinnen) sinds lang slachtoffer van afbraak en reconstructie. De tweede rechtstrekking van de Scheldekaaien in 1880 verwoestte een groot deel van het middeleeuwse deel van de stad en startte een proces van verdichting en verval van het stadscentrum. Daarna zijn diverse pogingen ondernomen om het stadscentrum 'op te kuisen' en zijn lage inkomens en lage status bewoners te verdrijven ¹⁸³. Een van de meer recente pogingen betreft rechtstreeks de prostitutie. In aanvulling op de wet van 1848, keurde de Antwerpse gemeenteraad in 1982 een gemeentelijk reglement goed inzake prostitutie ¹⁸⁴, het zogenaamde gordijnenreglement. Dit bevatte regels over het publiek gedrag van prostituees ¹⁸⁵ en het uitzicht van prostitutieramen. Prostitutie werd specifiek verboden in de nabijheid van woongebieden. Volgens sommigen werd dit reglement ingevoerd om de realisatie van de sociale huisvestingsprojecten rondom het Vleeshuis en meer noordelijk rond Dries te ondersteunen. De combinatie van enerzijds de historische aanwezigheid van prostitutie in Antwerpen en zelfs een gevoel van trots met anderzijds voortdurend debat, druk en sociale verdringing, resulteerde in een soort van tijdelijk, labiel en lokaal Antwerps evenwicht van semi-gedogen van prostitutie, binnen een nationaal kader van abolitionisme. Met het genoemde reglement wordt dan ook soepel omgegaan.

3. Spanningen in de institutionele omkaderingen

Voorgaande secties beschreven verschillende instrumenten met hun institutionele omkaderingen en verbonden met relevante sociale groepen, aanwezig in het 'Eerste Kwartier'. In het begin van de jaren 1980 bestonden de instrumenten en actoren binnen 'stadsherstel', 'sociale huisvesting', 'samenlevingsopbouw' en 'semi-gedogen van prostitutie' min of meer naast elkaar. Men zou 'stadsherstel' wel als een soort

¹⁸² Zie bijvoorbeeld het verslag van de Antwerpse gemeenteraad van 4 maart 1996, waar burgemeester Detiège - een voorvechtster van meer rechten voor vrouwen - zegt: *'Ik ben van oordeel dat wij de prostitutie nooit volledig uit Antwerpen zullen kunnen bannen. Prostitutie bestaat al honderden jaren en zal altijd blijven bestaan.'* Zie ook F. Auwera's nostalgische beschrijving van het nachtleven in het Schipperskwartier in (Migom, Veeckman and Auwera 2004).

¹⁸³ Zie hiervoor (Migom, Veeckman and Auwera 2004, Tijds 1993, Vanreusel 1990).

¹⁸⁴ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 1982). Dit bevat onder andere volgende voorschriften. Het plegen van ontucht of het uitoefenen van prostitutie mag alleen achter gesloten ramen of deuren. Elke vorm van aansporing tot ontucht of prostitutie tot een persoon op de openbare weg is verboden. Het is verboden in de omgeving van scholen, gebouwen van eredienst of woningen, huizen of kamers ter beschikking te stellen, ook niet op bedekte wijze, voor het plegen van ontucht of prostitutie. Het is verboden woningen te (onder)verhuren aan personen die bovenstaande bepalingen niet nakomen. Bij het niet nakomen van bovenstaande wordt een geldboete opgelegd, bij herhaling binnen 2 jaar eventueel te volgen door een celstraf.

¹⁸⁵ Ik gebruik de schrijfwijze 'prostituee' voor zowel mannen als vrouwen.

van overkoepelende omkadering kunnen zien tegenover de omkadering 'stadsuitbreiding en -sanering' waarbinnen een grote relevante sociale groep lang had geopereerd. Nochtans zijn de bruggen tussen de verschillende omkaderingen veeleer zwak en bestaan verschillende spanningen. Daarin liggen dan ook de voorboden voor nieuwe veranderingen.

Door het installeren van een stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus werd een forum gecreëerd waarin verschillende actoren die handelden vanuit verschillende instrumenten en institutionele omkaderingen, elkaar konden ontmoeten. Na verloop van tijd werd dit een kleine groep van mensen die goed konden samenwerken. Toch was de brugfunctie van dit forum veeleer zwak en bleven de werelden van college ('stadsherstel' en 'sociale huisvesting'), sociale huisvestingsmaatschappijen ('sociale huisvesting'), bewoners en opbouwwerkers ('samenlevingsopbouw') en prostituees en bezoekers van het Schipperskwartier ('prostitutie en uitgaansleven'), veeleer gescheiden. Stadsbestuur en bewoners/opbouwwerkers stonden tegenover elkaar met betrekking tot de zeggingskracht van de stuurgroep. Planologische dienst en opbouwwerk verschilden sterk in hun aanpak. De eerste legde het accent op fysieke ingrepen in straten en pleinen en bouwprojecten, terwijl de tweede zich richtte op de opbouw van lokaal sociaal kapitaal, emancipatie van zwakke bewoners en ingrepen in huurmarkt en werkgelegenheid. Bewoners en opbouwwerkers zagen de sociale huisvestingsmaatschappijen (en het college en politieke partijen daar achter) vaak als een vijand met te grote projecten waarvan de bewoners niet konden profiteren ¹⁸⁶. Alhoewel het opbouwwerk goede contacten had met de wereld van de prostitutie, evolueerde de stuurgroep herwaarderingsgebied naar een sterk woongericht standpunt, waarin prostitutie geen plaats had. Stad en prostitutie tenslotte leefden, zoals hiervoor aangegeven, in een ongemakkelijke verhouding van verdringing en gedogen.

De verschillen tussen de verschillende groepen en hun omkaderingen werden in de loop van de jaren 1980 verscherpt en groeiden om verschillende redenen uit tot conflicten en spanningen. Ten eerste onderging de prostitutiesector een grondige transformatie. Vergelijkbaar met de vrouwenhandel in de jaren 1950 (van armere streken in Europa naar het Midden-Oosten), ontwikkelde zich in de jaren 1980 een nieuwe golf van internationale vrouwenhandel. In verschillende fasen werden Filippijnse, Dominicaanse, Braziliaanse, Afrikaanse en Oost-Europese (na 1989) vrouwen in arme gebieden geronseld met beloftes op werk als danseres, dienstmeid, secretaresse, enz. Via een aantal tussenstations werden zij getransporteerd naar Europa en gedwongen tot prostitutie. Zij werden uitgebuit en verhandeld door internationale netwerken van ronselaars, contacten in ambassades en luchthavens,

¹⁸⁶ Mat Steyvers vertelt in het interview bijvoorbeeld over de strijd in 1981 van bewoners en opbouwwerk tegen onteigeningen van het stadsbestuur aan de Burchtgracht.

leveranciers van valse paspoorten, mensen in lokale, regionale en nationale administraties, advocaten, tussenhandelaren, lokale verdelers, nachtclub eigenaars, nachtclub directeurs, bendeleiders, lijfwachten, boekhouders, dokters, politiemensen, politici enz. Uiteraard was Antwerpen één van de markten voor de vrouwenhandel ¹⁸⁷. Prostitutie breidde zich uit over een groter deel van het 'Eerste Kwartier' en kwam erg dicht tot tegen het stadhuis en Grote Markt ¹⁸⁸. De verkrotting en leegstand in de wijk - gevolg van de saneringen in de jaren 1960 en de voorgeschiedenis daarvan - leenden zich daar overigens uitstekend toe. Andere criminele activiteiten (illegale tweede hands winkels en namaakproducten, drug- en wapenhandel, autohandel) verbonden zichzelf met prostitutie en vestigden zich in het Schipperskwartier. Chris De Stoop, een journalist voor het magazine 'Knack' deed onderzoek naar de 'Bende van de Miljardair', één van de benden actief in Nederland en België, en onthulde de mechanismen van internationale vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. Hij toonde het internationaal karakter van de sector en de logica van de continue import van nieuwe vrouwen en publiceerde daarover in 1990 en 1991 een reeks artikels en in 1992 het bekende boek 'Ze zijn zo lief, meneer'.

'De Europese sex-business kende in de jaren tachtig een enorme schaalvergroting, commercialisering en internationalisering. (...) Het verloop is enorm: de meisjes rouleren van club naar club, van stad naar stad, van land naar land. (...) Het vrij verkeer van personen en goederen binnen de EU maakt een zeer grote mobiliteit mogelijk, het sluiten van de buitengrenzen van Europa leidt tot een grotere afhankelijkheid van illegale trafikanten. (...) Het groeiende anti-migrantenklimaat (...) en het opjaagbeleid maken ook dat de slachtoffers van vrouwenhandel nog sneller moeten circuleren en drijft hen nog meer in criminele handen. De meeste politiediensten verkiezen een razzia tegen de vreemdelingen nog altijd boven een onderzoek tegen de handelaars: dat laatste vinden ze maar lastig en tijdrovend speurwerk, door de schaarse aanklachten, de moeilijke bewijslast en het voortdurend verschuiven van de filières.'

(De Stoop 1992:126)

'De vrouwenhandel wordt op grote schaal bedreven door mafia-achtige bendes die het hele proces van rekrutering tot eindbestemming in handen hebben, op kleinere schaal door zelfstandige agentschappen en bordelen, en op individuele basis door burgers die zelf in de derde wereld vrouwen gaan

¹⁸⁷ Zie onder andere (De Stoop 1992), (De Stoop 2003), (Lukas Moodysson 2002), (Goossens and Punt 1998).

¹⁸⁸ In 1988 is raamprostitutie aanwezig in volgende straten: Blauwbroekstraat, Burchtgracht, Gorterstraat, Grote Kraaiwijk, Huikstraat, Kleine Kraaiwijk, Kommekensstraat, Koolkaai, Korte Schipperskapelstraat, Lange Schipperskapelstraat, Leguit, Nosestraat, Oude Mansstraat, Schippersstraat, Sint-Paulusplaats, Sint-Pietersvliet, Verversrui, Vingerlingstraat, Vleeshouwerstraat, Zakstraat, Zirkstraat. Zie (Coenen 1988), bijlage 4.

contacteren in de straten, bars en discotheken (de love and friendship-methode). Voor deze laatste werkwijze biedt het sex-toerisme de ideale gelegenheid. (...) De Neckerman toeristen brachten van de sex-tours in azië de smaak voor exotische vrouwen mee. De rest is een vicieuze cirkel: de vraag schept de markt en het aanbod schept de behoefte. (...) De bastions van het sex-toerisme werden ook belangrijke jachtterreinen voor vrouwenhandel: Thailand, de Filippijnen, Kenia, de Dominicaanse Republiek, Brazilië. Exotische meisjes waren ook gewoon goedkoper.'

(De Stoop 1992:125-126)

Ten tweede onderging ook de Antwerpse haven een verandering van schaal. Vanaf de jaren 1950 en 1960 breidden de havenactiviteiten aanzienlijk uit ¹⁸⁹ en verhuisden van de kaaien in het historisch centrum naar het noorden van de stad, waardoor de fysieke afstand tussen haven en stad groter werd ¹⁹⁰. Als gevolg daarvan verloor prostitutie - als een historisch havengebonden activiteit - meer en meer zijn verbondenheid met het 'Schipperkwartier'. Noch het aanbod van sekswerkers, noch de vraag van havengebonden klanten waren nog lokaal ingebed.

Ten derde en deels door het veranderde (internationale) karakter van de sex business en havenactiviteit, kwamen de relaties tussen prostitutie en de bewoners van het 'Eerste Kwartier' sterk onder druk. De uitbreidingen van de prostitutie creëerde conflicten met bewoners over verkeersproblemen (de 'carroussel' van klanten die raamprostituees kwamen bekijken), agressief ronselen van klanten, afval, mensen die urineerden in de straten, gevechten in clubs en in de straat, diefstal, vandalisme, verkrotting, gevoelens van onveiligheid enz. Het gebied trok bovendien semi-legale en illegale activiteiten aan (illegale handel, drugshandel, wapenhandel, huisjesmelkerij) die de sociale conventies omtrent kleinhandel, publiek gedrag en gebruik van de publieke ruimte negeerden ¹⁹¹. In 1982 waren conflicten nog beperkt, met als reacties een aantal discussies in de gemeenteraad en de goedkeuring van het hoger genoemd reglement op de openbare zeden. In 1997 echter leek het hele gebied overgenomen door criminelen. Dit bereikte een climax in enkele moorden.

Ten vierde verscherpten een aantal bijkomende factoren de conflicten tussen bewoners, prostitutiesector, criminele sector, stadsbestuur enz. en de spanningen tussen de instrumenten en institutionele omkaderingen daarvan. In de jaren 1980 zien we de opkomst van het Vlaams Blok. Deze partij haalt in 1982 zijn eerste (twee) zetels in de Antwerpse gemeenteraad (5,2% van de stemmen) en breekt definitief

¹⁸⁹ (Ryckewaert 2007, Ryckewaert and Theunis 2006).

¹⁹⁰ Zie bijvoorbeeld (Vanreusel 1990) voor een schets van deze evolutie.

¹⁹¹ Zie de besprekingen tijdens genoemde vergaderingen in de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus.

door met de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 (10 zetels, 17,7% ¹⁹²). De partij werd erg populair bij de (kans)arme bevolking in de Antwerpse achtergestelde wijken ¹⁹³, waarvan het 'Eerste Kwartier' er één van was, en slaagde erin een neo-racistisch ¹⁹⁴ discours te introduceren omtrent de bedreigingen van immigratie en omtrent publieke veiligheid. De partij vond een voedingsbodemp in de decennialange suburbanisatie van middengroepen sinds 1930 ¹⁹⁵, het saneringsbeleid van de jaren 1950 en 1960 en de bijbehorende verdringing van arme groepen, het gebrek aan investeringen in stadsherstel voor de achtergebleven stadsbewoners en de vestiging van groepen van migranten in opnieuw de verkommerde wijken. De opkomst van het Vlaams Blok viel ook samen met de financiële crisis van Antwerpen. In tegenstelling tot de fusies in andere Vlaamse steden, ging de fusie in Antwerpen niet gepaard met een schuldovername door de hogere overheid. De Antwerpse fusie kwam immers pas als allerlaatste in 1983, waardoor Antwerpen naast het geld greep dat de federale overheid in 1977 (bij de fusies van de andere gemeenten) naar de gemeenten had doorgesluisd ¹⁹⁶ en dat ondertussen door de Vlaamse overheid voor andere dossiers was gebruikt. Antwerpen betaalde daardoor tot minstens 2003 jaarlijks tien procent van zijn begroting aan schuldafbouw en had in de jaren 1980 geen enkele ruimte voor eigen investeringen ¹⁹⁷. Eén en ander hangt ook samen met de groei van de Belgische staatsschuld in diezelfde periode, na de economische crisis van de jaren 1970. Ondertussen droeg ook de komst van nieuwe bewoners in het 'Eerste Kwartier' tot de spanningen bij. Bewoners van de sociale huisvestingsprojecten waren, zoals hoger gezegd, vanwege het toewijzingsbeleid voor het grootste gedeelte nieuwe en meer kapitaalkrachtige bewoners ¹⁹⁸. Uiteraard reageerden deze sterker tegen de verkrotting, armoede en aanwezigheid van prostitutie. Ook langs de Scheldekaaien gebeurden stilaan een aantal renovaties en vestigden zich tussen 1985 en 1995 nieuwe kapitaalkrachtige bewoners en bedrijven, daarin gestimuleerd door de aandacht die lokale ontwerpers, stedenbouwkundigen en de vastgoedmarkt vestigden op de mogelijkheden van de kaaien en onder invloed van internationale aandacht van ontwikkelaars, overheden

¹⁹² Zie ook (Cools 2005), p. 433. In 1994 en 2000 haalde de partij resp. 28% en 33% van de stemmen.

¹⁹³ Zie ook (De Decker et al. 2005). Volgens Swyngedouw 1992 en Bijttebier et al 1992 in (Loopmans et al. 2007) is er een verband tussen het ontstaan van urban poor en de opkomst van het Vlaams Blok. Zie ook (Christiaens, Moulaert and Bosmans 2007). Zie ook teksten van Marc Swyngedouw vermeld in (Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007).

¹⁹⁴ Ik ontleen deze term van (Witte and Meynen 2006), p. 142 e.v.

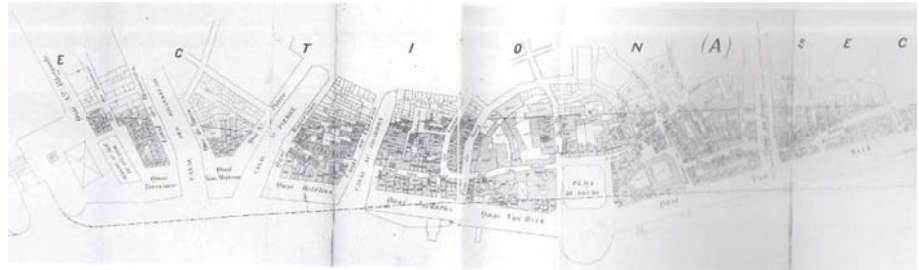
¹⁹⁵ Zie onder andere (Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007).

¹⁹⁶ Het gaat om honderden miljarden franken. Luik ontving in 1977 bijvoorbeeld 40 miljard frank (1 miljard euro). Pas in 1988 ontving Antwerpen 17 miljard frank (425 euro), een deel van het bedrag waar het recht op had. Zie (Detiège 2003).

¹⁹⁷ Zie (Detiège 2003), p. 71 - 72. Zie ook (Loopmans 2008), p. 83. Zie ook interview met Tony De Smet.

¹⁹⁸ Zie ook (Steyvers 1990b).

en ontwerpers voor voormalige bedrijventerreinen en waterfronts ¹⁹⁹ ²⁰⁰. Tenslotte stimuleerde de aandacht die Antwerpen in 1993 kreeg als Europese culturele hoofdstad, burgemeester Cools tot het verhogen van de inspanningen om prostitutie te verdrijven uit de omgeving van het stadhuis en van de sociale huisvestingsprojecten rond Vleeshuis en Veemarkt. In 1993 stelde hij nogmaals een ultimatum aan de aanwezige prostitutie in de Burchtgracht, om te verdwijnen tegen 1 september. De prostituees reageerden met sterk protest en een veelbesproken opendeurdag op 1 september 1993 ²⁰¹ ²⁰².



figuur 32: *plan voor het rechte trekken van de Scheldekaaien uit 1880 waarop het te slopen stadsgedeelte is aangeduid (bron: (De Brabander 1988)).*

Tot slot van deze sectie, is nog een stukje voorgeschiedenis van belang. De spanningen in het 'Eerste Kwartier' kennen immers wortels in de negentiende eeuw.

¹⁹⁹ De opvallende verbouwing in 1986 van de familie Van Roosmaelen en architect Van Reeth langs de kaaien is hiervoor symptomatisch. Ook het project 'Stad aan de Stroom', op zijn hoogtepunt rond 1990, droeg bij tot de instroom van nieuwe bewoners. Hierop ingaan zou ons te ver leiden. Overigens recupereerde het nieuwe discours rond waterfrontontwikkeling ook een deel van de vroegere opbouwwerkers. Mat Steyvers studeerde later stedenbouw en nam het taalgebruik van Stad aan de Stroom over. Zie (Steyvers 1990b), p. 19, (Steyvers 1990a) en interview Mat Steyvers.

²⁰⁰ Zo had het project Stad aan de Stroom ook een impact op de ontwikkelingen in het 'Eerste Kwartier' via stijgende vastgoedprijzen, ontwikkelingsplannen voor het Eilandje en de invulling van het waterfront met luxe-appartementen. Seinpost (1999), p. 4 verwijst naar de toename van protest tegen prostitutie door de toename van het wonen en van kantoren in de omgeving. Onrechtstreeks leidde de transformatie van de bebouwing langs de kaaien naar dure appartementen en de bouw van kantoorprojecten langs kaaien en Brouwersvliet tot een grotere vraag naar het indijken van de prostitutie en tot een proces van verdringing. In combinatie met de toegenomen mensenhandel en gedwongen prostitutie leidde dit tot toegenomen spanningen. Ook de inplanting van de vroegere sociale woningen en de toewijzing ervan aan middenklasse bewoners heeft hiertoe bijgedragen. Zie ook (Verhetsel and Ceulemans 1994).

²⁰¹ Zie (Sörensen 1994) en pers.

²⁰² Uiteindelijk bleef raamprostitutie in de Burchtgracht tot burgemeester Detiège, haar kabinet, de bouwpolitie en de politie alle raamprostitutie sloten in de periode 1995 - 1996.

Bij de tweede rechtstrekking²⁰³ van de kaaien tussen 1877 en 1885, werd een groot gedeelte van het middeleeuws stadscentrum gesloopt (zie figuur 32) en verdwenen ongeveer 600 woningen²⁰⁴. Dit betekende dat ruim 5000 meestal straatarme mensen ergens anders een onderkomen moesten vinden²⁰⁵. Hierdoor werd het gebied achter de kaaien, waaronder het 'Eerste Kwartier', nog dichtbevolkter dan het al was²⁰⁶, leefden mensen in zeer slechte omstandigheden en startte een proces van verval en verdringing²⁰⁷. Overigens was het gebied toen ook al een uitgaansbuurt ('de Rietdijk') met badhuizen, bordelen en luxueuze 'maisons galantes' voor elke klasse. Rond 1930 was de oude stad stilaan 'een ongezonde buurt geworden waar de armste lagen van bevolking samenleefden in ongezonde krotten zonder elementair comfort. Deze volkse buurt was vooral beroemd om zijn talloze cafés van goede en minder goede reputatie. Sommige bordelen en cafés zoals het befaamde Crystal Palace waren de afgeleefde restanten van de eens zo druk bezochte instellingen van de internationaal gerenommeerde Rietdijk²⁰⁸'. Na 1930 worden diverse plannen gemaakt voor het radikaal saneren van de binnenstad en het oplossen van deze 'stadskanker'²⁰⁹. Dit heeft voor gevolg dat onmiddellijk na WO II oude plannen opduiken voor het vrijmaken van de buurt rond het Vleeshuis, dat op 17 april 1950 B.P.A. 2 door het stadsbestuur werd goedgekeurd (en door de hogere overheid bij K.B. in 1952) en dat het stadsbestuur ruim inspeelt op wet De Taeye van 1953, maar

²⁰³ Rond 1800 vond al een eerste grote vernieuwing van de kaaien plaats ('de Franse kaaien'). Het ging om de afbraak van de stadsmuren tussen stad en kaai/Schelde, de heraanleg van de kaaien ('met dubbele rij lindebomen), de aanleg van nieuwe kaaimuren en de plaatselijke overbrugging van de Vlieten tussen 1803 en 1813 (1803 - 1807 tussen Sint-Jansvliet en werf, 1809 - 1813 ten noorden van de werf), de aanleg van riolering, aanleg van de werf tot een polygonale aanlegplaats. Daardoor werden de kaaien een ononderbroken verkeersas. Voor de modernisering werd een deel van de oude bebouwing onteigend. Na de werken bleef ter hoogte van de afgebroken stadsmuren een strook bouwgrond over, eigendom van de Staat, waarop een nieuw prestigieus neo-klassiek gevelfront zou komen. Zie (Migom 2004).

²⁰⁴ (Lampo 2002), (Migom 2004).

²⁰⁵ Zie ook (Auwera 2004), p. 33.

²⁰⁶ Zie bijvoorbeeld (Vanreusel 1990), p. 21: '*Voor de textielindustrie verdween nagenoeg volledig, waardoor duizenden arbeiders werkloos werden. Zij moesten dan als ongeschoolde havenarbeider aan de slag, wat dikwijls heel onregelmatig werk betekende. Omstreeks het midden van de 19^{de} eeuw leefde 40% van de Antwerpse bevolking in armoede. De ruimtelijke segregatie in de stad werd ook steeds sterker merkbaar. Er ontstonden echte sloppenbuurten, onder andere de wijken langs de Schelde zoals Sint-Andries en het Schipperskwartier.*'

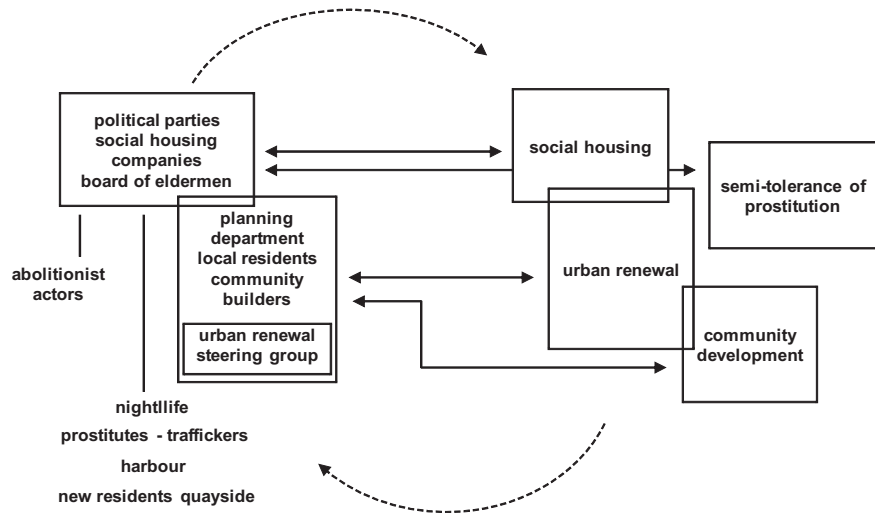
²⁰⁷ Jef Vanreusel wijst op de segregatie en concentratie van kansarmen in de gebieden achter de kaaien. De rechtstrekking van de Scheldekaaien (met afbraak van 600 woningen, dempen van de vlieten, verbreden van de oeverstrook, verdwijnen van publieke ruimte op 2 wandelterrassen na, bouwen van een nieuw waterfront) bevestigde het verval van de buurten achter de kaaien en de concentratie van lage inkomensgroepen daarin. '*Vele bewoners die verdreven werden uit het afgebroken stadsdeel, verhuisden naar enkele straten verderop en versterkten nog de reeds aanwezige overbevolking. Een deel van de bewoners verhuisde naar andere concentratiegebieden van kansarmen heel wat verder weg zoals de Seefhoek, nabij het Stuivenbergplein.*' (Vanreusel 1990), p. 23

²⁰⁸ (Migom 2004), p. 96.

²⁰⁹ Waaronder plannen van Pierre Jeanneret en Huib Hoste (onderdeel van het Le Corbusier plan voor Linkeroever) en plannen van Huib Hoste en Renaat Braem.

daarmee zijn we terug aanbeland bij het begin van deze prehistorie en de radicale saneringen van de jaren 1950 en 1960. Het resultaat van dit alles is een 'getraumatiseerde' eerste wijk met een voorgeschiedenis van sociale verdringing ²¹⁰ en met een inwonertal dat zakte van 18.938 arme bewoners in 1930 (ongeveer 950 inw/ha!) naar 2.978 nog armere bewoners in 1979 (ongeveer 150 inw/ha) ²¹¹.

4. Besluit



figuur 33: relevante sociale groepen (links) en institutionele omkaderingen (rechts) rond 1985 (bron: auteur, onderdeel van figuur 4.3 in (Van den Broeck 2010))

In deze episode zagen we hoe een viertal relevante sociale groepen opereerden binnen hun institutionele omkadering en hoe een viertal omkaderingen werden ge(re)produceerd door deze groepen (figuren 33 en 34). Een groep met daarin

²¹⁰ Zie (Tijs 1993), (Steyvers 1990b), interview met Mat Steyvers, interview met Patsy Sørensen en gesprek met Terenja Van Dijk, waarin dit trauma telkens ter sprake komt. Bewoners die door Terenja Van Dijk in 2007 werden geïnterviewd, verwezen nog steeds naar de saneringen van de jaren 1960. Zie ook (Vanreusel 1990):28: 'Vandaag hebben de gebieden langs de Schelde een rol van woongebied voor lagere inkomensgroepen. Sint-Andries, het Schipperskwartier en het Eilandje herbergen een aantal bewoners die niet de middelen hadden om uit de stad weg te trekken, of er bewust zijn gaan wonen omwille van hde lage huurprijzen in de weinig comfortabele woningen.'

²¹¹ (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1984). Er zijn ook cijfers voor 1999 maar voor een ander gebied. Zie (Stad Antwerpen cel wijkontwikkeling 2001).

scheppen en later burgemeester Cools, de planologische dienst, de lokale plannersgemeenschap, actiegroepen enz. met sociale en ecologische achtergronden opereerde als relevante sociale groep binnen (maar reproduceerde ook) een nieuw instrumentarium met institutionele omkadering rond 'stadsherstel'. Hetzelfde geldt voor de relevante sociale groepen en de institutionele omkaderingen rond 'sociale huisvesting' (sociale huisvestingsmaatschappijen, politieke partijen en college), 'samenlevingsopbouw' (buurtwerk Schipperkwartier ondersteund door en later opgenomen in RISO) en 'semi-gedogen van prostitutie en uitgaansleven' (college tegenover prostitutiesector en uitgaansleven). Deze relevante sociale groepen, instrumentaria en institutionele omkaderingen (= socio-technische ensembles) hebben voorgeschiedenissen die de dialectische toestand rond 1985 hebben gecreëerd en die bovendien met elkaar verweven zijn.

'stadsherstel'	'sociale huisvesting'	'samenlevingsopbouw'	'gedogen van prostitutie en uitgaansleven'
<i>relevante sociale groep (voornaamste actoren)</i>	<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>
<ul style="list-style-type: none"> - planologische dienst - buurtbewoners en hun verenigingen - buurtwerk Schipperskwartier - stuurgroep herwaarderingsgebied Sint-Paulus - sociale huisvestingsmaatschappijen 	<ul style="list-style-type: none"> - CVP - SP - burgemeester Cools en College - sociale huisvestingsmaatschappijen (Onze Woning, De Goede Woning) 	<ul style="list-style-type: none"> - buurtbewoners - opbouwwerker - Antwerpse buurt-opbouwwerken, RISO - stuurgroep herwaarderingsgebied Sint-Paulus 	<ul style="list-style-type: none"> - burgemeester Cools en College - gemeenteraad - politie - prostitutiesector - horeca - klanten - haven
<i>institutional frame (voornaamste instituties)</i>	<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>
<ul style="list-style-type: none"> - herwaarderingsprojecten - herwaarderingspremies - saneringsbeleid als tegenstander - herwaarderingsgebied Sint-Paulus - herwaarderingsbesluiten - structuurschets binnenstad - BPA binnenstad 	<ul style="list-style-type: none"> - bouwen van sociale woningen - erfpacht - stadseigendommen - wetgeving en subsidiesystemen - sociale huisvesting - christelijke en socialistische zuil 	<ul style="list-style-type: none"> - sociaal-agogische interventies - buurthuis, buurtraad - participatiebeweging - opleiding Sociale School - wetgeving 1983 - samenlevingsopbouw 	<ul style="list-style-type: none"> - reglement op de prostitutie van 1982 - wet van 1948 - gedoogbeleid - sociale verdringing na rechtstrekking kaaien - abolitionisme

figuur 34: socio-technische ensembles op het einde van episode 1 (bron: auteur).

Ondanks de nog beperkte mobilisering van het theoretisch kader uit hoofdstuk II.3, zal blijken dat in de voorbije secties over de prehistorie al heel wat elementen aanwezig zijn voor de socio-technische analyse van de processen in het 'Eerste Kwartier'. We zullen bijvoorbeeld in de volgende episode zien dat Patsy Sörensen en Payoke schatplichting zijn aan de instrumenten en omkaderingen van het opbouwwerk, dat de inwoners van de nieuwe sociale huisvesting later een stabiele factor zullen worden, dat de ruimtelijke planners die later betrokken zullen zijn een erfenis van planning in de jaren 1970 en 1980 met zich mee dragen, dat het veiligheidsbeleid van de jaren 1990 in de maak is in de jaren 1980 en dat de institutionele omkadering rond prostitutie erg hardnekkig is. Anderzijds zullen ook heel nieuwe dingen opduiken die niet rechtstreeks volgen uit het voorgaande. Voorbeelden zijn de weg van sociale actie die Payoke inslaat, opeenvolgende generatiewissels in de betrokken actoren, het ontstaan van een grote relevante sociale groep gerelateerd aan prostitutiebeleid enz. In het volgende hoofdstuk bekijken we een tweede episode van socio-technische verandering en zullen we zien hoe de bouwstenen (instrumenten, individuele en collectieve actoren en relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen) tot stand komen voor het later prostitutiebeleid.

V. CASE STUDY - EPISODE 2 (1984 - 1997)

Emancipatorische praktijken en zoeken naar een nieuwe aanpak resulteren in 'hulpverlening', 'sociaal activisme' en 'publieke veiligheid'

1. Kiemen voor verandering

Vertrekpunt voor de institutionele dynamiek in deze episode is de dialectiek van relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen rond 1985. Zoals aangetoond, is het complex van relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen geen homogeen geheel. Elk van de vier besproken socio-technische ensembles is op zich een compromis/coalitie van tijdelijk gestabiliseerde belangen van verschillende groepen. Zo vinden we bijvoorbeeld binnen 'stadsherstel' belangen van sommige bewoners, monumentenzorgers, planologen en nieuwe bestuurders terug. 'Sociale huisvesting' is een mengsel van belangen van onder andere SP, CVP, bewonersgroepen, sociale huisvestingsmaatschappijen enz. Het kader rond 'prostitutie' verenigt prostituees, klanten en uitgaansleven, abolitionisten en reglementaristen, sommige bewoners, samenlevingsopbouw, caritas, volkshogescholen, een deel van het stadsbestuur enz. In deze mengsels van

belangen stapelden zich in de loop van de jaren 1980 verschillende spanningen op. Verschillende factoren - de internationalisering van vrouwenhandel, de toename van gedwongen prostitutie, de opkomst van criminele activiteiten, het opschuiven van de haven, de toename van hinder door prostitutie en uitgaansleven, de opkomst van het Vlaams Blok, de instroom van nieuwe bewoners in de sociale huisvesting en langs de kaaien, de organisatie van Antwerpen 93 - verhoogden het aantal en de intensiteit van conflicten tussen oude bewoners, prostitutie, stadsbestuur, nieuwe bewoners enz.

In de dialectiek van actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en institutionele omkaderingen en de dynamiek en spanningen daarin, liggen ook de kiemen voor verandering. Aangezien het proces van socio-technische verandering een geheel is van gelijktijdige veranderings- en onderhoudsprocessen, kunnen verschillende factoren bijdragen tot verandering naar nieuwe min of meer stabiele episodes.

- Ten eerste verschijnen in het 'Eerste Kwartier' in deze episode nieuwe personen en nieuwe groepen. Sommigen daarvan staan buiten de bestaande omkaderingen. Gevat in andere omkaderingen hanteren zij andere instrumenten, als nieuwkomers introduceren zij nieuwe instrumenten, als buitenstaanders verzetten zij zich tegen bestaande omkaderingen, waardoor deze laatste moeilijker worden gereproduceerd. Het gaat bijvoorbeeld om Patsy Sörensen en Payoke, Leona Detiège, de stedelijke dienst voor sociale zaken enz. Vaak spelen zij al een rol in voorgaande episodes, soms gaat het om echte nieuwkomers.
- Ten tweede veranderen institutionele omkaderingen zich los van de oorspronkelijke actoren. Dit is bijvoorbeeld het geval met 'stadsherstel' dat zich onder invloed van de PVV in een andere richting ontwikkelt ²¹² en tenslotte verdwijnt (maar later terugkomt in episode 5).
- Ten derde worden externe factoren geïnternaliseerd in het handelen van actoren en groepen of in bestaande institutionele omkaderingen. Het betreft bijvoorbeeld de opkomst van het internationaal onveiligheidsdiscours, dat wordt opgepikt door het Vlaams Blok en vervolgens ook in het overheidsbeleid terecht komt.

Deze veranderingen leiden na verloop van tijd tot het ontstaan van nieuwe tijdelijk stabiele institutionele omkaderingen en overeenkomstige relevante sociale groepen. Volgende secties beschrijven de socio-technische dynamiek in deze episode vanuit het ontstaan van drie socio-technische ensembles 'hulpverlening', 'socio-politiek activisme', en 'publieke veiligheid'. Deze episode blijkt essentieel voor de afbraak van de bestaande socio-technische ensembles en de start van een proces van herinstitutionalisering. Bestaande machtsverhoudingen worden aangetast en de belangen van prostituees als zwakke groep worden (voor de eerste keer ooit?)

²¹² Dit gaat over het stadsontwikkelingsbesluit van 1988 onder minister Beysen dat PPS wil stimuleren naar het model van de London Docklands. Dit betekent het einde van de sociale stadsvernieuwing.

verankerd in nieuwe instrumenten en omkaderingen. Dit leidt tot het opbouwen van een aanzienlijke socio-territoriale innovatiecapaciteit in het nieuwe instrumentarium.

2. Dialectiek en dynamiek van actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en instituties

2.1. 'Hulpverlening'

De hoger vermelde spanningen in het 'Eerste Kwartier' betekenden in de loop van de jaren 1980 een ernstige verzwakking van de positie van prostituees in het 'Eerste Kwartier'. Druk van burgers, pers en bedrijven op het stadsbestuur en nog versterkt door het Vlaams Blok mondde doorgaans uit in weinig effectieve controles en razzia's door de politie ²¹³. Aangezien deze laatste enkel het 'gordijnenreglement' van 1982 als referentie had en de buitenlandse prostituees meer en meer door mensenhandelaars van tijdelijke verblijfsvergunningen werden voorzien, brachten de controles geen enkel resultaat ²¹⁴, laat staan oplossingen voor verkeershinder, lawaai en vandalisme, uitbuiting enz.

Vooraf in Antwerpen leidden de meisjes de voorbije jaren een opgejaagd bestaan: ze werden met tientallen tegelijk opgepakt, er waren voortdurend razzia's en deportaties, maar altijd kwamen weer nieuwe ladingen aan. De burgemeester, die nochtans een taks inde op de rendez-voushuizen, gaf eind 1991 hun namen door aan het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen met het verzoek om hun asielaanvragen met een spoedprocedure af te handelen. Hij wou vooral de Burchtgracht nabij het vleeshuis ontruimen. Hij liet zijn politiedienst klopjachten op de illegale hoertjes houden, ook al waren er agenten die zelf bij hen een gratis beurt kwamen eisen.

(De Stoop 1992), p. 233.

²¹³ Zo werden af en toe ook ultimatus gesteld. Tegen 1 september 1987 moesten de prostituees aan de Burchtgracht verdwijnen om plaats te maken voor sociale woningen. In augustus 1987 wilde men alle prostituees weg in de Keistraat, ook omwille van de bouw van sociale woningen. Tegen 13 november 1991 moesten de eigenaars van de bordelen in de burchtgracht een einde stellen aan de exploitatie van een ontuchthuis. In april 1993 wilde men alle panden ten zuiden van de Oude Mansstraat sluiten, bijvoorbeeld ook op de Sint-Paulusplaats. Ook 1 september 1993 was een sterke deadline, met opnieuw de eis tot sluiting van alle panden aan de Burchtgracht. Zie (Sörensen 1994), p. 59, 78, 80. Zie ook eigen persoverzicht terzake. Merk op dat ook het buurtopbouwwerk vroeger ook al fel had gereageerd tegen plannen tot onteigeningen aan de Burchtgracht in 1981. Zie persoverzicht en interview Mat Steyvers. Overigens werden pas in 1997 de eerste panden gesloten.

²¹⁴ De politie had in enkele vergaderingen van de stuurgroep van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus al aangegeven dat deze werkwijze weinig zin had, vermits dit louter symptoombestrijding was en hoogstens problemen kon verschuiven.

Daarnaast werden de leef- en werkomstandigheden van prostituees in de loop van de jaren 1980 steeds schrijnender. De kwaliteit van de panden was al erbarmelijk ²¹⁵, maar veel erger was de toenemende greep van misdaadnetwerken op het snel stijgend aandeel buitenlandse prostituees ²¹⁶. Deze werden afhankelijk gemaakt van mensenhandelaars ²¹⁷ en vastgehouden in netwerken van gedwongen prostitutie en mensenhandel. Prostituees werden gevangen in relaties van competitie, afhankelijkheid en armoede.

In de periode 1984 - 1985 werden de problemen opgepikt door Patsy Sörensen, leerkracht op het Eilandje en schilder, die zich in 1983 had gevestigd aan de Zirkstraat. Sörensen heeft al snel veel contact met mensen in de buurt. Steeds meer mensen - waaronder ook prostituees - kwamen regelmatig langs en spraken over hun moeilijkheden ²¹⁸. Sörensen wordt door buurtbewoners ook gevraagd om lid te worden van de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, waar zij inderdaad - na goedkeuring van haar kandidatuur door het College - aan deelneemt tussen september 1984 en mei 1985 ²¹⁹. Zij maakt er kennis met buurtopbouwwerker Mat Steyvers (en minstens Jan Baelus van het RISO) en komt af en toe in diens buurthuis ²²⁰. In de stuurgroep ziet Sörensen een veeleer negatieve houding ten aanzien van prostitutie en een (verklaarbare - zie hoger) onmacht om oplossingen te

²¹⁵ Interviews met Tony De Smet, Hedwig Van Roost en anderen.

²¹⁶ Volgens Stad Antwerpen, Politie opsporingen (1987), Prostitutie gaat het in 1987 om 70 % Belgische vrouwen, 28% Europese, 2% van buiten Europa. Volgens Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (2002) 'De politie ten opzichte van de prostitutie in enkele grote Belgische steden.' gaat het in 2002 om 30 % Belgische vrouwen, 51% andere EU, 6% Oost-Europa, 11% Zuid-Amerika.

²¹⁷ De werkwijze van de pooiers is volgens De Stoop overal gelijk. De vrouwen worden afhankelijk gemaakt door het creëren van een schuld voor de eerste kosten (transport, valse papieren, contacten), het afnemen van papieren onmiddellijk na aankomst, allerlei vormen van misleiding en verleiding, het achterhouden van loon en dus het creëren van totale financiële afhankelijkheid, druk op de thuissituatie, het inspelen op bijgeloof en sociale druk, geweld. Vrouwen worden zo eerst tot stripdansen en vervolgens tot prostitutie gedwongen. Slechts een klein deel van de vrouwen heeft alles wel onder controle en werkt voor eigen rekening (De Stoop 1992). Zie ook (Lukas Moodysson 2002).

²¹⁸ (Sörensen 1994), p. 56 - 57.

²¹⁹ Vergaderingen van 25 september 1984, 16 oktober 1984, 20 november 1984, 22 januari 1985, 19 maart 1985, 23 april 1985, 21 mei 1985. Zie (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1985). Het is niet duidelijk of Sörensen daarna - bij de vergaderingen over de uitvoering van de projecten - nog in de stuurgroep komt. Dat heeft overigens ook niet veel belang.

²²⁰ Interviews met Mat Steyvers, Patsy Sörensen en Jan Baelus.

bedenken voor problemen die in de stuurgroep al werden aangegeven ²²¹ en die Sörensen nu van kort bij meemaakt ²²². Het ultimatum van burgemeester Cools - dat stelde dat de meisjes aan de Burchtgracht tegen 1 september 1987 moesten oprasssen - leidde tot algemene verontwaardiging in het Schipperskwartier. Eind 1987 stichtte Sörensen samen met Yolande Grenson (een op dat moment actieve prostituee) Payoke.

Er was niet alleen dat acute probleem van de mogelijke uitdrijving, er waren vooral ook problemen met hulpverlening aan prostituees - die bestond in 1987 in Antwerpen gewoon niet - en de vrouwen beschikten over geen enkele vorm van bescherming. Ik wilde een hoerenvakbond oprichten en Yolande wilde een plek waar de vrouwen terechtkonden voor hulp zonder daarbij op de vingers getikt te worden omdat ze prostituees zijn. De PA van Patsy, de YO van Yolande en de KE omdat we van verkleinwoorden houden: Payoke was geboren.

(Sörensen 1994), p. 59.

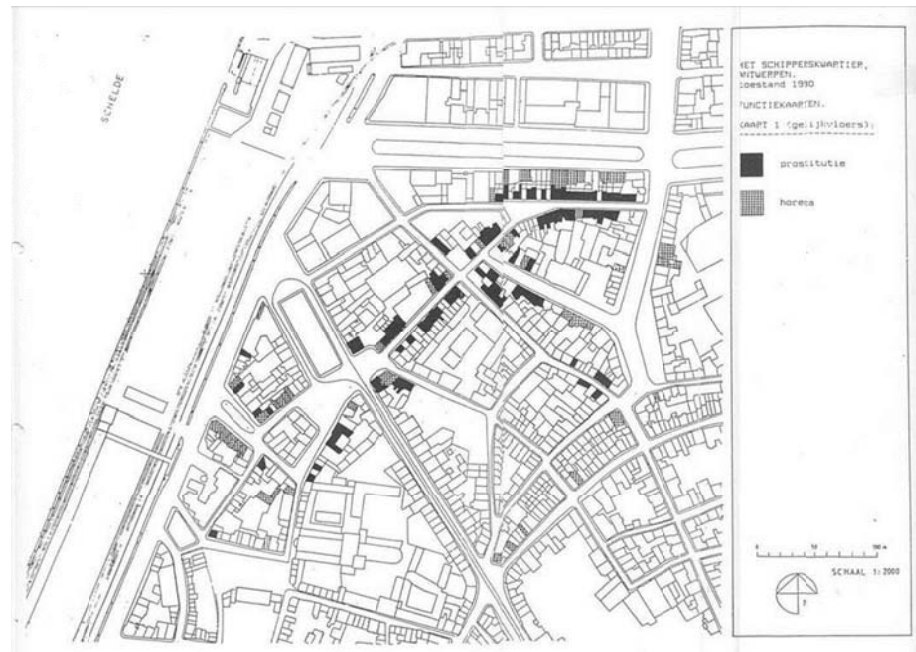
In de periode 1988 tot 1993 bouwen Sörensen, Payoke en een grote groep vrijwilligers een hulpverlening uit voor prostituees, overeenkomstig de statuten van de nieuwe vzw: *“De vereniging heeft tot doel een informatie- en hulpcentrum op te richten voor prostituees en gewezen prostituees van beider kunne.” Voorts staat hoog op de agenda het verstrekken van hulp bij hygiënische, sociaal-economische, juridische, financiële en algemene problemen voor de betrokkenen. De organisatie zal zich ook over huisvestingsproblemen buigen en bijstand verlenen in botsingen met de overheid.* ²²³. In het begin vangt Payoke prostituees op bij Sörensen thuis. Later ontstaan in verschillende stappen: een opvanghuis voor prostituees in het voormalig badhuis van de Eerste Wijk (1989), een aidswerking (1988, 1990), opvang

²²¹ Zie ook (De Smedt 1997), p. 5. *‘Het is vanuit deze stuurgroep dat de eerste “ambtelijke” signalen betreffende prostitutie en prostitutieproblematiek naar het “stadhuis” werden gezonden. In eerste instantie werd vooral aandacht gevraagd voor de verkeerssituatie en vooral voor de irritante en bovendien blijkbaar onuitroeibare “carroussel d’amour”. (...) De leden van de stuurgroep waren het echter zelf niet altijd eens over de standpunten die inzake prostitutie moesten worden ingenomen en op termijn werd een consensus hieromtrent dan ook onmogelijk. Bovendien behoorde het initieel niet tot de opdracht of de bevoegdheid van de stuurgroep om aan het stadsbestuur omtrent deze problemen adviezen te verstrekken. Gelet op de verdeeldheid binnen de groep en het politiek geladen zijn van het onderwerp werd de werking van de stuurgroep met betrekking tot prostitutie stilaan onmogelijk. Finaal kwam er door het vertrek van enkele vaste leden van de stuurgroep een einde aan de gesprekken over de prostitutie en werd het beleid vanuit de stuurgroep niet langer geïnterpelleerd.’*

²²² *‘Er werd veel gesproken over prostitutie-overlast - hé, zaten er meisjes in de stuurgroep? - en er werden mensen uitgenodigd van de Nederlandse Mr. A. de Graafstichting, die prostitutie en samenleving probeert te verzoenen. Het ging er hen niet om prostitutie al dan niet te behouden, maar om hoe de overlast ingedijkt kon worden. Ik leerde al snel dat heel wat mensen tegen prostitutie zijn.’* (Sörensen 1994), p. 56.

²²³ (Sörensen and van Lier 2007), p. 13. Het betreft een samenvatting van artikel 3 van de statuten, verschenen in het B.S. van 10 maart 1988.

voor slachtoffers van vrouwenhandel (1989, 1992), verdeling van maaltijden voor kansarmen (1990), opvang van probleemjongeren (1990), een werking voor vrouwen die uit de prostitutie willen stappen (1991), een opvanghuis voor slachtoffers van vrouwenhandel (1992), taallessen (1994), hulp bij zoeken naar werk, een meer uitgebreide gezondheidswerking voor prostituees ²²⁴.



figuur 35: opname prostitutiepanden in het 'Eerste Kwartier' (uitgezonderd Burchtgracht en omgeving) in 1990 (bron: (Steyvers 1990b))

Met deze activiteiten groeide ook een instrumentarium en institutionele omkadering, die we onder 'hulpverlening' kunnen plaatsen. Payoke hecht daarbij veel belang aan 'straathoekwerk (outreach)' en 'peer-support' door ervaringsdeskundigen/leden van de doelgroep, als instrumenten met een zeer lage drempel en gericht op moeilijk bereikbare groepen ²²⁵. Daarnaast is Payoke ook centraal bereikbaar, gelet op de spreiding en diversiteit van de doelgroep (het zogenaamde 'centrumwerk'). Dit instrumentarium ontwikkelde zich binnen diverse velden met eigen institutionele omkaderingen.

²²⁴ (Sörensen and van Lier 2007) en jaarverslagen van Payoke (Payoke vzw 1988, Payoke vzw 1989, Payoke vzw 1990, Payoke vzw 1991, Payoke vzw 1992, Payoke vzw 1993, Payoke vzw 1994, Payoke vzw 1995a, Payoke vzw 1996, Payoke vzw 1997a).

²²⁵ Zie onder andere (Payoke vzw 1997b), (Grossi 1999) en (Payoke vzw 2000b).

- Een eerste veld is dat van de opvang van een doelgroep, in dit geval prostituees en probleemjongeren ²²⁶. Via straathoekwerk wordt de doelgroep bereikt en vervolgens ondersteund met behulp van een opvangplek om op adem te komen en zijn verhaal kwijt te kunnen, psychologische hulp, hulp bij administratie, ziekteverzekering, belastingen, huisvesting, geldbeheer, druggebruik, kinderopvang en later ook het stoppen en zoeken naar ander werk ²²⁷.
- Een tweede veld dat hier bij aansluit maar ook specifieke netwerken en instituties met zich meebrengt, is dat van de gezondheidszorg. Payoke ontwikkelde al heel snel (1988) een gezondheidswerking - met voorlichtingen, vaccinatiecampagnes, dokterspermanentie, mobiele interventies en informatiesessies over gezondheidszorg in het algemeen - en zocht daarvoor samenwerking met de openbare gezondheidsdienst van de stad Antwerpen, het Instituut voor Tropische Geneeskunde en later de vakgroep Epidemiologie en Sociale Geneeskunde van de U.I.A. (2000) ²²⁸. Gezondheid werd ook als opstap naar andere thema's gezien.
- Een derde veld betreft de opvang van slachtoffers van mensenhandel. De instrumenten zijn vergelijkbaar met deze van het eerste veld. Nochtans ontwikkelde zich een eigen institutionele omkadering. In de periode 1990 - 1992 kreeg Payoke de steun van publicaties van Knack-journalist Chris De Stoop. De grote aandacht in de pers bracht Koning Boudewijn er in 1992 toe Payoke en het stadsbestuur te bezoeken en zich achter de strijd tegen de mensenhandel te scharen ²²⁹. Dit leidde vervolgens tot het oprichten van een parlementaire onderzoekscommissie in 1993 en het stemmen van een wet op de mensenhandel in 1995 ²³⁰. In 1994, 1996 resp. 1997 kreeg Payoke officiële bevoegdheden in de procedures rond de opvang van slachtoffers van mensenhandel en de bestrijding van mensenhandelaars. In 1998 werd de wet op de mensenhandel herzien waardoor de rechtspositie van de slachtoffers verbeterd werd.
- Payoke was ten vierde ook actief in voedselbedeling. Dit gebeurde enigszins in de marge, maar verbond de organisatie met diverse kansarmen en meer caritas gerichte hulpverleningsorganisaties.

Het geheel bedde Payoke na verloop van tijd in de Vlaamse welzijnssector in. Dit leidde tot de opname van Payoke in het Centrum voor Algemeen Welzijn (CAW) De

²²⁶ Het gaat om verschillende vormen van prostitutie: raamprostitutie, straatprostitutie (ook wel tippelen), bar- en stripteaseprostitutie, studiomisjes, escort-misjes, heroïnehoertjes, hotelhoertjes, jongensprostitutie. Zie bijvoorbeeld (Sörensen 1994) en (Payoke vzw 1997b).

²²⁷ Zie ook (Coenen 1988).

²²⁸ Zie (Payoke vzw 2000b). Overigens wordt de nood aan een sociaal gezondheidscentrum ook besproken in STOEP, zie verslag vergadering 22 augustus 1996.

²²⁹ Over het bezoek van Koning Boudewijn zie (Sörensen 1994)

²³⁰ Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, B.S., 25 april 1995, err., B.S., 17 juni 1995, err., B.S., 6 juli 1995

Terp, na de goedkeuring van het decreet op het algemeen welzijnswerk in 1998 en de fusie van diverse hulpverlenings- en welzijnsorganisaties ²³¹.

Met dit kader bouwt zich ook een overeenkomstige relevante sociale groep op, wiens handelen sterk wordt gestructureerd door dit kader (ontwikkelen van technieken om zwakke groepen te bereiken, uitbouwen van opvangmogelijkheden, zoeken naar subsidies en indienen van subsidiedossiers, zoeken naar mogelijkheden voor tijdelijke werkkrachten zoals bijvoorbeeld de Gesco's, ontwikkelen van vrijwilligerswerk, uitbouwen van een systeem van giften, uitbouwen van kennis omtrent de vzw wetgeving enz.). Payoke kan men als het centrum van deze relevante sociale groep beschouwen. Nochtans ontwikkelt Payoke ook een heel omvangrijk netwerk van verwante organisaties ²³². Het gaat bijvoorbeeld om ziekenfondsen, kinderopvangcentra, OCMW-diensten, opvanghuizen, crisiscentra, centra voor drugsverslaving, ziekenhuizen, politie, rijkswacht, sommige stadsdiensten, het Ministerie van Welzijn en Gezin (Wivina De Meester), Ministerie van Volksgezondheid, Ministerie van Tewerkstelling (Leona Detiège), Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, centra voor sociale tewerkstelling (Vitamine W), Centrum voor gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (Johan Leman), Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (NCOS), het ABVV, politieke partijen SP en Agalev, het Instituut voor Tropische Geneeskunde, sociaal centrum De Mutsaert, Kleine Zusters van Charles De Foucault, Gemeenschap Villers, Bond zonder Naam, Kind en Gezin, Werkgroep Bijzondere Jeugdzorg, Koning Boudewijnstichting. Ook het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid - met Paula D'Hondt als commissaris - kende Payoke. De lijst is zeer lang. Zij zijn echter niet allemaal even belangrijk voor deze institutionele omkadering. De belangrijkste zijn: de prostituees en slachtoffers zelf, Payoke, het Koningshuis en het Instituut voor Tropische Geneeskunde (later het UIA).

²³¹ Payoke maakte daarmee een gelijkaardige evolutie door als vele andere welzijnsorganisaties in Vlaanderen. In de jaren 1960 - 1970 ontstonden vele pionierorganisaties die zich - vaak tegen de gangbare normen in - aangesproken voelden door de uitzichtloze situatie van bepaalde groepen (kansarmen - thuislozen - allochtonen ...) of die een antwoord wilden formuleren op tekorten die zij ervoeren (onthaarpunten voor jongeren - gespreksbegeleiding - juridisch advies ...). Dit leidde in Vlaanderen tot verschillende regelgevingen, subsidiesystemen en organisaties. In de jaren 1990 wordt gewerkt aan een vereenvoudiging en fusiebeweging, waardoor 244 erkende en gesubsidieerde autonome verenigingen moesten fusioneren tot maximaal 30 CAW's. Eén en ander hangt vermoedelijk samen met algemeen socio-economische tendenzen. Zie ook www.cawdeterp.be/index.html en www.caw.be.

²³² Zie (Sörensen and van Lier 2007) en (Sörensen 1994).

2.2. 'Socio-politieke actie'

Behalve hulpverlening mobiliseert de relevante sociale groep rond Payoke ook een heel ander instrumentarium, dat essentieel zal blijken voor de verdere transformatie van het 'Eerste Kwartier'. De impact van Payoke hangt immers sterk samen met de sociale actie die de organisatie onderneemt, veel meer dan de hulpverlening en het welzijnsdenken. Deze actie ontwikkelt zich op verschillende sporen: buurtopbouwwerk, meer algemene sociale actie, politiek. Elk van deze sporen geeft een subdynamiek van actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en instituties.

Van 1984 tot 1987 staat Patsy Sörensen via de stuurgroep van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, in contact met het 'buurtwerk Schipperskwartier' en het RISO Antwerpen. Ongetwijfeld maakt zij kennis met de instrumenten van het opbouwwerk (buurthuis, buurtraad, kleinschalige acties ter bevordering van sociaal contact, ludieke acties om belangen van bewoners te verdedigen, lobbywerk bij de stad, gebruiken van de pers - zie hoger). Sörensen komt in het buurthuis, maakt buurtvergaderingen en -acties mee, vraagt en krijgt hulp bij het opmaken van een subsidiedossier, spreekt met opbouwwerkers²³³ enz. Als het buurtopbouwwerk in 1987/1988 uit het 'Eerste Kwartier' verdwijnt, richt zij Payoke op. Instrumenten en instituties rond buurtopbouwwerk werken vervolgens door in Payoke, maar ook in andere initiatieven van Sörensen. Zo sticht zij bijvoorbeeld in 1989 een buurthuis aan de Veemarkt (het SCC Veemarkt), richt in april 1988 het tijdschrift 'Eerste Wijk' op en legt actief contact met verschillende soorten van bewoners (jongeren, bewoners, prostituees, kansarmen enz.).

Dat was de gelegenheid om een 'volkshuis' te openen. We wensten een ontmoetingsplaats te creëren voor iedereen. voor mij is dat centrum van belang om te proberen mensen in contact te brengen met de politiek. Dat vanuit onze socialistische visie op de samenleving. Het is nodig dat mensen betrokken raken bij de politiek. (Sörensen 1994), p. 72. Voor mij was die breuk het moment om de werking van Payoke en het buurthuis Veemarkt nauwer op elkaar af te stemmen, met als doel zwakke groepen aan elkaar te smeden om de beweging te versterken.

(Sörensen 1994), p. 73.

Ik leerde Patsy Sörensen op een gegeven moment kennen, ze deed mee aan het buurthuis. En ik vond dat een sympathiek iemand en tegelijkertijd ook jong in een aantal inzichten. Op een gegeven moment is zij voluit voor Payoke gegaan. Ik denk dat ik die drie jaar heb gekend en wij konden goed

²³³ Zie interviews met Mat Steyvers, Jan Baelus, Patsy Sörensen. Zie ook (Sörensen 1994), p. 55 - 56.

samenwerken. Ik weet zelf niet meer wat we gedaan hebben, maar we hadden een goede band. Op een gegeven moment is Payoke begonnen en is het buurtwerk gestopt.

(interview Mat Steyvers, 16 januari 2009).

Uit de ontstaansgeschiedenis van Payoke leer je dat er vooral mensen uit de buurt, die meestal ook lid zijn van de SP, aan de basis van de vereniging liggen. (Sörensen 1994), p. 62. Het is nodig dat mensen betrokken raken bij de politiek. (Ibid, p. 72). (...) met als doel zwakke groepen aan elkaar te smeden om de beweging te versterken.

(interview Mat Steyvers, p. 73).

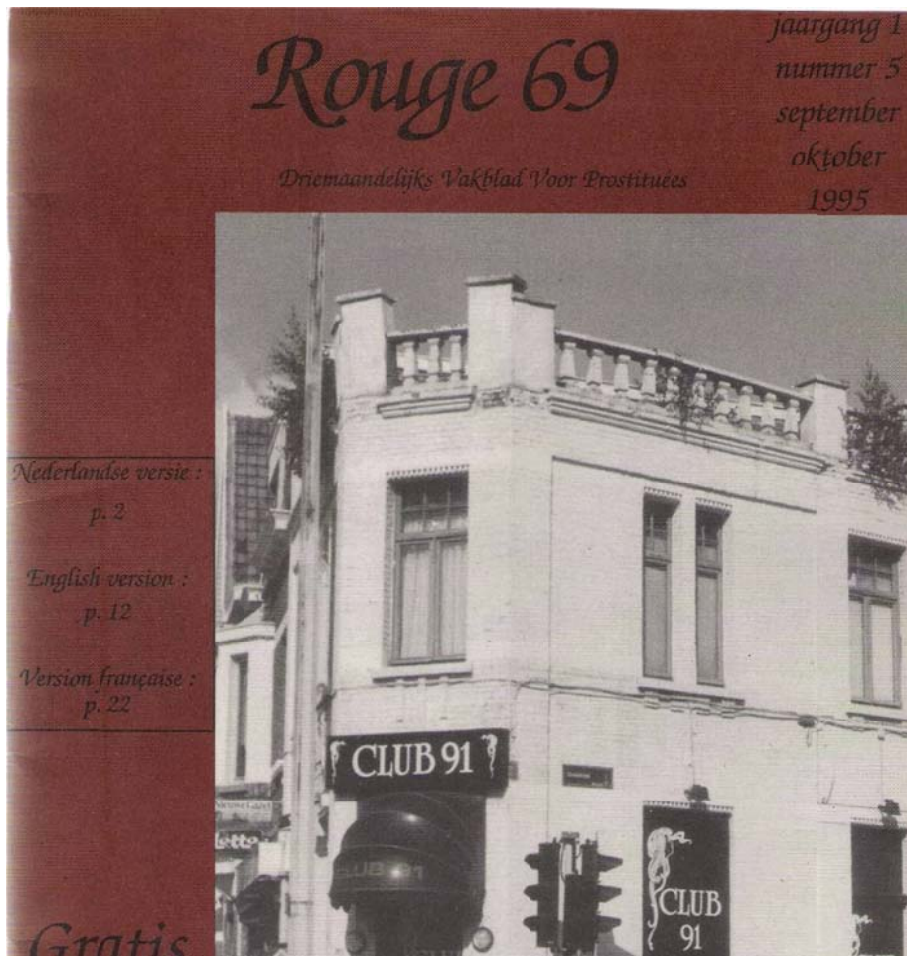
Naast acties gerelateerd aan buurtopbouwwerk, ontwikkelen Sörensen en Payoke ten tweede een meer algemene activistische attitude en werking, specifiek gericht op de emancipatie van prostituees. Al in de statuten van Payoke zijn 'moeilijkheden die de prostitutie ondervindt met de overheid' en 'informatieoverdracht naar het publiek toe' inbegrepen²³⁴. Payoke gebruikt activistische instrumenten gericht op de publieke opinie en het creëren van politieke aandacht. Voorbeelden zijn: het opzetten van een nieuwsbrief, het zoeken naar zo veel mogelijk pers aandacht, het organiseren van ludieke activiteiten (benefietavond, feesten en manifestaties, kunstmanifestaties, open deur dagen, hoerenweek fnac in 1988, onthullen van de bronzen vagina enz.), het informeren van het publiek (met behulp van ontelbare voordrachten, publicaties, tentoonstellingen, studiedagen, ondersteuning van eindwerken van studenten), het oprichten van een vaktijdschrift voor prostituees Rouge '69 in 1994 enz.²³⁵ Het is van in het begin duidelijk dat Payoke 'niet bij de welzijnssector wilde horen'²³⁶ en een belangenvereniging wilde zijn²³⁷.

²³⁴ Zie statuten van Payoke, B.S. van 10 maart 1988.

²³⁵ (Sörensen and van Lier 2007) en de jaarverslagen van Payoke 1988 - 2001 staan vol met voorbeelden terzake.

²³⁶ (Sörensen 1994), p. 69.

²³⁷ Veronique Grossi nuanceert dit in een interview. Zij maakt een onderscheid tussen pleitbezorgers en belangenverdediging. 'Wij zijn pleitbezorgers. Dat is een heel subtiel verschil. Ik heb altijd geprobeerd te zeggen, je mag niet verzinken in een paternalistische situatie, maar heel wat vrouwen die in de prostitutie zitten ... Ik heb het niet over de echte slachtoffers he, de vrouwen die de keuze hebben, zachte dwang maar toch dat als tijdelijk beroep nemen, die zijn heel mondig en weten wel waar hun beroep over gaat en wat ze willen en niet willen. Maar geduwd door de samenleving een soort grijze zwarte zone, niet te zichtbaar en niet teveel kenbaar dat dat een deel van onze samenleving is. Vaak vanuit de geordende samenleving geen plaats om hun mondigheid te tonen, en wij als sociaal middenveld kunnen dat dan wel doen in hun naam met ons gezicht en hun stem.' 'Wij kregen alsmaar minder het mandaat van de prostituees zelf om hun belangen te verdedigen. Het had ook te maken met een stukje wantrouwen, de stap van Patsy naar het beleid, wat gebeurt er daar.' (interview Veronique Grossi, 28 augustus 2008). Eén en ander heeft dus te maken met de ongeschreven regels binnen en rond de prostitutie die beletten dat de sector te veel in de openbaarheid komt.



figuur 36: Rouge, tijdschrift voor prostituees (bron: (Payoke vzw 1995b))

Payoke wil in de eerste plaats prostituees opvangen en informeren, maar zeker ook hun belangen verdedigen. Om dat laatste te kunnen doen, moet er eerst voor gezorgd worden dat de prostituee geaccepteerd wordt. Daartoe dient de maatschappelijke positie van de prostituee verduidelijkt te worden. Payoke is een go-between tussen de prostituees en andere groepen in de samenleving. Het uiteindelijke doel is dat prostitutie aanvaard wordt als een beroep met een wettelijk statuut.

(Sörensen 1994), p. 50.

Bovendien is Payoke uiteindelijk de belangenverdedigingsgroep van de prostituees. wij zijn tegen gedwongen, maar voor vrijwillige prostitutie. een persoon heeft, volgens ons, het recht zijn lichaam voor seksservice te verkopen aan klanten. Fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor prostituees en

een maatschappelijke aanvaarding van prostitutie blijven het belangrijkste doel van Payoke. Toch blijven we ons ook constant inzetten voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

(Sörensen 1994), p 104.

Naast de vakbondsdoelstelling blijft voorlopig een hulpverleningsorganisatie voor prostitue(e)s noodzakelijk. Voorlopig, omdat het de bedoeling is op termijn de hulpverlening zo veel mogelijk in te passen in de reguliere hulpverleningsstructuren. (...) Op termijn zou niet alleen de hulpverlening aan prostitue(e)s in de reguliere hulpverlening moeten ingebed zijn maar ook een hoerenvakbond in de reguliere bestaande vakbond. (...) Van bij de aanvang ging Payoke ervan uit niet alleen een hulpverleningsorganisatie te zijn maar ook een maatschappelijke beweging. Payoke heeft ook een belangrijke sociaal-politieke signaalfunctie naar de overheid toe. (...) In de loop der jaren groeide bij Payoke het besef dat naast hulpverlening niet alleen belangenverdediging en politieke actie noodzakelijk zijn. Er bleek behoefte aan een ware media- en communicatiestrategie.

(Payoke vzw 1997b), p. 12 - 13.

Met deze visie en instrumenten zet Payoke zich af tegen de abolitionistische institutionele omkadering die lokaal, nationaal en internationaal rond prostitutie is gegroeid (zie hoger). De vereniging beschouwt zichzelf als neo-reglementaristisch ²³⁸. Zij ziet prostitutie als *'misschien wel noodzakelijk, maar geen kwaad'*. Prostitutie is een onderdeel van de samenleving dat er altijd geweest is en er altijd wel zal zijn. Een federale reglementering moet misbruiken indammen. Payoke wil een duidelijk arbeidskader en een eigen statuut voor het beroep. Prostitutie moet uit het strafrecht verdwijnen. Het is de enige manier om mensenhandel en prostitutie te scheiden. Vervolgens moet prostitutie gekoppeld worden aan het arbeidsrecht ²³⁹. Payoke

²³⁸ Dit staat tegenover reglementarisme, abolitionisme en prohibitionisme. Het reglementarisme beschouwt prostitutie en de uitbating ervan als een noodzakelijk kwaad dat door de overheid georganiseerd kan worden. De reglementering van prostitutie moet een buffer opwerpen tussen de 'fatsoenlijke maatschappij' en de prostitutie, op ruimtelijk (concentreren van prostitutie en voorzien van een vergunningsstelsel), medisch (medische controle en sanctiëring) en moreel (organiseren van mogelijkheden waar mannen bij 'onfatsoenlijke' vrouwen in hun 'natuurlijke behoeften' kunnen voorzien). Het abolitionisme streeft naar volledige afschaffing van prostitutie. Het beschouwt alle prostituees als slachtoffer en baseert zich op het feministisch standpunt van de ongelijke maatschappelijke positie van de vrouw. Het prohibitionisme gaat nog verder en streeft naar een algemeen verbod op prostitutie. De prostituee is geen slachtoffer maar zij of hij overtreedt de wet. Zo'n wetgeving maakt geen onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie en beschouwt ook slachtoffers van mensenhandel als (te vervolgen) misdadigers. (Payoke vzw 1997b), p. 14 - 15. Elk van deze omkaderingen resulteert overigens in andere instrumenten en institutionele omkaderingen, zoals reglementeringen en wetgeving. Zo leidt het reglementarisme naar reglementen met minderwaardige statuten voor prostituees, en het neo-reglementarisme naar volwaardige statuten.

²³⁹ zie onder andere (Payoke vzw 1997b), p. 14 - 15.

bekijkt hierbij dus ook het standpunt van de prostituee en gaat er van uit dat prostitutie vrijwillig kan zijn en in sommige gevallen kan bijdragen tot sociale stijging. Emancipatie van prostitutie is essentieel ²⁴⁰. Het activistisch instrumentarium van (de relevante sociale groep rond) Payoke - naast dat van de hulpverlening - heeft dus ook te maken met het onderscheid tussen de problematieken van gedwongen en vrije prostitutie 'met verschillende noden en verzuchtingen' ²⁴¹.

Zo stelt Le Nid - actief lid van de internationale abolitionistische beweging - dat prostitutie in geen geval als dusdanig erkend kan worden en dat bijgevolg de essentie van het ingrijpen voor en na het eigenlijke probleem moet gebeuren, met name in de vorm van preventie en resocialisatie. De werkhypothese van Payoke is pragmatischer en is gestoeld op een emancipatorische werking ten overstaan van prostituees. Payoke haakt daarmee in op een beweging die strijdt voor de verdediging, bescherming en maximale veiligheid van de vrouwen in de prostitutie: "Zowel bij de prostituees die vrijwillig of verplicht werken, gaat het eigenlijk om een algemeen maatschappelijke emancipatie.

(Sörensen 1994), p. 90.

Er zijn honderden organisaties in Europa die rond mensenhandel werken en er mooie budgetten voor krijgen. Niemand gaat de dialoog met sekswerkers aan, maar iedereen wil slachtoffers redden. Zij worden gezien als passieve, naïeve, zwakke wezens die beschermd en vooral gecontroleerd moeten worden. (...) Wij benaderen hen zonder vooroordelen en zonder veel vragen. Wij nemen hen zoals ze zijn en maken onze hulp niet afhankelijk van voorwaarden. Wij eisen niet dat ze met prostitutie moeten stoppen, dat ze een klacht moeten indienen, dat ze zich moeten omscholen of naar hun land terugkeren. Nee, wij willen hun eigen stem horen en hen in staat stellen om voor zichzelf op te komen. Wij vechten voor de emancipatie van de sekswerkers. Zij moeten geen medelijden krijgen, maar rechten. En een statuut, En respect. Natuurlijk moet mensenhandel streng worden aangepakt. Maar de meeste slachtoffers zijn zelf sekswerkers die wel wisten waaraan ze begonnen, maar niet in welke omstandigheden. (...) Waarom laat men de sekswerkers niet gewoon in kleinschalige, wettelijk geregelde en door henzelf geleide bordelen werken? (...) Wij helpen (...) vrouwen die willens en wetens in dit beroep staan. Wij houden informele vergaderingen, waarop de oudgedienden de nieuwkomers met raad en daad bijstaan. Wij proberen bijvoorbeeld iets aan de veiligheid te doen: zorgen dat de vrouwen altijd twee

²⁴⁰ Zie (Payoke vzw 1997b), p. 18.

²⁴¹ (Sörensen 1994), p. 17. Dit staat bijvoorbeeld tegenover een verklaring van de Unesco dat 'er geen reden is om een onderscheid te maken tussen verplichte prostitutie en vrijwillige prostitutie'. 'Prostitutie houdt een schending in van de fundamentele rechten van het individu en dus van de universele verklaring van de rechten van de mens.' (Payoke vzw 1997b), p. 18.

aan twee werken, nummerplaten noteren, sms'jes rondsturen als iemand niet tijdig teruggebracht wordt, een lijst van agressieve klanten aanleggen. We maken afspraken om niet in de buurt van kerken en scholen te tippelen. We delen ook folders met concrete informatie uit, maar we doen niet mee aan de betuttelende campagnes van de internationale organisaties. Die bazuinen in heel Oost-Europa maar één boodschap uit: pas op of u wordt ontvoerd, verkracht, verkocht en tot prostitutie gedwongen!

(De Stoop 2003), p. 161.

'De mythe van de blanke slavinnenhandel groeide evenwel uit tot een zeer krachtige metafoor, die werkte. Het was de basis voor de definitieve doorbraak van de abolitionistische beweging. In 1904 werd in Parijs het eerste 'internationaal akkoord voor de bestrijding van de blanke slavinnenhandel' getekend, gevolgd door andere, nog verder gaande verdragen. Bijna alle landen in Europa schakelden over van het reglementarisme op het abolitionisme: de prostituee zelf werd als slachtoffer beschouwd, maar iedereen die haar werk mogelijk maakte, moest streng worden vervolgd. Tegelijk werden andere repressieve maatregelen genomen, die niet zelden de seksualiteit van vrouwen aan banden legden en hun bewegingsvrijheid beperkten. De blanke slavin werd de hyperbool van vrouwelijkheid in de laat-Victoriaanse tijd: een onschuldig, passief, onmondig wezen dat beschermd moest worden. Daartegenover stond de individuele, slechte, monsterlijke mensenhandelaar. Op maatschappelijke oorzaken werd niet of nauwelijks ingegaan. Maar bewust of onbewust speelde Stead (www.attackingthedevil.co.uk) wel vernuftig in op de angsten en vooroordelen van zijn burgerlijk publiek, in een tijd van economische onzekerheid en dreigende klassenstrijd. De industrialisering had geleid tot een enorme migratie van het platteland naar de steden, en de prostituees waren de meest opvallende exponent van dat proletariaat. De prille vrouwenbeweging had bovendien voor het schrikbeeld van de onafhankelijke vrouw gezorgd, en de metafoor van de blanke slavinnenhandel werd handig gebruikt om haar zoveel mogelijk thuis te houden.

(De Stoop 2003), p. 185.

Vanuit dit instrumentarium en de bijbehorende activistische, neo-reglementaristische institutionele omkadering, groeit ook de relevante sociale groep rond Payoke.

Payoke bouwt uitgebreide contacten op met de pers ²⁴², verschillende afdelingen van politie en gerecht (politiemensen en onderzoeksrechters, gerechtelijke politie, Procureur des Konings, rijkswachters enz. ²⁴³) en met politici. Dit laatste brengt ons bij de derde vorm van Payokes activisme, de politiek.

Op aansporen van buurtbewoners wordt Patsy Sörensen eind 1984 lid van de SP en (her)start samen met enkele SP-leden uit de buurt de SP-afdeling Eerste Wijk, waarvan zij na een tijdje voorzitter wordt. In 1988 neemt zij deel aan de gemeenteraadsverkiezingen (20^{ste} plaats op de lijst) en wordt tot SP-gemeenteraadslid verkozen (16^{de} plaats). Sörensen volgt onder andere de commissie voor emancipatiezaken, de (nieuwe ²⁴⁴) bevoegdheid van schepen Yvonne Julliams. Na conflicten met de SP, stapt Sörensen uit deze partij ²⁴⁵, sticht de Beweging voor Sociale Vernieuwing (BSV) en gaat samen met Agalev naar de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1994 ²⁴⁶. Zij wordt verkozen tot schepen van emancipatiebeleid, bevolking, jeugd en ontwikkelingssamenwerking en stelt in Payoke Veronique Grossi als plaatsvervangend coördinator aan. In 1997 neemt zij ontslag uit de raad van bestuur van Payoke. In 1999 wordt Sörensen voor Agalev/Groen verkozen als lid van het Europees Parlement (tot 2004) en neemt zij ontslag als schepen. Ze concentreert zich vanaf dan vooral op de bestrijding van de mensenhandel.

Via de politiek komen Sörensen, Payoke en de groep daarrond in contact met een indrukwekkende lijst van actoren en sociale groepen. Zij heeft vanuit de SP contacten met belangrijke nationale en Vlaamse politici als Johan Vandelanotte, Steve Stevaert, Louis Tobback, Leona Detiège, Freddy Willockx en Antwerpse politici als Bob Cools, Guy Peeters, Marc Wellens, Yvonne Julliams, Jos Van Elewycck, enz. Deze contacten groeien echter niet altijd omdat zij een vlekkeloos partij-parcours

²⁴² *'Toen ik daar zat was dat toch bijna een streefdoel van we moeten toch wel één keer per maand de media halen. We deden dat met persteksten of door ze op te bellen. Het was een zeer interessant netwerk van journalisten die we gemakkelijk konden aanspreken. Een groep van journalisten, bij ATV hadden we iemand, bij de Gazet van Antwerpen, ik had zo een aantal namen binnen de media waarvan ik wist als ik die of die aanspreek. Ook Guy Franssen van het Nieuwsblad. We hadden zo een aantal journalisten... Ook via Jan de Zutter die op Patsy haar kabinet werkte en die uit die journalistiek kwam. Er waren wel wat verbindingen met de media en het was eigenlijk heel gemakkelijk om de media aan te spreken. Als we er iets in wilden kwam dat er bijna altijd in.'* (interview Veronique Grossi, 28 augustus 2009). Zie ook (Carpentier and Van Hove 1997), hoofdstuk 9 'prostitutie en de media'.

²⁴³ (Sörensen 1994), p. 80 e.v.

²⁴⁴ Het is me niet duidelijk waar deze bevoegdheid in 1988 vandaan kwam. Julliams was wel al een oudgediende binnen de SP.

²⁴⁵ Dit gebeurt vermoedelijk in 1993, na een conflict met de SP-partijleiding.

²⁴⁶ Hoe dit in zijn werk is gegaan is me niet duidelijk maar dat is minder van belang. Mogelijk verliep dit via Fatima Bali, gemeenteraadslid voor Agalev.

volgt, dan wel omdat haar karakter²⁴⁷, haar activistische logica en het voor de partij lastig thema prostitutie haar in aanvaring brengen met partijfunctionarissen en -structuren (vaak van een vorige - cliëntelistische - generatie). Na haar overstap naar BSV-Agalev komt zij ook daar in contact met nationale en lokale politici als Vera Dua, Mieke Vogels, enz. Ondanks de moeilijke relaties met een aantal politici, verhogen Sörensens politieke activiteiten de impact van Payoke.

Maar het beleid was inderdaad, we hadden vanuit Payoke wel veel, wij hadden een heel gemakkelijke stap binnen bij het Vlaamse beleid. Wij hebben altijd, misschien kwam dat uit de partij link die er was, altijd heel gemakkelijk contact gehad met Vandelanotte, we konden die echt zo opbellen op zijn gsm en dat was nooit een probleem. Hij was toen minister van... Patsy was toen al wel Groen!, maar misschien vanuit haar verleden.

(interview Veronique Grossi, 28 augustus 2008).

Wij gingen makkelijk rechtstreeks tot Detiège. En toen op haar kabinet was veiligheidsadviseur Marjan Knockaert. En wij hadden ook een redelijke rechtstreekse lijn. Als ik een gesprek wilde dan kon dat heel snel georganiseerd worden. Wij zijn dan ook met prostituees daar geweest, en één keer hebben wij haar gegijzeld he. Dan was ze eigenlijk heel boos en de enige die ons toen wilde ontvangen was Mieke Vogels, maar eigenlijk hebben we met Leona altijd wel gesprek kunnen aangaan.

(interview Veronique Grossi, 28 augustus 2008).

Ondanks Sörensens politieke carrière, is de integratie van de relevante sociale groep rond Payoke in de institutionele omkadering van de politieke wereld zeer onvolledig. Sörensen blijft ook als schepen sterk verbonden met de activistische logica van Payoke. Dit brengt haar in het beleid dan ook vaak in een lastige positie. Haar activisme blijkt moeilijk verenigbaar met de beleidslogica. Sörensen wordt niet vertrouwd vanwege haar snelle gebruik van de media en haar weigering om

²⁴⁷ Eigen interpretatie op basis van (Sörensen 1994), (Sörensen and van Lier 2007), interviews met Patsy Sörensen, Veronique Grossi en Hedwig Van Roost en informele gesprekken met medewerkers.

compromissen te sluiten als het om de positie van de prostituees gaat ²⁴⁸. Soms ontkent zij bijvoorbeeld haar betrokkenheid bij beleidsvoorstellen omtrent prostitutie, omdat deze voorstellen het resultaat zijn van compromissen ²⁴⁹. Dit zal er uiteindelijk toe leiden dat Payoke buiten de groep wordt gehouden die in een volgende episode het prostitutiebeleid professionaliseert (BOP - zie episode 3).

De impact van het beschreven activistisch instrumentarium, de bijbehorende institutionele omkaderingen van buurtopbouwwerk, sociaal activisme en politiek en de relevante sociale groep rond Payoke is fundamenteel en werkt nog lang door. Toch wordt deze logica - net zoals die van de samenlevingsopbouw - uiteindelijk geneutraliseerd in een overheidslogica. We zullen later zien hoe Payoke in de periode 1999 - 2001 de belangenverdediging van prostitutie loslaat en zich volledig inschrijft in het (overigens door haar geïnitieerde beleid) rond mensenhandel.

2.3. 'Publieke veiligheid'

Met de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994 wordt voormalig Vlaams minister van tewerkstelling en sociale zaken Leona Detiège tot burgemeester van

²⁴⁸ *'Dat is inzicht in het beleid hebben. Patsy was een mens die voor haar gevoel ging en daar 100 procent voor ging. Patsy haar loopbaan vanaf dat ze beleid gedaan heeft, ze heeft het niet lang uit gehouden. Europees heeft ze niet veel kunnen doen. Hoeveel termijnen heeft zij gedaan in Antwerpen? Geen volledige he. Ge kunt beleid moeilijk realiseren op één termijn, en ze heeft een heel stuk stemmen verloren. Haar politieke carrière is niet goed verlopen. Stemmen halen zolang als ge roept noem ik nog geen politieke carrière, het is pas als ge echt beleid kunt maken. En hoe kunt ge dan groeien? Ze heeft verschrikkelijk veel pogingen gedaan. En dat is niet zo goed afgelopen. Dat is mijn vraag, heeft zij beleidsmatig genoeg inzicht van hoe pak ik dit als mens aan om het beleidsmatig te kunnen verwezenlijken. En bij Patsy is de mens voorop blijven staan. Voor die groep kom ik op en op die manier doe ik het.'* (Interview medewerker dienst sociale zaken, 26 januari 2009). *'Patsy Sørensen was iemand die altijd een verhaal opbouwde uit zeer specifieke situaties die ze vanuit Payoke meemaakte. En waarin dat zij dikwijls een punt had of heeft. Maar waar dat eigenlijk, wat ik altijd gevonden heb en dat is mijn eigen visie, om die case naar een hoger niveau te brengen, het heel specifiek vormen van een visie en een beleid, dat ontbrak altijd.'* (Interview kabinetsmedewerker, 18 juli 2008) *'Ik heb enorm veel respect voor wat Patsy en Payoke gedaan hebben, want uiteindelijk hebben die wel dingen wakker geschud waardoor Payoke tot bij de koning en de nieuwe koning heel hoog staan aangeschreven. Ge moet het maar kunnen. Maar het ging toch altijd maar over individuele gevallen die men probeert te verhelpen. Dat maakt Payoke als partner toch ook altijd wel moeilijk.'* (Interview kabinetsmedewerker, 18 juli 2008)

²⁴⁹ Zo lijkt het in (Sørensen 1994), p. 75 e.v. dat een tekst van STOEP die Sørensen kende (zie verder), totaal nieuw was voor Sørensen. Zo lijkt het ook in uitspraken over het realiseren van een concentratiegebied van drie straten (zie verder).

Antwerpen verkozen²⁵⁰ ²⁵¹. Zoals haar voorganger Cools wordt zij geconfronteerd met de prostitutie als problematiek. In tegenstelling tot Cools die vruchteloos een aantal ultimatum stelt aan de prostitutie ten zuiden van de Sint-Paulusplaats, ontwikkelt Detiège - in samenwerking met haar kabinetschef Marjan Knockaert, het gerecht en de politie - een publieke veiligheidsaanpak ten aanzien van prostitutie die wel effecten heeft²⁵². Uiteraard heeft dit verschil in aanpak en resultaat te maken met gewijzigde omstandigheden en voorgeschiedenissen. In deze episode komen de instrumenten, actoren en institutionele omkadering van 'publieke veiligheid' voor een eerste keer aan bod. In volgende episodes komen zij nog terug. We bekijken twee sporen (sluitingen van prostitutiepanden, vijfhoeksoverleg), met telkens een eigen dynamiek van instrumenten, actoren en instituties.

In de periode 1995 - 1996 krijgen Detiège en Knockaert te maken met een toenemend aantal klachten van bewoners van het 'Eerste Kwartier' over agressieve klantenwerving door prostituees, moeilijkheden met namaakhandel, nachtlawaai, vandalisme, de verkeerscarroussel en uiteindelijk zware criminaliteit. In een eerste

²⁵⁰ Leona Detiège was staatssecretaris van pensioenen van 1988 tot 1992 en Vlaams minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden van 1992 tot eind 1994. In 1994 stuurt de partijleiding van de SP Detiège naar Antwerpen om deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Zie (Detiège 2003), p. 127: *'Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 moest ik naar Antwerpen. Ja: moest. Dat maakte toen immers deel uit van de partijstrategie. De situatie in de grote steden was bepaald niet beter op geworden en de SP wilde in één klap een aantal grote steden 'binnenhalen' om zo het tij te keren. Louis Tobback naar Leuven, Norbert De Batselier naar Dendermonde, Johan Vande Lanotte naar Oostende en ik naar Antwerpen. Niet om onmiddellijk de sjerp te grijpen, want Bob Cools was onze lijsttrekker. Hij stuitte echter op het veto van de andere democratische partijen en zo werd ik burgemeester.'* Dit toont - zoals ook bij Patsy Sörensen - hoe de partijstrategie doorwerkt in Antwerpen en het project Schipperskwartier mee heeft beïnvloed. Zonder Leona Detiège zou er mogelijk geen sprake zijn geweest van een gewijzigd prostitutiebeleid. En zou Patsy Sörensen geen schepen zijn geworden?

²⁵¹ Detiège was burgemeester van Antwerpen van 1 januari 1995 tot juni 2003. Detiège leidde in haar anderhalve ambtsperiode twee maal een bonte coalitie van partijen, die vooral in 1994 moeizaam tot stand kwam: SP, Antwerpen 94 (CVP, VU, onafhankelijken), VLD, Agalev. Dit gebeurde om de extreem rechtse partij Vlaams Blok die sinds 1994 de grootste partij was in de Antwerpse gemeenteraad buiten meerderheid en college te houden. Het schepencollege bestond uit: Leona Detiège (SP, burgemeester), Gilbert Verstraelen - Paul De Loose (SP, openbare werken), Fons Geeraerts (SP, onderwijs), Marc Wellens (Antwerpen 94 - CVP, sociale zaken), Bruno Peeters (Antwerpen 94 - CVP), Hugo Schiltz (Antwerpen 94 - VU, financiën en economie), Eric Antonis (Antwerpen 94 - onafhankelijke, cultuur), Patsy Sörensen (Agalev-Beweging voor sociale vernieuwing (BSV), emancipatiebeleid, bevolking, jeugd en ontwikkelingssamenwerking), Mieke vogels (Agalev - ruimtelijke ordening en milieu), Leo Delwaide (VLD - haven), André Gantman (VLD - personeelszaken). Als Patsy Sörensen in juni 1999 Europees parlamentslid wordt, neemt Dirk Geldof (Agalev) haar plaats in als schepen.

²⁵² *'Ik ben bij Leona op het kabinet gekomen en ik was kabinetsdirecteur, maar er was mij ook gevraagd om in eerste instantie alles rond politie en brandweer voor haar op te volgen en te coördineren. Ge moogt niet vergeten, de burgemeester is hoofd van de politie en ook verantwoordelijk voor de brandweer. Dat is echt een burgemeestermaterie. Het eerste dossier waar ik mee begonnen ben waren die klachten van prostitutie en een tweede ging om jongeren groepsgeweld.'* (interview Marjan Knockaert)

reactie daarop voeren Detiège en Knockaert in de loop van 1997 een aantal sluitingen uit van prostitutiepanden in de omgeving van de Burchtgracht - Zirkstraat - Zakstraat. Dit gebeurt veeleer ongemerkt en pand per pand ²⁵³. Detiège gebruikt hiervoor de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen inzake openbare veiligheid als instrument. Het gaat om een specifieke bevoegdheid eigen aan het ambt van burgemeester die kadert binnen het gemeentedecreet. De burgemeester kan panden sluiten en verzegelen die een gevaar vormen voor de openbare veiligheid ^{254 255}. Dit gebeurt op 'bevel van de burgemeester'. In 1998 worden op dezelfde manier prostitutiepanden gesloten in de omgeving van het Centraal Station (Lange Winkelhaakstraat en Schaafstraat). Op deze tweede reeks sluitingen kom ik later nog terug.

Soit, ge hebt daar in het Schipperskwartier Sint-Pietersvliet nummer 7, waar vroeger het tolhuis was. En daar waren ook heel veel kantoren gevestigd. En van daaruit kwamen ook heel veel klachten van klanten, die vanuit Nederland en weet ik waar allemaal uitgenodigd werden, voor vergaderingen en die daar dan hun auto in de buurt moesten parkeren en die door zeer agressieve prostituees werden benaderd. (...) Ook scholen, want er waren heel wat kinderen die aan het tolhuis de tram moesten nemen. Vlakbij heb je ook een instelling van onderwijs voor kinderen met een handicap. Je had daar ook de coiffeur op Sint-Paulusplaats (...). In ieder geval, dat waren zo de grote klagers, dan ook nog iemand van de krantenwinkel. We hebben die dan bij elkaar geroepen, we hebben de klachten genoteerd en dan hebben wij gedacht van ja, wij moeten hier dringend iets gaan doen, met enkel optreden van de politie ga je hier niets kunnen doen. Dat gaat nooit volstaan.

(Interview Marjan Knockaert, 18 juli 2008).

Belangrijk facet, die prostitutiepanden en de ruimte waarin de prostituees hun werk deden waren heel vaak in erbarmelijke staat: huismelkerij,

²⁵³ Zie interviews met Leona Detiège, Marjan Knockaert en Lieve Brasseur en An Lambers. De sluiting gebeurt na vaststelling door de ingenieur van veiligheid, toen Jean-Marie Van de Putte. Zie ook eerste voorstel Seinpost van juli 1997 voor het opmaken van een projectplan voor het Schipperskwartier: 'In de laatste maanden heeft de stad Antwerpen een actieve start gemaakt met het 'terugveroveren' van het Schipperskwartier. (...) heeft de Bouwpolitie een start gemaakt met het afgeven van verklaringen van onbewoonbaarheid en bouwvalligheid aan de Burchtgracht en de Zakstraat. Dit heeft zichtbaar effect gehad.' (Seinpost adviesbureau 1997)

²⁵⁴ Zie de nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988, laatst gewijzigd bij decreet van 1 februari 2008, artikel 133 en artikel 135 §2. 'De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. (...)' (Ministerie van Justitie 1988). Over de bevoegdheden van de burgemeester zie ook (Bouckaert and Gernaey 2008).

²⁵⁵ De gemeentelijke bouwverordening voorziet overigens ook een artikel met betrekking tot het sluiten van bouwvallige panden. Zie ook interview Lieve Brasseur en An Lambers. Dit leidt tot verklaringen van onbewoonbaarheid en bouwvalligheid door de bouwpolitie, zie (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 4.

verwaarlozing, enzovoort... De eerste dingen die wij gedaan hebben toen is op basis van openbare veiligheid, onze ingenieur en dat is Jean-Marie Van De Putte, (...). Die heeft daar vanuit een bepaalde context aan meegewerkt, het enige wat wij gedaan hebben is die panden laten nakijken en we hebben op basis van openbare veiligheid, bevel van burgemeester dus, heel veel van die panden, delen van panden, gesloten. Zakstraat, Zirkstraat, Burchtgracht. Er schoot bijna niets van over. In die straten denk ik dat zo goed als alles weg was.

(Interview Marjan Knockaert, 18 juli 2008).

In diezelfde periode ontwikkelt zich een tweede spoor. Detiège en Knockaert bouwen in functie van de aanpak van prostitutie een samenwerking uit met gerecht en politie, met diverse controleacties (illegale prostituees, criminele activiteiten, mensenhandel enz.) in de prostitutiebuurten tot gevolg. Hieruit ontstaat - voorafgegaan door de 'Adviesraad voor Crimineel Beleid' - het 'vijfhoeksoverleg' tussen de burgemeester, de Antwerpse procureur des Konings (W. Van Walle, substituut Leen Nuyts, later Bart Van Lijsebeth), de gemeentelijke politie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie²⁵⁶. Dit overleg leidt tot afspraken over de taken van de verschillende groepen in de aanpak van prostitutie (administratieve en gerechtelijke controle, mensenhandel, exploitatie van prostitutie, bouwovertradingen, financiële criminaliteit). Deze afspraken worden vastgelegd in een protocol en later als 'krachtlijn 1' in het veiligheidscharter voor de interpolitiezone (IPZ) Antwerpen - Zwijndrecht opgenomen.

Politioneel ingrijpen, dat volstaat niet, er moet ook verder gekeken worden dan de bevoegdheid van lokale politie. En alle zaken van mensenhandel, illegale netwerken, dat waren allemaal zaken die door de rijkswacht werden behandeld, een doorn in het oog van de politie. Die vonden dat zij wisten waarover het ging want zij hadden contacten met de mensen op straat. Politioneel alleen ging niet dus, we hadden ook zeker rijkswacht nodig, we hadden ook de gerechtelijke politie nodig, wij hadden ook het parket nodig, wij moesten dat gebied zien in te dijken, die ramen vlak achter het stadhuis moesten gesloten worden, dat kon niet blijven bestaan.

(interview Marjan Knockaert 18/07/2008)

Goed, maar dus uit openbare veiligheid hebben wij daar heel veel kunnen sluiten, wij hebben ook niets over onze kant laten gaan. Iedere keer dat we terug iets zagen opduiken, iedere keer dat wij merkten, ook al was dat maar een café waar wij van dachten wat soort café gaat dat worden, wat gaat men er doen, en de ramen worden hier zwart geschilderd, is dat hier een bar of?

²⁵⁶ Zie interviews Marjan Knockaert, Leona Detiège. Zie ook (Knockaert 1999) en (Stad Antwerpen et al. 1996)

Echt alles rapporteren van a tot z. Daar speelt de politie natuurlijk een heel belangrijke rol in. Maar, dan wat met prostitutie en het welzijn van prostituees? Dat is een belangrijk aspect. Leona was dan een vrouw, ik was een vrouw, dus wij hadden ook wel wat oog voor de slachtoffers van mensenhandel, slachtoffers van uitbuiting, vrouwen illegaal ja dan neen die hier zaten. Belangrijk aspect was ook dat er in die tijd ook heel wat, dat kunt ge geen overlast meer noemen, maar echt criminele feiten waren in die buurt.

(interview Marjan Knockaert 18/07/2008).

Alleen moet je zorgen dat je een goede samenwerking hebt met de verschillende instanties die zich kunnen moeien met dat beleid. Dat is dus wel de burgemeester met de politie en de procureur en eventueel ook dezen die zich bezig houden met de gezondheidsaspecten daar rond met alles wat daar rond de prostitutie draait en de nevenverschijnselen, mensenhandel enzovoort. Dat hebben we stilletjes aan kunnen bereiken.

(interview Leona Detiège 13 maart 2007).

Dit alles vindt plaats binnen een groeiende institutionele omkadering rond publieke veiligheid. Verschillende aanleidingen als het Heizeldrama (1985) en de acties van de Bende van Nijvel leiden tot het federaal Pinksterplan van 5 juni 1990 dat systematisch overleg tussen bestuurlijke overheden, het Openbaar Ministerie en de drie grote politiediensten wil bevorderen. Daaruit volgen de wet op het politieambt van 5 augustus 1992 (waarin het oprichten van vijfhoeksoverleg is geregeld), het K.B. van 10 april 1995 en een ministeriële omzendbrief van 22 mei 1995²⁵⁷. Ondertussen zetten ook samenlevingsproblemen in binnensteden en de opkomst van het Vlaams Blok (onder andere de verkiezingsoverwinning op 24 november 1991 - 'zwarte zondag') publieke veiligheid steeds hoger op de nationale, Vlaamse en Antwerpse agenda. In 1995 creëert de minister van binnenlandse zaken²⁵⁸ interpolitiezones, waarvoor veiligheidscharters moeten worden opgemaakt. In 1996 legde de zaak Dutroux opnieuw het gebrek van coördinatie binnen gerecht en politie bloot. Dit leidde tot een grondige herstructurering van de politiediensten, zoals vastgelegd in de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus van 7 december 1998. Instrumenten zijn nu de zonale veiligheidsraad die een zonaal veiligheidsplan opmaakt en met daarin burgemeester, procureur des konings, lokale politie en federale politie. Ook daarna ontwikkelt dit frame zich nog verder. Met de wet van 13 mei 1999 (aangepast op 25 maart 2004 en in 2005 en 2007) ontstaan de 'gemeentelijke administratieve sancties' (GAS)²⁵⁹. Ook in Antwerpen volgen nog belangrijke evoluties met een schepen voor

²⁵⁷ Zie (Knockaert 1999).

²⁵⁸ Louis Tobback was minister van binnenlandse zaken in de periode 1988 - 1994. Johan Vande Lanotte was minister van binnenlandse zaken in de periode 1994 - 1998.

²⁵⁹ zie (Debruyne and De Schutter 2009).

integrale veiligheid, een bedrijfseenheid integrale veiligheid inclusief directeur, het 'stadsplan veilig' en een toename van de macht van de bedrijfseenheid integrale veiligheid binnen de administratie. Dit komt later nog aan bod (episode 5).

Leona heeft de eerste bonte coalitie voorgezeten. En die heeft ook altijd heel erg geprobeerd van dan te zeggen als burgemeester moet ik hier afstand nemen. Ik moet hier iedereen bij elkaar houden. En wat ook maakt, dat voor haar als burgemeester, dat zij dikwijls vaak een rood SP standpunt niet kon innemen. Maar aan de andere kant is zij ook, als zij nu alleen nog voorzitter zou zijn van zo een college, dan kan zij zich die houding aannemen, maar tegelijkertijd heeft zij ook een beleid en een heel belangrijk beleid. Dat veiligheidsbeleid stond vroeger nooit op de agenda, maar wanneer is dat op de agenda gekomen? Eigenlijk tegen het einde van de legislatuur van Bob Cools he. Ook met de Zwarte Zondag, begin jaren '90 het pinksterplan waar ook het veiligheidsplan en contract uitgekomen is he. Het Vlaams Blok heeft gewoon garen gesponnen vanuit een aantal dingen waar de mensen van wakker lagen, en die onvoldoende aan bod kwamen. Het Vlaams Blok heeft veiligheid wel op de agenda geplaatst he. En Bob Cools heeft dat altijd wel wat blijven wegduwen...

(Interview Marjan Knockaert, 18 juli 2008).

Het groeiend kader rond 'publieke veiligheid' heeft volgens sommigen ook te maken met de herstructurering van de welvaartsstaat die zich nationaal en internationaal in de jaren 1980, 1990 en 2000 voltrekt. Diverse spanningen in het keynesiaanse kapitalisme en contestaties door heel verscheiden groepen (arbeiders, intellectuelen, milieu-activisten, werkgevers, multinationals), leiden tot een herstructurering van het keynesiaans kapitalisme en tot de opkomst van een meer liberaal kapitalisme. Ook in België zien we dit op socio-economisch, bestuurlijk en cultureel-ideologisch vlak gebeuren en worden de instituties van het specifiek Belgische neo-corporatisme, de participatie en de sociaal-democratische ideologie afgebroken ²⁶⁰. In de plaats komen een meer liberale kapitaalgedreven economie, een grotere en nog wijzigende diversiteit aan beslissingsmechanismen en (vooral sinds 1999) een neo-liberale ideologie. Ook de opkomst van het veiligheidsbeleid kan men in deze evoluties plaatsen. Met de herstructurering van de welvaartsstaat wordt het veiligheidsbeleid in plaats van sociaalcorrigerend, penalisierend en repressief. In reactie op de sociale criminaliteitspreventie van de jaren 1970 ontstaat een veiligheidsdoctrine met de nadruk op sterkere controlemechanismen, een decentralisatie naar het gemeentelijk niveau, een gerichtheid op de bestrijding van vermogensdelinquentie en vandalisme, een verschuiving/inkapseling van sociaal beleid naar 'integraal veiligheidsbeleid', een

²⁶⁰ In (Van den Broeck 2008) geef ik een samenvatting van een aantal voor de Belgische/Vlaamse planning relevante maatschappelijke transformaties. (Witte and Meynen 2006) is daarvoor een belangrijke bron.

bijbehorende verschuiving van middelen, een verschuiving van bevoegdheden van de rechterlijke naar de uitvoerende macht en een controle van de lokale uitvoerende macht over wetgeving (lokale reglementen), uitvoering (vaststelling van overtredingen) én rechtspraak (GAS-sanctionering)²⁶¹. Sommigen lezen dit als 'revanchisme', i.e. een disciplinerende van armen en een beheersing van spanningen voortkomend uit toenemende sociale ongelijkheden die een gevolg zijn van marktgerichte ontwikkelingen en neo-liberale aantastingen van herverdelingsmechanismen. Armen worden in toenemende mate zelf verantwoordelijk geacht voor hun achtergestelde situatie en samenlevingsproblemen kan men herleiden tot individualiseerbare problemen, individuele of zelfs karakteriële eigenschappen van mensen. Dit laat toe het individu aan te spreken op zijn individuele verantwoordelijkheid. Het geheel wordt gelegitimeerd door het 'stijgende onveiligheidsgevoel' bij de burger en het fenomeen of discours van 'overlast'. Wanneer een beleid van stadsvernieuwing via vastgoedontwikkeling zich integraal vermengt met het veiligheidsbeleid, een strijd tegen overlast en een beleid gericht op sociale verdringing, spreekt men van een 'revanchistisch stadsontwikkelingsbeleid'. Dit beleid is erop gericht stabiliteit en controle te garanderen in 'risicovolle wijken' met investeringspotentie²⁶².

Alhoewel de genoemde parallellen tussen de (neo-liberale) herstructurering van de welvaartsstaat en de veranderingen in het veiligheidsbeleid geen toeval zijn, wil ik ze toch nuanceren vanuit mijn eigen stelling en onderzoek. Een revanchistische interpretatie kent mijns inziens te veel (gelokaliseerde) macht toe aan specifieke groepen om hun wil op te leggen, miskent de compromissen die ingebed zijn in diverse vormen van beleid en gaat onvoldoende in op de mediërende invloed van lokale instituties op externe fenomenen. Ik zal later aantonen hoe het veiligheidsbeleid in het 'Eerste Kwartier' ondanks de hiervoor besproken externe invloeden toch een specifieke vorm heeft die men niet éénduidig 'revanchistisch' kan noemen.

Met de instrumenten en institutionele omkadering van 'publieke veiligheid' manifesteert zich in het 'Eerste Kwartier' een nieuwe relevante sociale groep. Deze omvat de burgemeester en haar kabinet, de gemeentelijke politie, de rijkswacht, de gerechtelijke politie, de procureur des konings en het parket, de bouwpolitie, de

²⁶¹ Zie (Debruyne and De Schutter 2009) met onder andere Hebberecht 2005 en 2008 als bron.

²⁶² Zie (Debruyne and De Schutter 2009), naar Van Criekingen & Dessouroux 2005 en Smith 2002.

veiligheidsingenieur. Ook bewoners, handelaars en kantoren in de wijk ²⁶³ zijn ermee verbonden en in zekere zin ook het Vlaams Blok.

3. Bruggen tussen socio-technische ensembles

In de hiernavolgende episode 3 worden de genoemde socio-technische ensembles ²⁶⁴ 'hulpverlening', 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid', opgenomen in een overkoepelend socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid'. De basis hiervoor ligt in een aantal bruggen die al in deze episode 2 ontstaan. De belangrijkste zijn: de oprichting van een overleggroep STOEP waarin een aantal actoren elkaar ontmoeten, de meervoudige rol van Patsy Sörensen en de openheid van de burgemeester en haar kabinet voor andere factoren dan veiligheid.

Na de verkiezingen van oktober 1988 verkrijgt schepen Yvonne Julliams de bijkomende bevoegdheid van emancipatiezaken. Zij werft in datzelfde jaar Hedwig Van Roost aan als eerste emancipatieambtenaar in Vlaanderen. De dienst emancipatiebeleid valt onder het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu (DSVM), waarvan Fons Famaey op dat moment directeur is. Van Roost krijgt van schepen Julliams nagenoeg volledige vrijheid ²⁶⁵, neemt contact op met Payoke en onderneemt enkele initiatieven inzake prostitutie. Zij organiseert onder andere een studiedag rond prostitutiebeleid in november 1991, zoekt met Payoke naar een pand voor het installeren van een opvangcentrum en creëert samen met Fons Famaey de werkgroep Stedelijk Overleg Emancipatie en Prostitutie (STOEP) ²⁶⁶. Deelnemers aan STOEP op dat moment zijn de dienst emancipatiebeleid (Hedwig Van Roost), het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu (Fons Famaey), de politie (Jan Hopstaken, Tony Dyck), Payoke (Patsy Sörensen), OCMW, de dienst planologie, de secretaris van de stuurgroep van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus (Tony De Smedt) en de Goede Woning. STOEP houdt een aantal vergaderingen tussen 8 januari 1991 en vermoedelijk midden 1992 ²⁶⁷ en levert na bespreking op 25 februari 1992 een advies aan het college (maart 1992) onder de

²⁶³ Waarmee Detiège vele contacten heeft. Zie interviews met Leona Detiège, Marjan Knockaert, Kitty Haine, Joris Wils, Tuur Van Wallendael, Karin Martens. Overigens draagt het feit dat Detièges dochter een apotheek heeft in het 'Eerste Kwartier', tot deze contacten bij. zie ook Loopmans over clientelistische contacten van Detiège met de buurt.

²⁶⁴ Een socio-technisch ensemble is het geheel van een instrumentengroep en zijn institutionele omkadering en de daaraan verbonden relevante sociale groep. Zie hoofdstuk II.3.

²⁶⁵ Interview Hedwig Van Roost, telefoongesprek Yvonne Julliams.

²⁶⁶ Opgericht bij collegebesluit van 10 september 1990.

²⁶⁷ Er is nog slechts 1 verslag van deze reeks vergaderingen beschikbaar.

noemer 'project gedoogzone' (zie verder)²⁶⁸. Het komt echter nooit tot een collegebesluit terzake²⁶⁹. In de loop van 1993 proberen burgemeester Cools en de politie alle prostitutiepanden ten zuiden van de Sint-Paulusplaats te sluiten, daarbij verwijzend naar het advies van STOEP. Dit leidt tot hevig verzet door prostituees en Payoke, een opendeurdag van de prostituees, veel persaandacht en tot spanningen tussen het college, de dienst emancipatiebeleid, de politie en Payoke. Hierdoor valt de werking van STOEP stil in 1993 en 1994^{270 271}. Als Patsy Sörensen begin 1995 schepen wordt, activeert zij STOEP opnieuw. STOEP vergadert in 1995 en 1996. Deelnemers zijn ditmaal: de dienst emancipatiebeleid (Hedwig Van Roost, later anderen) nu met schepen Sörensen, het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu (Fons Famaey), de politie (diverse diensten), Payoke (Veronique Grossi en anderen), de dienst planologie (DROV), de secretaris van de stuurgroep van het herwaarderingsgebied (Tony De Smedt)²⁷². Op de vergadering van 22 augustus 1996 is ook Marjan Knockaert aanwezig.

Ondanks het veeleer korte bestaan van STOEP en de beperkte slagkracht ervan, is dit forum toch belangrijk voor het verder proces. Het overleg leidt niet tot vele concrete acties maar zorgt er wel voor dat een aantal actoren vanuit hele andere logica's en ingebed in diverse socio-technische ensembles elkaar ontmoeten, informatie uitwisselen en enkele afspraken maken. In het bijzonder de logica van de groep met daarin Payoke, de diensten emancipatiebeleid en sociale zaken en later schepen Sörensen staat tegenover die van de politie en de burgemeester (eerst Cools, later Detiège) en diens kabinet. De dienst ruimtelijke ordening is wel aanwezig maar laat zich in de vergaderingen nauwelijks opmerken.

HVR: (...) Terwijl de burgemeester was van het is er en we krijgen het niet weg, zeker niet met een Patsy, dus we willen die werkgroep wel, maar dan moet men wel akkoord gaan met we zetten het netjes in een aantal straten zodat de politie wat toezicht heeft en we zullen het met de zachte hand doen. En ok, dat gezondheidslokaal dat verhoogt de gezondheid, dat kunnen ze ook nog verkopen. Maar men moest snel naar drie straten gaan. Of een paar.

²⁶⁸ Bronnen: (Sörensen 1994), p. 75 - 76, brief van STOEP aan het college van 11 maart 1992, voorstel van STOEP voor een ontwerp van collegebesluit van 4 maart 1992, (STOEP 1992), interviews met Patsy Sörensen, Hedwig Van Roost, Fons Famaey, Tony De Smedt.

²⁶⁹ (De Smedt 1997) en (Sörensen 1994), p. 78.

²⁷⁰ (Sörensen 1994), p. 78, (De Smedt 1997) en interview Hedwig Van Roost.

²⁷¹ Hedwig Van Roost verwoordt dit als volgt. 'Als ge dan met het kabinet samen zat ofzo, of Julliams zei dat, van het is te vroeg voor een gedoogzone, dat gaat niet. Geen enkele politieker gaat zeggen breng dit op het college. Laat dit even rusten het is te vroeg. Dat mag in de wandelgangen gezegd worden, maar niet in de vergadering, niet op het college. En daardoor bloeit iets dood op een bepaald moment. Politiek is heel fel informeel. Dat zouden ze nooit officieel hebben gemaakt. Dan zou het weer in de kranten komen. Dan is dat beginnen te slabakken. Dat is dood gebloed.' (Interview Hedwig Van Roost, 26 januari 2009).

²⁷² (STOEP 1996b) vergaderingen in 1995 en 1996.

Patsy ging ook niet helemaal akkoord met het uitroeien van straatprostitutie wat het stad eigenlijk wel wou. Ze zei dat blijft bestaan en ge kunt dat niet weg krijgen. Het stad wilde die absoluut weg he.

PVDB: Het stad is dan Cools.

HVR: Ja. Er waren grote tegenstellingen hoor. Eigenlijk wat daar gebeurde was, ze konden niet rond Patsy heen omdat die heel de tijd in de kranten kwam en door heel veel mensen bewonderd werd en stemmen haalde. Ze moesten ze wel laten doen, maar Cools ging niet zo ver dat hij ze echt liet doen en zijn eigen ideeën liet varen.

PVDB: En dan is daar toch uiteindelijk een beleid uit gekomen. Ondanks die tegenstellingen.

HVR: Ja, maar hoeveel jaar heeft het niet stil gelegen. Dan is Patsy gekomen en die haalde zoveel stemmen en dan konden ze ze niet meer tegen houden.

PVDB: Ik weet niet, misschien zijn daar toch trukken om dat wel te doen?

HVR: Schepen zijn, dat wil zeggen dat ze veel stemmen heeft gehaald. Dat blijft een gevoeligheid binnen een partij. Ze hebben Patsy niet laten gaan, terwijl ze haar heel lastig vonden he. Stemmen dat blijft belangrijk hoor.

PVDB: Dat beeld wordt vollediger.

HVR: Ik denk dat emancipatiebeleid in die tijd ook in was en een grote stad als Antwerpen doet daar mee mee, ze nemen wel wat beslissingen, maar als dat echt gedragen werd, dat is iets heel anders.

PVDB: Is er in die periode ook gediscussieerd over die kaart? Er zit een kaartje bij de gedoogzone?

HVR: Ja hoor. Maar dat was de politie vooral die daarmee bezig waren. (kijken samen door de kaarten) Politie had een visie van waar willen we naartoe, Patsy was vooral bekommerd om de prostituees en wat gaat dat betekenen voor een aantal die toch nog in die huizen zitten daar rond. Haar bezorgdheid was de mens. Er moest er maar één last hebben en Patsy stond op haar achterste poten. Het was dus heel moeilijk om dat beleid te voeren.

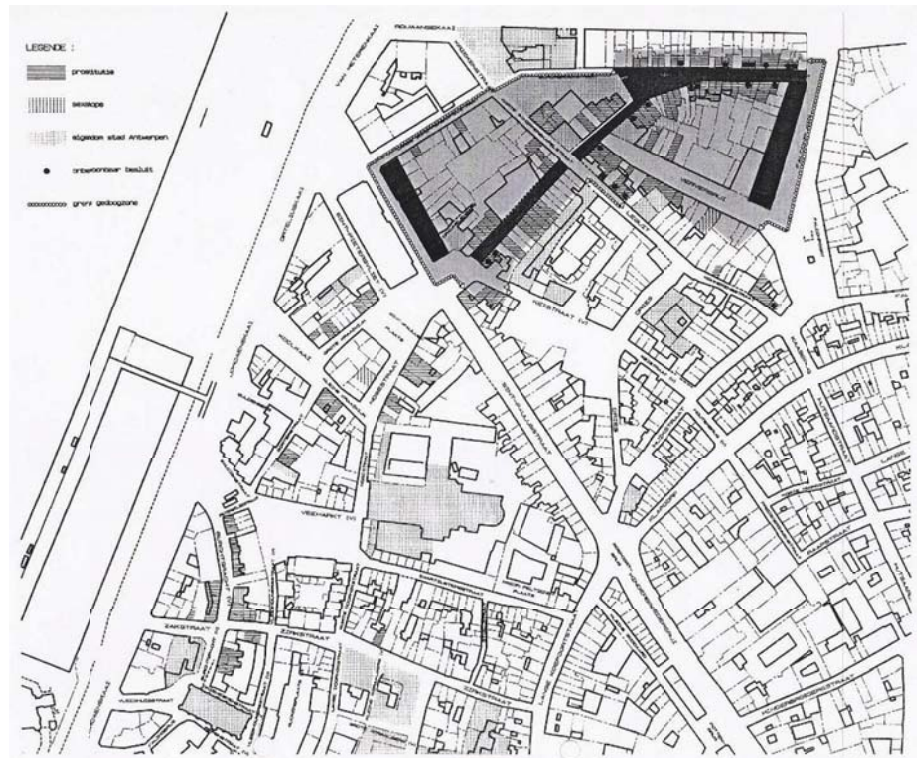
(Interview Hedwig Van Roost, 26 januari 2009).

Het is duidelijk dat de twee voornaamste groepen en hun logica's botsen. Toch kennen de actoren elkaar en blijken hun logica's niet onverenigbaar. Dit blijkt onder andere uit het 'project gedoogzone'. Het betreft een tekst van 6 pagina's en twee kaartjes van februari - maart 1992 opgemaakt door STOEP ²⁷³. De tekst stelt de verdringing vast van bestaande bewoners en prostitutie uit het Schipperskwartier. Hij bevat een situatieschets van de prostitutie, een juridische en sociologische onderbouw en een voorstel tot inplanting van een 'gedoogzone' voor prostitutie. Hierin krijgt prostitutie zekerheid van bestaan en zouden ook de nodige sociale infrastructuur (horeca, winkels, parkeren, openbaar vervoer) en diensten voor

²⁷³ (STOEP 1992).

openbare gezondheid moeten aanwezig zijn. Het gebied zou verkeersvrij moeten worden om het carrouselrijden tegen te gaan en de politie zou de criminaliteit inperken en de zone controleren. Een gedoogzone zou het privé-initiatief stimuleren om woon- en werkcondities te verbeteren. Groenvoorziening, straatmeubilair en verlichting zouden een aangenaam straatbeeld moeten creëren. Eigenaars zouden verplicht moeten worden het gelijkvloers van prostitutiepanden aan te passen zodat prostituees in degelijke omstandigheden kunnen werken. De woonfunctie zou moeten worden versterkt. In de buurt zou ook een sociaal centrum moeten komen waar ook medische consultatie mogelijk is. De tekst stelt ook voor om één gedoogzone in te planten die begrensd wordt door de Lange Schipperskapelstraat, Blauwbroekstraat, Falconplein, Verversrui, Oudemansstraat en Sint-Paulusstraat. In de kern zou zichtbare prostitutie komen, aan de randen enkel onzichtbare. Op andere plaatsen zou prostitutie stapsgewijs moeten worden afgebouwd. Tenslotte verwijst de tekst naar het belang van een aanpassing van de nationale wetgeving ²⁷⁴.

²⁷⁴ Een eerste stap in de verdere operationalisering is de actualisering door STOEP van het 'project gedoogzone' in de periode 1995 - 1996 en verdere besprekingen in de vergaderingen van aspecten als verkeer, omgaan met illegalen, de toestand in de Atheneumbuurt, de situatie in de stationsbuurt (omgeving Lange Winkelhaakstraat), huurprijzen van prostitutiepanden. In 1996 levert STOEP een eindadvies aan het college met daarin aanbevelingen omtrent de Lange Winkelhaakstraat en omgeving (omgeving centraal station), de tippelprostitutie nabij het Atheneum en de prostitutie in de Eerste Wijk. Zie (STOEP 1996a). STOEP geeft de aanbeveling geen prostitutie meer te dulden in de stationsomgeving, de afspraken omtrent tippel- en hotelprostitutie in de Atheneumbuurt strikt te handhaven en het 'project eerste wijk' terug op te pikken. De tekst is omtrent de Eerste Wijk opvallend vager dan de tekst van 1992 en ontwijkt de benoeming van een gebied als 'gedoogzone' Hij geeft ook de toegenomen complexiteit aan van de problematiek (verkeer, verkrotting, opsplitsing van ramen, opkomst namaakhandel en bijbehorende sociale problemen, onveiligheidsgevoel). Deze adviezen zijn al gebruikt om het optreden van de politiediensten (zoals besproken in het vijfhoeksoverleg) te richten en prostitutiepanden te sluiten in de omgeving van de Burchtgracht en de Lange Winkelhaakstraat.



figuur 37: gedoogzone voor prostitutie zoals voorgesteld door STOEP in 1992 (bron: (STOEP 1992))

In de nota 'project gedoogzone zijn de beide vermelde logica's aanwezig. De tekst is geschreven door Fons Famaey, Hedwig Van Roost en Tony De Smedt van het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu. Uit een vergelijking met teksten van Payoke uit die periode ²⁷⁵ is het echter duidelijk dat hij in grote mate is beïnvloed door Payoke, met wie de schrijvers ook goede contacten hadden. Toch is ook de controlelogica van de politie aanwezig. Men kan zelfs bekommernissen van de betrokken individuen herkennen. Sörensen verwoordt dit als volgt.

Een tamelijk spitsvondige tekst die treffend het klassieke spanningsveld tussen Payoke en de overheid blootlegt. Gaat het bij een gedoogzone om de verbetering van de arbeidssituatie van de prostituees of is het de bedoeling prostitutie zo af te bakenen dat het toezicht erop gemakkelijker wordt?

(Sörensen 1994), p. 76.

²⁷⁵ Zie (Payoke vzw 1990), (Payoke vzw 1991), (Payoke vzw 1997b), (Sörensen 1994) en (Lampaert et al. 1991).

De principes uit het 'project gedoogzone' zullen in de volgende episodes doorwerken. In feite zijn alle ideeën van het later prostitutiebeleid aanwezig. Toch volgt dit laatste niet automatisch uit zijn voorgangers. Immers, het concentreren van prostitutie in één gebied is in Antwerpen al zeer zeer oud. Ook het 'gedogen' van een grijze activiteit is heel klassiek binnen administratie en beleid. Al in de 15^{de} eeuw werd de Guldenberg als verplicht werkterrein voor de 'ghulden' - de officiële prostituees - aangewezen. Tot in de 17^{de} eeuw concentreerde het bestuur de badhuizen ('stoven') in de Stooftstraat (vermoedelijk Kauwenberg). Rond 1880 werd prostitutie bewust geconcentreerd in de Spuistraat (nu Gorterstraat) ²⁷⁶. Vermoedelijk zat in planningsdocumenten voor de binnenstad (eind jaren 1970) het idee van een gedoogzone ook in ²⁷⁷. Het komt in elk geval terug in de pers rond 1981 ^{278 279}.

Naast STOEP zijn de meervoudige rollen van en contacten tussen enkele hoofdactoren een tweede vorm van brug tussen de verschillende socio-technische ensembles. Zo is Patsy Sörensen actief zowel binnen civiele als binnen politieke netwerken. Leona Detiège was actief als minister voor zij burgemeester werd en overbrugt daarbij verschillende schaalniveaus. Tony Desmedt was actief in het herwaarderingsgebied en heeft als ambtenaar toch sterke contacten met de bewoners van het 'Eerste Kwartier'. Detiège en Knockaert waren als vrouwen met een sterke interesse voor vrouwenemancipatie toch actief in de wereld van veiligheid, gerecht en politie. Sörensen had zowel in de SP als in Agalev contacten. Hedwig Van Roost was als ambtenaar sterk betrokken met de civiele wereld van vrouwenorganisaties en prostitutie. Payoke ontmoette de politie zowel in haar eigen werking op het terrein als in meer formele contexten als STOEP. De politie zat zowel in STOEP als in het vijfhoeksoverleg. Zo ontstaan sterker wordende contacten tussen de dienst emancipatiebeleid en Payoke, tussen de politie en Payoke, tussen de dienst emancipatiebeleid en het kabinet van de burgemeester enz.

4. Socio-territoriale innovatie

In deze episode vinden belangrijke verschuivingen plaats in de in het 'Eerste Kwartier' betrokken actoren. Payoke, de nieuwe burgemeester en nieuw schepencollege, het kabinet van de burgemeester, verschillende

²⁷⁶ Op basis van (Onbekend) en (De Graef). Zie ook de catalogoog van de tentoonstelling in 1996 'Van Badhuis tot eroscentrum'.

²⁷⁷ Zie (Lampaert, Sörensen and Speybrouck 1991), p. 96.

²⁷⁸ zie bijvoorbeeld De Nieuwe Gazet van 4 april 1981, De Morgen van 10 juli 1982, archief Payoke.

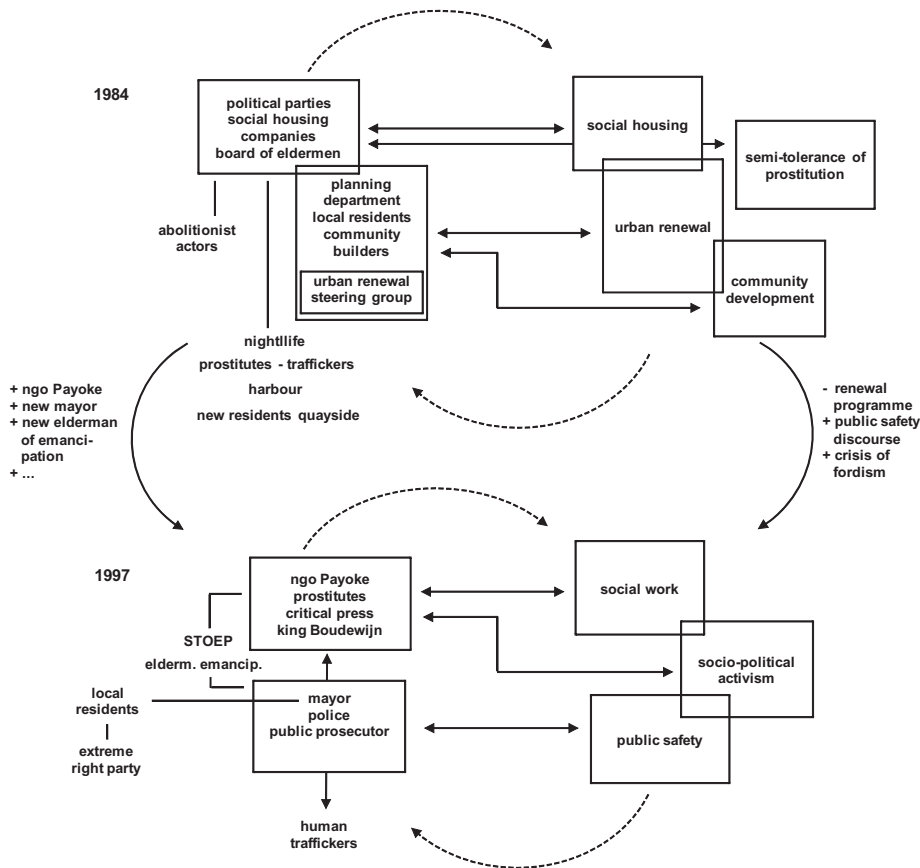
²⁷⁹ Zie ook een vermelding in een politieverlag van februari 1987 (Politie stad Antwerpen 1987), p. 24. *'Om te vermijden dat er nieuwe vitrines worden geopend zuidwaarts van de Oude Mansstraat zal men zich moeten beraden op welke wijze men dit moet tegengaan. Bij het beschouwen van de inplanting van de kamers in het Schipperskwartier zou het meest logische zijn dat men de Verversrui verder toelaat voor prostitutie. Verversrui telt nu 14 uitbatingen.'*

politiedepartementen, een nieuwe generatie journalisten, Koning Boudewijn, criminele netwerken, nieuwe bewoners van sociale woningen enz. komen nu op de voorgrond en verbinden zich tot een drietal relevante sociale groepen (opererend binnen hulpverlening, socio-politieke actie en publieke veiligheid). De sociale huisvestingsmaatschappijen, burgemeester Cools, de planologische dienst, de stuurgroep van het herwaarderingsgebied enz. verdwijnen uit beeld. De nieuwe actoren activeerden de institutionele omkaderingen waarin zij waren ingebed ('buurtopbouwwerk', 'publieke veiligheid') of initieerden nieuwe kaders door nieuwe instrumenten te creëren (bijvoorbeeld 'sociaal activisme'). Beide met elkaar verbonden verschuivingen brachten een deconstructie op gang van de vroegere institutionele omkaderingen 'stadsherstel', 'sociale huisvesting', 'samenlevingsopbouw' en 'semi-gedogen van prostitutie'. Dit vervult de procesconditie van socio-territoriale innovatie: bestaande sociale relaties en netwerken worden gebroken en nieuwe relaties en netwerken ontstaan.

Als we naar het proces van socio-territoriale innovatie kijken vanuit een inhoudelijk perspectief, dan zien we enerzijds dat Payoke's instrumenten en omkaderingen van 'hulpverlening' en 'socio-politiek activisme' en de onderdelen daarvan zoals buurtopbouwwerk en het discours omtrent mensenhandel in het voordeel zijn van strategieën van sociale groepen gerelateerd aan prostitutie. Anderzijds bevorderen het klimaat van neo-racisme, kritiek op het gerecht en publieke veiligheidsaanpakken en de instrumenten en institutionele omkadering inzake 'publieke veiligheid', veeleer repressieve strategieën van de stad en de politie. Beide instrumentaria en omkaderingen geraakten stilaan echter verweven met elkaar. Dit heeft te maken met het ontstaan van STOEP als organisatie tussen Payoke, de stad en de politie en met bruggen die ontstaan ten gevolge van de meervoudige rollen van betrokken actoren. Zo hebben bijvoorbeeld burgemeester Detiège en haar kabinet een bekommernis voor zowel publieke veiligheid als voor emancipatie en wijkontwikkeling en opereert Patsy Sörensen zowel in de civiele als de publieke sfeer. Dit legde de basis voor een langdurige impact op de condities van prostituees in het 'Eerste Kwartier': prostitutie kwam hoger en hoger op de politieke agenda, een compromis omtrent de concentratie van prostitutie ontstond, de fundamentele voorwaarden voor verbeterde gezondheids- en arbeidscondities van prostituees werden gelegd en de publieke veiligheidsaanpak was voor de eerste maal niet langer gericht op de prostituees zelf maar op de mensen die hen uitbuiten. Het spreekt vanzelf dat dit een interpretatie ex post is en dat de betrokken actoren dit op dat moment niet op deze manier konden interpreteren. Zij waren op dat moment immers verwickeld in een complexe strijd in moeilijke omstandigheden en zonder uitzicht op oplossingen. Dit alles is des te belangrijker, aangezien prostituees kunnen beschouwd worden als een zeer zwakke groep onderhevig aan directe macht en exploitatie en hun positie in een specifieke wijk een indicator is voor de socio-territoriale innovatie die wordt gerealiseerd in delen van het proces. Daarnaast bewerkstelligen de afbraak van vorige instituties (met bijvoorbeeld partijgebonden mechanismen van besluitvorming) en de complexe

interactie tussen Payoke en de stad (met Payoke quasi in het bestuur), een sterke civiele inbreng die opweegt tegen publieke activiteiten. Dit start een evolutie naar een complexe, meervoudige en veeleer open manier van besluitvorming inzake de transformatie van het 'Eerste Kwartier'.

5. Besluiten



figuur 38: socio-technische dynamiek in episode 2 (1984 - 1997) (bron: auteur, opgenomen als figuur 4.3 in (Van den Broeck 2010))

In de tweede episode maakten de institutionele omkaderingen van 'samenlevingsopbouw', 'stadsherstel' en 'semi-gedogen van prostitutie en uitgaansleven' de activistische praktijken van Payoke mogelijk, die op hun beurt de instrumenten en institutionele omkadering 'socio-politieke actie' hebben geproduceerd (figuren 38 en 39). Ondertussen speelde de relevante sociale groep

met daarin onder andere het kabinet van burgemeester Detiège in op het federaal veiligheidsdiscours en ontwikkelde daarop de instrumenten en institutionele omkadering 'publieke veiligheid'. Dit resulteerde rond 1997 in de socio-technische ensembles 'hulpverlening', 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid'. Overleg in de werkgroep STOEP legde de eerste bruggen tussen de diverse betrokken actoren en hun logica's.

socio-technische ensembles op het einde van episode 2: emancipatorische praktijken en zoeken naar een nieuwe aanpak (1984 - 1997)

'hulpverlening'	'socio-politieke actie'	'publieke veiligheid'
<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Payoke - prostituees - Koning Boudewijn - departement sociale zaken - overlegplatform STOEP - instituut voor tropische geneeskunde - kritische pers - (netwerk van organisaties en ministeries in de welzijnssector) 	<ul style="list-style-type: none"> - Payoke - prostituees - pers - overlegplatform STOEP (SP en Agalev) 	<ul style="list-style-type: none"> - burgemeester Detiège en kabinet - politie, rijkswacht, gerechtelijke politie - Procureur des Konings en parket - gemeentelijke bouwpolitie (buurtbewoners) - (Vlaams Blok)
<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>
<ul style="list-style-type: none"> - opvang van een doelgroep (straathoekwerk, peer support, telefonische en fysieke permanentie en bijstand) - instituties van de gezondheidszorg - wetgeving en procedures bestrijding van mensenhandel - voedselbedeling en Caritas - instituties van de Vlaamse welzijnssector 	<ul style="list-style-type: none"> - buurtopbouwwerk (buurthuis, tijdschrift, contact met doelgroep, wetgeving samenlevingsopbouw) - sociale actie (persaandacht, ludieke activiteiten, voordrachten, neo-reglementarisme (deels instituties van de politieke wereld: partijwerking, verkiezingen, ...)) 	<ul style="list-style-type: none"> - sluitingen panden aan Burchtgracht - bevoegdheid burgemeester inzake openbare veiligheid - vijfhoeksoverleg - federaal Pinksterplan - herstructurering politiediensten - internationale veiligheidsdoctrine - hinder en mensenhandel als vijanden

figuur 39: socio-technische ensembles op het einde van episode 2 (bron: auteur).

De analyse van episode 2 mobiliseert reeds de meeste elementen van het theoretisch kader zoals vroeger uiteengezet. Onderstaande paragrafen gaan kort in op enkele elementen die in deze episode specifiek van belang zijn.

5.1. Socio-technische dynamiek

De analyse in episode 2 illustreert in vele opzichten de theoretische uitgangspunten omtrent het verloop van de socio-technische dynamiek in een gebied. Het is duidelijk dat de veranderingen van de ene dialectische socio-technische toestand in 1984 naar een andere dialectische socio-technische toestand in 1997 niet verlopen is volgens een lineaire chronologie. Tussen de toestand in 1984 met socio-technische ensembles rond 'stadsherstel', 'sociale huisvesting', 'samenlevingsopbouw' en 'prostitutie en uitgaansleven' en de toestand in 1997 met socio-technische ensembles rond 'hulpverlening', 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid' zien we geen lineaire evolutie maar een complex van verschillende geschiedenissen van meerdere fenomenen door elkaar met eigen voorgeschiedenissen, gemeenschappelijke deeltrajecten en eigen vervolprocessen ²⁸⁰.

In dit complex kan men het ontstaan van elk socio-technisch ensemble analyseren als een wisselwerking tussen actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en institutionele omkaderingen. Patsy Sørensen en de stichters van Payoke ontwikkelen - vanuit een aantal specifieke precondities - bijvoorbeeld geleidelijk instrumenten van hulpverlening aan prostituees en slachtoffers van mensenhandel en bouwen daardoor ook een institutionele omkadering op. Zij betrekken bij deze ontwikkeling meer en meer mensen en organisaties. Maar met het groeien van de institutionele omkadering, groeit ook een daaraan gerelateerde relevante sociale groep met daarin onder andere Payoke, de prostituees en slachtoffers zelf, het Koningshuis en het Instituut voor Tropische Geneeskunde. Deze groep verfijnt vervolgens de instrumenten en instituties van de 'hulpverlening', en dit binnen de structuren van de 'hulpverlening'. Episode 2 bevat gelijkaardige analyses voor de andere socio-technische ensembles en onderdelen daarvan. Het telkens opnieuw uitdrukken van individuele actoren en relevante sociale groepen in relatie tot instrumenten en institutionele omkaderingen en vice versa, is een voorwaarde voor een daadwerkelijk dialectisch perspectief.

Men mag hierbij niet vergeten dat de analyse van de evolutie van de toestand in 1984 naar die in 1997, een ex-post analyse is. Alhoewel de mogelijkheden tot een evolutie naar de toestand in 1997 in de toestand van 1984 besloten liggen en vele kernen voor het vervolg al aanwezig zijn, is de toestand van 1997 niet onontkoombaar. Met andere woorden, de toestand in 1984 hoéfde helemaal niet te leiden tot die van 1997. Onderweg zijn verschillende andere wendingen mogelijk geweest. Het feit dat stadsherstel omstreeks 1987 als institutionele omkadering verdween, was bijvoorbeeld geen noodzakelijkheid. Alhoewel de idee van een gedoogzone voor prostituees in Antwerpen een héél lange voorgeschiedenis heeft,

²⁸⁰ Overigens strekken deze voorgeschiedenissen en vervolprocessen zich uit voorbij de grenzen van de episode.

hoéfde deze voorgeschiedenis niet te leiden tot het compromis besloten in het 'project gedoogzone'. Anderzijds zijn sommige institutionele omkaderingen zeer hardnekkig. Zo is bijvoorbeeld het kader rond 'publieke veiligheid' gegroeid in de jaren 1980, staat het vandaag (twintig jaar later) nog steeds hoog op de maatschappelijke agenda en is het niet waarschijnlijk dat het snel van deze agenda zal verdwijnen.

5.2. Personen, hun dialectische inbreng en de omkaderingen waarin zij zijn ingebed

Eén van de factoren die het verloop van de socio-technische dynamiek bepalen, zijn veranderingen in de personen die deelnemen aan het proces. Dit lijkt evident. Het ontstaan van institutionele omkaderingen 'hulpverlening' aan prostituees, 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid' is inderdaad deels te danken aan het verschijnen van Patsy Sörensens, Hedwig Van Roost, Leona Detiège, Marjan Knockaert en anderen. Maar opnieuw is dit een dialectisch gegeven. Nieuwe personen dragen bij tot de afbraak van bestaande institutionele omkaderingen omdat zij jong zijn en nog niet ingebed in deze omkaderingen of omdat zij andere omkaderingen waarvan zij deel uitmaken, binnenbrengen in het proces. Sörensens karakter bijvoorbeeld is vermoedelijk belangrijk voor de ontwikkeling van socio-politiek activisme. Maar ook de groep waarin zij terechtkomt door zich te vestigen in het 'Eerste Kwartier' en het feit dat zij daarin een zinvolle rol blijkt te kunnen spelen, is essentieel. Bovendien is zij schatplichtig aan de institutionele omkadering 'samenlevingsopbouw' waarin zij door het buurtwerk Schipperskwartier en het RISO wordt opgeleid. Een ander voorbeeld is de vervanging van Bob Cools door Leona Detiège als burgemeester. Dit was noodzakelijk voor veranderingen in het proces. Waar Cools vroeger wel had bijgedragen tot de afbraak van het kader rond 'stadssanering', was hij nu te zeer ingebed in vroegere omkaderingen ('semi-tolerantie van prostitutie', 'sociale huisvesting', 'stadsherstel') om de noodzakelijke afbraak daarvan te kunnen voltrekken en oplossingen te formuleren voor de complexe prostitutieproblematiek. Dit was wel mogelijk voor Leona Detiège en Marjan Knockaert die ingebed zijn in de institutionele omkadering rond 'publieke veiligheid' en die de logica daarvan ook binnenbrengen in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'.

5.3. Instrumenten als compromis

De veranderingen in personen, externe factoren en institutionele omkaderingen zijn noodzakelijk voor het formuleren van oplossingen voor de problemen inzake prostitutie omdat zij uitzicht geven op een compromis tussen verschillende betrokken belangen. Zoals vroeger al aangegeven (theoretisch kader in hoofdstuk II.3), gebruik ik 'compromis' in een neutrale/politieke betekenis als een akkoord tussen

verschillende partijen, waarin verschillende belangen in verschillende graden van voldoening worden verenigd. 'Compromis' drukt meer dan 'consensus' uit dat dit gepaard gaat met strijd en machtsrelaties, met insluiting maar onvermijdelijk ook met uitsluiting. Het 'project gedoogzone' is de eerste uitdrukking - hoe embryonaal ook - van een compromis tussen de belangen van de groep rond Payoke en die van de groep rond politie en burgemeester. Dit compromis zal later ingebed worden in meer concrete instrumenten en instituties. De precieze vorm van het compromis in de betreffende instrumenten en instituties is daarbij belangrijk. In volgende episode komt dit opnieuw aan bod.

VI. CASE STUDY - EPISODE 3 (1997 - 2002)

Ontstaan en professionalisering van een 'prostitutiebeleid'

1. Voorboden van een nieuw socio- technisch ensemble

Eind 1996 en/of begin 1997 heeft Patsy Sörensen een aantal contacten met Paul Lohmann van het Nederlands bureau Seinpost ²⁸¹. Seinpost werkt op dat moment voor de gemeente Arnhem aan de beheersing van de prostitutie in het

²⁸¹ Lohmann belt na suggestie van een politiecommissaris of wethouder van Arnhem met Sörensen. Sörensen en Lohmann hebben vervolgens enkele informele contacten in Arnhem en in Antwerpen, waarna Sörensen formeel het college van Arnhem bezoekt en Lohman een toelichting geeft voor het college in Antwerpen. Dit alles gebeurt met zekerheid vóór midden 1997. Seinpost wordt immers vermeld in de gemeenteraad van 2 juni 1997 (op www.soschipperskwartier.be) en een collegebesluit van 28 augustus 1997. Bijkomende bronnen: interviews met Patsy Sörensen, Paul Lohmann en Fons Famaey.

'Spijkerkwartier' en heeft - eveneens rond prostitutie - voordien al gewerkt voor de gemeente Groningen en Rotterdam. Dit resulteert in meer formele contacten met het Antwerps schepencollege. Lohmann dient in juli 1997 bij Marjan Knockaert een eerste voorstel in voor het uitwerken van een beleidsvisie voor de prostitutie in het Schipperskwartier²⁸². In augustus 1997 richt het college op vraag van Paul Lohmann en ondersteund door schepen Sörensen de Beleidsontwikkelingsgroep Prostitutie (BOP) op om het opmaken van een beleidsvisie, -plan en -project te begeleiden²⁸³. De facto verdwijnt STOEP - en daarmee ook Payoke - daardoor van het toneel (zie verder). BOP organiseert een openbare aanbesteding²⁸⁴ waarna het college op 14 mei 1998 een opdracht gunt aan Seinpost²⁸⁵. In maart 1998 creëert het college - op vraag van Paul Lohmann - de positie van prostitutieconsulent en werft Karin Martens daarvoor aan. In 1998 en de eerste helft van 1999 werken Seinpost, Karin Martens en BOP aan de opmaak van het beleidsplan prostitutie Antwerpen.

Met de komst van Seinpost en het stilaan verdwijnen van Payoke, verdwijnt ook het socio-technisch ensemble 'socio-politieke actie' naar de achtergrond en introduceert Seinpost 'strategische planning' als institutionele omkadering waarbinnen het functioneert. In deze episode gebeuren bijgevolg nieuwe transformaties in de verschillende socio-technische ensembles die zich ontwikkelden in de voorgaande episode. Na verloop van tijd ontstaat uit de gescheiden socio-technische ensembles 'hulpverlening', 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid' een nieuw mengsel van 'hulpverlening', 'strategische planning', 'vastgoedontwikkeling', 'buurtwerk' en 'publieke veiligheid', dat we omschrijven als 'prostitutiebeleid'. Hierin zijn de instrumenten en instituties die oorspronkelijk afkomstig zijn uit voorgaande afzonderlijke herkenbare socio-technische ensembles, sterk verweven. Overeenkomstig groeit ook één relevante sociale groep als een netwerk van diverse individuele en collectieve actoren en met een eigen organisatie. Hierin staan de burgemeester en kabinet, de dienst prostitutiebeleid van het departement sociale zaken, enkele andere administraties en de politie centraal. Deze groep is bijgevolg nagenoeg volledig publiek. Hij komt tegenover georganiseerde misdaad, bewonersgroepen en eigenaars te staan. Payoke staat meer en meer aan de zijlijn.

²⁸² (Seinpost adviesbureau 1997).

²⁸³ Deelnemers aan BOP zijn aanvankelijk: schepen Patsy Sörensen, Fons Famaey directeur van het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu, Marjan Knockaert kabinetsdirecteur van de burgemeester, commissaris Tony Dyck, emancipatieambtenaar Rina Van Herck, Jean-Marie Van de Putte hoofdingenieur bij het departement ruimtelijke ordening en verkeer, Ruud Martens kabinetssecretaris bij Patsy Sörensen en milieuambtenaar Tony De Smedt. Zie (BOP 1997b) verslag van de vergadering van 2 september 1997.

²⁸⁴ (BOP 1997a), verslagen van de vergaderingen tussen 2 september 1997 en 23 juni 1998.

²⁸⁵ (BOP 1997c), verslag 19 mei 1998.

2. Instrumenten en institutionele omkadering van het 'prostitutiebeleid'

Aangezien de samenstellende instrumenten en omkaderingen van het 'prostitutiebeleid' sterk verweven zijn en nog moeilijk apart herkenbaar zijn, overlopen volgende paragrafen de verschillende onderdelen van 'prostitutiebeleid' los van voorgaande instrumenten en omkaderingen. Telkens komen technische elementen, en gerelateerde actoren en instituties aan bod. Het gaat om:

- het beleidsplan prostitutie en de strategische beleidsplanning
- de gedoogzone als compromis
- reglementen inzake prostitutie en de achterliggende juridische logica's
- controle, handhaving, politieoptreden en publieke veiligheid
- hulpverlening aan en emancipatie van prostituees
- wijkwerking
- communicatie en werving
- verkeersplanning en de verbetering van het straatbeeld binnen een veiligheidslogica
- de verhandeling en ontwikkeling van vastgoed
- subsidie door het federaal grootstedenfonds en de criteria daarvan.

Vervolgens bekijken we enerzijds de steeds groter wordende relevante sociale groep die overeenkomstig de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' groeit en anderzijds de groepen die daarbuiten vallen. Zoals in voorgaande episodes komen voorgeschiedenissen, externe invloeden en vervolgprocessen aan bod, dit in functie van inzicht in de socio-technische dynamiek van actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en institutionele omkaderingen.

2.1. Beleidsplan prostitutie Antwerpen en strategische beleidsplanning

Op 18 maart 1999 keurt het Antwerps schepencollege het prostitutiebeleidsplan Antwerpen en de bijbehorende deelrapporten goed ²⁸⁶. Het beleidsplan werd in de periode van 25 juni 1998 tot 8 april 1999 opgemaakt door het Nederlands adviesbureau Seinpost en door de beleidsontwikkelingsgroep prostitutie (BOP) ²⁸⁷. In oktober 1998 vinden informatievergaderingen plaats voor het college, de gemeenteraadscommissie, de raadsleden van het district Antwerpen, buurtbewoners

²⁸⁶ (BOP 1997c), verslag van 8 april 1999.

²⁸⁷ Het beleidsplan prostitutie Antwerpen wordt voorafgegaan door een 'beleidsvisie'. Er bestaat geen document met die naam. Het gaat om voorbereidende stukken (prints van presentaties) die tussen 25 juni 1998 en 16 december 1998 worden besproken in BOP en het College en die in oktober 1998 worden getoond op diverse informatievergaderingen. Zie bijvoorbeeld een fax van Seinpost aan Karin Martens van 17 nov 1998.

het Schipperskwartier. Straat- en hotelprostitutie in de Atheneumbuurt en raamprostitutie in de Korte en Lange Winkelhaakstraat worden verboden. De jongensprostitutie wordt buiten het plan gehouden. Het beleidsplan (en dus ook Seinpost) sluit hierbij aan bij de standpunten die zich in de vorige episodes stilaan ontwikkelden en die nogmaals waren bekrachtigd in de gemeenteraad van maart 1997²⁸⁸.

PL: Toen zijn we [in het Spijkerkwartier] begonnen met het allereerste zinnetje in het rapport: we gaan prostitutie een vaste plek geven in de wijk. We gaan het erkennen. We gaan prostitutie erkennen en we zorgen ervoor dat het goed geregeld is.

PVDB: Waar komt dat vandaan?

PL: Omdat we overtuigd waren dat je de problemen alleen maar kon oplossen door het niet weg te drukken, wat in Nederland en in andere landen altijd gebeurde. Prostitutie was eng, het mocht niet en was verboden, dat was vies. Terwijl wij zoiets hadden van het zal allemaal wel waar wezen, maar dat zit niet zo in elkaar. Als je dat probleem wilt oplossen, dan kom je er alleen maar uit als je in het Spijkergebied ofwel een gebied benoemt dat het wel mag en dat alle voorzieningen aanwezig zijn dat het goed kan functioneren.

(Interview Paul Lohmann, 9 september 2008).

Ik vond het toen heel belangrijk dat als we een concentratiegebied gingen maken, dat ook alle voorzieningen die maar enigszins te maken hebben met prostitutie, dat die ook aanwezig moesten zijn in dat gebied. Een huiskamer voor de dames, een medische post, een restaurant, een café, het moest goed geregeld zijn, een gebied waar je binnen ging, anoniem kon rondlopen en ook anoniem je weg kon gaan. Een onderdeel van het leven. Je moet een gebied hebben dat vrij neutraal functioneert, maar wel goed en waar de overheid het voor het zeggen heeft. Ik wil ook dat er slaapplekken zijn voor de dames. Dan gaan die jongens investeren in dat gebied en er betrokkenheid bij krijgen, het gaat er alleen om dat je als overheid die bouwvergunningen moet gaan goedkeuren. Maar als je gaat toestaan dat die jongens zelf gaan bouwen zonder bouwvergunning, dan heb je geen recht van spreken meer. Je moet er een controlerende ambtenaar op zetten. Je kan dat gewoon goed regelen.

(Interview Paul Lohmann, 9 september 2008).

Het beleidsplan werkt vervolgens een hoofdstuk uit omtrent de sturing, regulering en terugdringing van de prostitutie in Antwerpen en drie hoofdstukken omtrent de aanpak van het Schipperskwartier. In het algemeen komen drie sporen aan bod: (1)

²⁸⁸ Het feit dat in de gemeenteraad van 24 maart 1997 dit standpunt wordt geëxpliciteerd, wordt vermeld in het beleidsplan prostitutie en in vele latere documenten. Het is echter niet duidelijk in welke beslissing dit juist gebeurt.

het beperken van de 'overlast' door prostitutie voor bewoners (lawaaï, verkeer, vandalisme, ...) en het elimineren van de criminele activiteiten die aan prostitutie waren gekoppeld (mensenhandel, drugshandel, wapenbezit, geweldpleging, heling, illegaliteit, minderjarigheid, merkontduiking enz.), (2) het verbeteren van de werkomstandigheden van de prostituees, (3) het tegengaan van de verkrotting en het herontwikkelen van de wijk. Voor de eerste twee sporen zijn de concentratie van prostitutie in één gebied, de sluiting van alle panden daarbuiten, de beperking van het aantal ramen, een reglement dat dat mogelijk maakt, het verantwoordelijk maken van eigenaars of verhuurders voor de werkomstandigheden van prostituees, politiecontrole en administratieve controle belangrijk. Het verbeteren van de werkomstandigheden moet gebeuren enerzijds door het stellen van voorwaarden aan panden en werkruimtes voor prostitutie en aan eigenaars/verhuurders en anderzijds door controle en handhaving (zowel strafrechterlijk als bestuursrechterlijk)²⁸⁹. Voor het derde spoor wijdt het rapport uit over het ingrijpen in het vastgoed in de wijk door aankopen, uitruilen en eventueel onteigenen van panden binnen en buiten de gedoogzone. Een vastgoedontwikkelingsmaatschappij naar Nederlands model moet dit realiseren.

Het beleidsplan prostitutie Antwerpen brengt de instrumenten en logica van de strategische beleidsplanning in de processen in het 'Eerste Kwartier' binnen. Het plan bevat inderdaad een visie en doelstellingen, meer operationele hoofdstukken omtrent prostitutie en Schipperskwartier en acties om de visie en doelstellingen te realiseren. Het plan sluit af met hoofdstukken over tijdsplanning, organisatie en kosten en risico's. Ook de algemene werkwijze heeft de kenmerken van strategische (beleids)planning. Men denkt actiegericht²⁹⁰ maar vertrekt van een algemene visie, bouwt met behulp van tussentijdse werkteksten en presentaties aan een samenvattend document, tracht anderen (bewoners, prostituees, exploitanten) te betrekken in de eigen logica ('draagvlakverwerving'), zoekt naar het haalbare, probeert mensen en middelen te concentreren in het eigen project door te lobbyen bij bestuurders, andere administraties en investeerders²⁹¹, baseert beleidsuitspraken op specifiek onderzoek dat wordt beschreven in deelrapporten en koppelt het opmaken van het plan aan de besluitvorming in het college. In vergelijking met voorgaande episodes neemt de professionaliteit van het proces toe. Dit is zichtbaar in de

²⁸⁹ Dit komt aan bod in de bijlage 'Deelrapport optimaliseren van de bedrijfstak' bij (Seinpost adviesbureau 1999a).

²⁹⁰ In de fase volgend op de opmaak van het beleidsplan worden diverse acties preciezer geformuleerd en verder uitgewerkt. Zie bijvoorbeeld voorbereiding en verslag van de stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000 met daarin volgende acties: gemeentelijke verordening raamprostitutie, gemeentelijke verordening tippellocatie, geschiktheidsverklaring, verbetering straatbeeld, vastgoedontwikkelingsmaatschappij, uitvoering verkeersplan, uitvoering communicatieplan, uitbreiding dienst prostitutiebeleid, besluit belasting rendez-vous huizen, aanpak Schipperkwartier door politie zone west, opstarten procedure aankoop Verversrui 17-19.

²⁹¹ In het eerste voorstel van Seinpost wordt al melding gemaakt van gesprekken met mogelijke investeerders in het gebied, (Seinpost adviesbureau 1997), p. 13.

toenemende organisatie, het meer en meer expliciteren van processtappen en keuzemomenten, het inschakelen van externe expertise (Seinpost, advocatenkantoor), het mobiliseren van interne expertise, het toenemen van het aantal betrokken personen, het vrijmaken van voltijdse medewerkers en het stroomlijnen van externe communicatie (bijvoorbeeld zichtbaar in afspraken over contacten met pers²⁹² en geheimhouding naar exploitanten²⁹³).

En dan bleek al gauw dat als ge dan verder wilt met die integrale aanpak, dat we een document nodig hadden. Vanuit BOP is gekomen dat we een document nodig hadden. Wij hebben hier een beleidsplan nodig. Het is heel belangrijk om politiemensen, als ge die de straat op stuurt, om aan te geven wat het beleid is waarin zij hun taak moeten gaan uitvoeren.

(Interview Marjan Knockaert, 18 juli 2008).

De uitspraken in het beleidsplan prostitutie Antwerpen zijn vanzelfsprekend schatplichtig aan de ideeën die in voorgaande episodes waren ontwikkeld. In feite zijn de krachtlijnen van het 'project gedoogzone' opgemaakt door STOEP²⁹⁴, terug te vinden in het beleidsplan prostitutie (zie hoger). Een aantal actoren blijven dan ook nog een tijdje betrokken (Patsy Sörensen en medewerkers, Fons Famaey, Tony De Smedt, Jan Hopstaken, Tony Dyck, Marjan Knockaert, Leona Detiège, ...). Het is minder duidelijk of de ideeën rond strategische planning in het 'Eerste Kwartier' een voorgeschiedenis hebben. Er zijn een drietal aanwijzingen van externe factoren die terzake in het proces worden geïntroduceerd en die bijdragen tot de vermelde professionalisering. Ten eerste verwijst onder andere Marjan Knockaert naar de 'integrale aanpak' die nodig is voor het boeken van resultaten. Dit is een discours dat in de jaren 1990 in beleidskringen wordt opgebouwd. Ten tweede introduceert Seinpost de Nederlandse traditie van beleidsadviesgeving. In vergelijking met anderen, zijn zij echter vrij praktisch ingesteld en is hun aandacht voor realiseerbaarheid van ideeën groot. Dit heeft te maken met de wortels van het bureau in een interesse voor stedelijke ruilverkaveling en bijbehorende vastgoedontwikkeling. Ten derde wordt de SIF-werking - waar Karin Martens tot begin 1998 had gewerkt²⁹⁵ - bijgestuurd in functie van een meer projectgerichte aanpak.

²⁹² Zie verslag BOP 17 februari 1999 of voorbereidend document 'Communicatieplan' voor de stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000, en brief van Paul Lohmann aan burgemeester Detiège.

²⁹³ Zelfs de leden van de stuurgroep prostitutiebeleid kregen geen kopie van het door het college goedgekeurd prostitutiebeleidsplan. Zie verslag stuurgroep van 19 mei 1999.

²⁹⁴ (STOEP 1992).

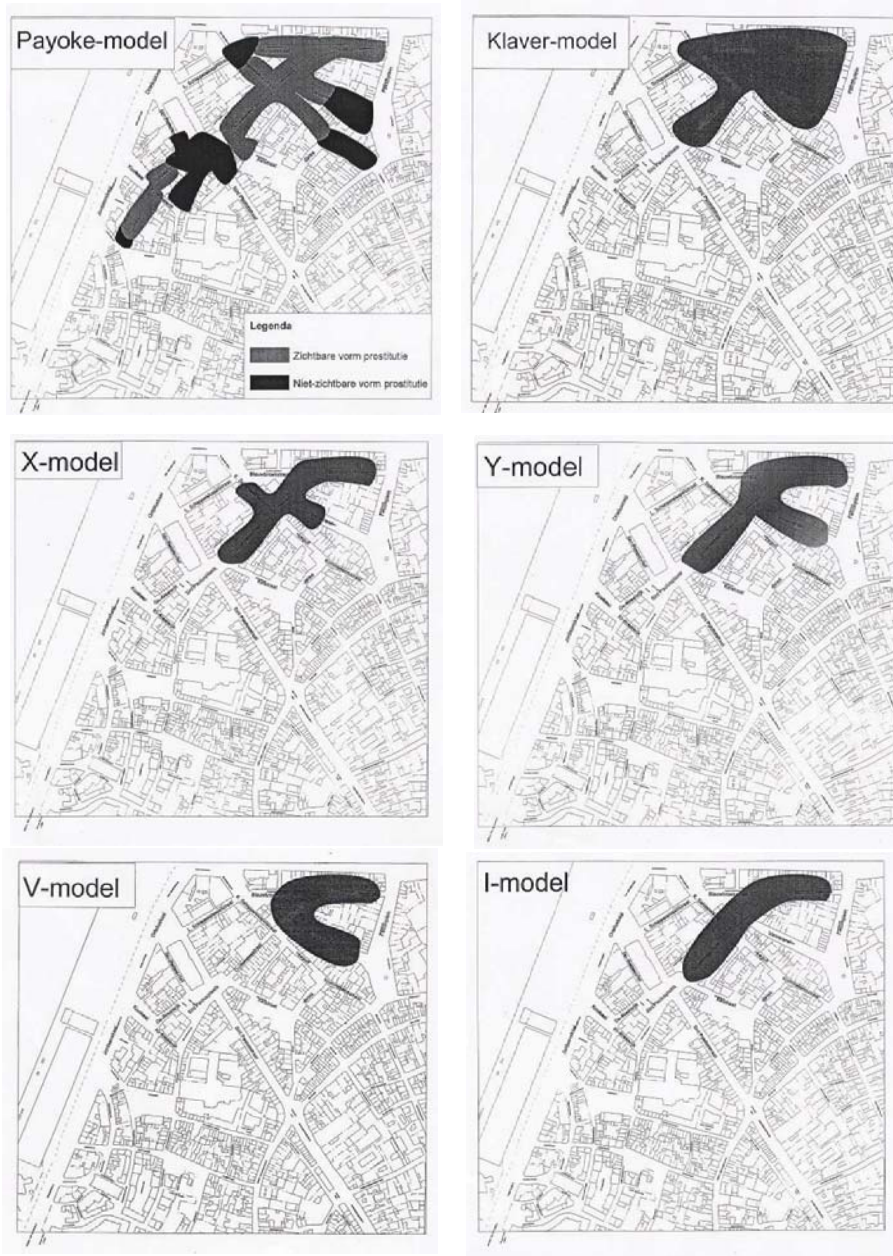
²⁹⁵ Karin Martens werkte van 1993 tot 1998 bij het departement sociologie van de UFSIA onder Jan Vrancken aan de evaluatie van SIF projecten. Zie interview Karin Martens op 8 juli 2008 en gesprek met een oud medewerkster van Jan Vrancken op 20 maart 2009.

2.2. Gedoogzone, neerslag van diverse institutionele omkaderingen

Eén van de acties in het beleidsplan prostitutie Antwerpen is de afbakening van een beperkt gebied voor de concentratie van prostitutie in het Schipperskwartier. Dit wordt als een voorwaarde aangezien voor het realiseren van verschillende van de doelstellingen in het beleidsplan. Een concentratiegebied (vroeger gedoogzone) draagt bij tot het controleren van prostitutie, de beheersing van de overlast, en het bestrijden van de criminaliteit maar is volgens het plan ook noodzakelijk voor een verbetering van de positie van de prostituees. Uitgangspunt is de stopzetting van zichtbare prostitutie in de Atheneumbuurt en in de Korte en Lange Winkelhaakstraat (omgeving centraal station).

Een bijlagerapport van het beleidsplan prostitutie Antwerpen bespreekt een aantal mogelijke concentratiemodellen (figuur 41). Vertrekpunt zijn vroegere modellen van Payoke en STOEP, waar Seinpost een aantal modellen aan toevoegt. Het model van Payoke is eigenlijk een herschikking van de op dat moment bestaande situatie van in het 'Eerste Kwartier' verspreide prostitutie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen zichtbare en niet-zichtbare prostitutie ²⁹⁶. Het model van STOEP (later klavermodel) beoogt een concentratie van prostitutie in de Schippersstraat, Blauwbroekstraat, Korte Schipperskapelstraat, Oudemansstraat en Verversrui. De bijkomende modellen - X, Y, V en I - zijn telkens kleinere concentratiegebieden. Tenslotte is op vraag van Payoke ook een bevroering van de situatie op dat moment toegevoegd. Het bijlagerapport bevat een multicriteria-analyse van de diverse modellen en concludeert dat het V model het meest tegemoet komt aan de wens van de gemeenteraad om de prostitutie in te perken. De stedenbouwkundige invloed op de wijk is beperkt, de verkeersafwikkeling is goed. De herontwikkeling van voormalige prostitutiepanden is een grote (financiële) opdracht.

²⁹⁶ Zie ook (Payoke vzw 1998b).



figuur 41: concentratiemodellen in het beleidsplan prostitutie Antwerpen (bron: (Seinpost adviesbureau 1999a))

Nazicht van de besprekingen en de betrokken partijen werpt een ander licht op de betekenis van het concentratiegebied. Vertrekkend van een inventaris van prostitutie en andere functies in het Schipperskwartier, worden in het najaar van 1998 eigenlijk

slechts twee concentratiemodellen besproken. Op de vergadering van 25 juni 1998 merkt men in BOP op dat de grenzen van het onderzoeksgebied zoals opgenomen in het bestek voor de ontwikkeling van het beleidsplan ²⁹⁷ kunnen wijzigen en dat de Blauwbroekstraat niet mag worden opgenomen in een concentratiegebied. Tijdens de vergadering van BOP van 9 september 1998 presenteert Seinpost de twee modellen U (later V) en Y. Deze worden bediscuteerd op de vergadering van 16 september. Seinpost merkt op dat een concentratiegebied niet te groot mag zijn. Op 30 september vragen Tony Dyck en Marjan Knockaert om een keuze voor het V model. Beide modellen en de keuze van BOP worden aan het college gepresenteerd op 15 oktober 1998 waarna het college principieel kiest voor het V model. In het verslag van 27 januari 1999 is sprake van de opmaak van een bijlagerapport met een overzicht van de verschillende concentratiemodellen.

De concentratiezone, als ik me heel goed herinner, ik kan af en toe een steek laten vallen omdat het zo lang geleden is, maar ik kan mij herinneren dat wij daar apart mee, dat dat een deel van de nota was die we eerst hebben laten vastleggen omdat daar zoveel mee samen hing. En als ze dat niet zouden goedkeuren, dan zou je ook die verkeersmaatregelen niet moeten gaan nemen, en dan moest ook dit en dat niet. En daarom heen zat dan dat plan van verkeer en gedoogbeschikking en dat je ook iets voor de buurt moest doen. Dan is heel langzaam dat idee gekomen van wat zouden we daar voor die buurtbewoners kunnen met dat verhaal dat ik helemaal in het begin verteld heb.

(interview Karin Martens, 8 juli 2008).

MK: Wel het argument was vooral als ge deze straat meeneemt he, dan zit ge direct terug bij die Sint-Paulusplaats. Belangrijk is, als dat een gedoogzone is, dat ge zorgt dat er ook qua ruimtelijke ordening... Als ge dat doet tot hier, dan gaat ge niet kunnen tegenhouden dat er hier op die hoeken ook prostitutie gebeurt he. Zelfs op deze hoeken, want waar stopt ge dan he. En dan zit ge eigenlijk terug op die as en wat is dan het verschil hiermee, dat was eigenlijk vooral de reden. En dan ook voor de politie, die hebben daar een belangrijke rol in gespeeld.

PVDB: Was iedereen het daar dan mee eens? Was er iemand die nog pleitte om het wel te behouden?

MK: In denk dat wij in de stuurgroep nogal unaniem waren. Ik moet zeggen dat wij rond die keuze... Wij hebben eigenlijk gewoon gezegd: dat gaat het worden. En we hebben de andere keuzes nooit voorgelegd.

²⁹⁷

In (Stad Antwerpen Techniek Aankoop en Logistiek 1998), p. 2 zien we: 'Het stadsbestuur wenst een oplossing uit te werken rond de specifieke problemen van de 1^{ste} wijk, waarbij in principe de prostitutie wordt beperkt tot: Oudemansstraat, Vingerlingstraat, Korte Schipperskapelstraat, Verversrui, Schippersstraat, Blauwbroekstraat.'

PVDB: *En de andere zes keuzes?*

MK: *Nee, die waren vrij snel geëlimineerd. We hebben niet gediscussieerd over de Y of de V. Maar we hebben nooit aan het college of in andere fora de keuze gesteld van wat gaan we nu pakken. We hebben zelf de keuze gemaakt voor de V. En daarna is men, als men dan kennis had van het plan, is er de reactie gekomen van er is was ook een Y model, waarom hebben jullie dat niet genomen? Waarom hebt ge dat niet voorgelegd?*

(interview Marjan Knockaert, 18 juli 2008).

Het verloop van de besprekingen omtrent het concentratiegebied geeft inzicht in de betrokken actoren en hun achterliggende logica's/institutionele omkaderingen. BOP, Seinpost en het college kiezen al snel voor het beperken van de prostitutie tot een zeer klein gebied. Het is duidelijk dat de hiervoor geïdentificeerde institutionele omkadering 'publieke veiligheid' via politie en kabinet van de burgemeester in deze keuze sterk doorwerkt. De drie straten zijn immers zeer goed controleerbaar, staan niet in contact met de omliggende woonfunctie en onttrekken prostitutie nagenoeg volledig aan het zicht. In het bijzonder het contact met de Sint-Paulusplaats wou men volgens teksten en interviews²⁹⁸ scheiden. Naast de politie- en veiligheidslogica blijft de concentratiezone toch ook de uitdrukking van een bekommernis om de positie van de prostituees. De afbakening van dit gebied op zich geeft immers een garantie aan prostituees dat zij hun beroep kunnen uitoefenen zonder opgejaagd te worden²⁹⁹. Bovendien gaat de afbakening gepaard met een toegenomen aandacht van de politie voor de strijd tegen de mensenhandel en gedwongen prostitutie. Ook is de concentratiezone de basis voor het verantwoordelijk stellen van eigenaars en verhuurders van panden voor de kwaliteit van de werkruimten. Dit zal vanaf 2003 leiden tot een fundamentele verbetering van de werkomstandigheden van de prostituees. Het is duidelijk dat medewerkers van schepen Sörensen zich op de vergaderingen laten horen als deze aspecten aan de orde zijn. Tenslotte is ook de jarenlange strijd van de stad Antwerpen tegen de plannen van de N.V. Vocan van de Nederlandse zakenman Gerard Cok om een eroscentrum te realiseren in de Oudemansstraat een verklaring voor de uiteindelijke vorm van het concentratiegebied^{300 301}.

²⁹⁸ Interviews met Marjan Knockaert, Patsy Sorensen, Paul Lohmann, Karin Martens.

²⁹⁹ Een enquête door het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten geeft aan dat dit ook zo wordt geapprecieerd door prostituees zelf. Door de toegenomen onveiligheid waren prostituees die werkten in Antwerpen verhuisd naar Gent, Brussel of Oostende. Na de terugdringing van de criminaliteit in 2001 keerden een aantal daarvan naar Antwerpen terug. Zie (Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a).

³⁰⁰ In een brief aan het college op 4 november 1997, geeft Jan Huyghe - directeur van het departement juridische zaken - bijvoorbeeld aan dat het niet logisch zou zijn de Oudemansstraat in een concentratiegebied op te nemen als de gemeente tegelijkertijd de uitbating van een eroscentrum bestrijdt. Zie ook verslag vergadering STOEP van 4 april 1995 waarin men zich afvraagt hoe een bouwvergunning kan worden geweigerd.

De buurt is altijd al gekend geweest voor prostitutie en ge moet dat een plek blijven geven. En het siert u als stad om dat te willen behouden om dat zo goed mogelijk te regelen en te organiseren voor alle partners, in de eerste plaats voor die daar moeten werken, maar ook voor de omgeving. En het is een evenwichtsoefening om dat goed te laten doen zodanig dat er ook nog mensen met kinderen in de buurt kunnen wonen. Ge hebt dus een bufferzone nodig. En daarom hebben we de Oudemanstraat prostitutievrij willen maken, die bufferzone hadden we dan met de Sint-Paulusstraat, de kerk en het school. Falconplein was een grote bufferzone waar één straat op uit kwam. Hier was dat ook allemaal gedaan. Ge had een driehoek waar ge kon in werken. En wanneer ge die driehoek hebt en ge kunt hem beheersen, ge weet wie wie is, dan staat ge al heel ver.

(Interview Patsy Sörensen, 9 juni 2008).

Ondanks de verschuivingen in actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en institutionele omkaderingen blijft het concentratiegebied voor prostitutie de uitdrukking van verschillende logica's van vele actoren, overigens veel meer dan het resultaat van de multicriteria-analyse van Seinpost. Alhoewel Payoke en de dienst emancipatiebeleid minder en minder impact hebben op de besluitvorming (zie verder), blijft een sociale logica bewaard naast de veiligheidslogica en het overlastdiscours. De dienst prostitutiebeleid en Seinpost leveren daarin een bijdrage. Overigens is Payoke geen vragende partij voor een concentratiegebied maar heeft deze organisatie al die tijd aangedrongen op het aanpassen van de wetgeving inzake prostitutie met het oog op een degelijk sociaal statuut en arbeidsstatuut voor vrijwillige prostituees. Wel geeft Payoke een verschil aan tussen positieve en negatieve gedoogzones. Inderdaad maakt de precieze vorm van het compromis tussen de verschillende logica's verschil inzake de effecten ervan. Een concentratiegebied kan heel andere compromissen omvatten al naargelang de precieze invulling ervan.

Een gedoogzone is een zone waar prostitutie getolereerd wordt, terwijl ze elders in de stad bestreden zal worden. Wie echter de plannen voor gedoogzones bekijkt in diverse gemeenten, kan enorme verschillen vaststellen qua invulling van dit begrip. Naargelang de beoogde beleidsopties kan een gemeente gedoogzones positief (als een vorm van legalisering van het beroep prostitue(e)) of negatief (als een vorm van bestrijding van prostitutie) aanwenden. Bij wijze van positieve beleidsoptie kan men bepaalde wijken speciaal uitrusten voor prostitue(e)s en hun klanten. De gedoogzone is hier een legaal systeem dat zegt waar prostitue(e)s kunnen werken. Als

³⁰¹

Men kan zich afvragen of de vroegere afbakening van het herwaarderingsgebied (zie episode 1), of beter wat daarbuiten werd gelaten, de gedoogzone mee heeft bepaald. het is - achteraf gezien - bijna voorspelbaar dat een gedoogzone nooit in het herwaarderingsgebied kon liggen.

negatieve beleidsoptie haalt men prostitutie weg uit de buurt waar ze het meest schade en overlast bezorgt om zo bepaalde andere wijken te beschermen. Voorbeelden zijn Brussel en Oostende.

*(Payoke vzw 1997b), p. 26 - 27*³⁰².

Een gelijkaardige analyse kan men maken van de zoektocht naar een 'tippelzone' als alternatief voor de straat- en hotelprostitutie in de Atheneumbuurt. Alhoewel hieraan in de periode 1999 - 2001 veel energie is besteed, heeft dit niet tot een resultaat geleid³⁰³. Nochtans kan men zich afvragen of een 'tippelzone' als een 'positieve gedoogzone' kan worden beschouwd. Straatprostitutie gebeurt immers door een uiterst zwakke groep van drugsverslaafde prostituees en kan dus niet worden beschouwd als vrijwillige prostitutie. Zoals in het 'Eerste Kwartier' de onvrijwillige prostitutie wordt bestreden met politieoptreden tegen mensenhandel, zou men de de facto onvrijwillige straatprostitutie moeten bestrijden, echter niet met politieoptreden maar met maatschappijkritiek, hulpverlening en emancipatorische technieken³⁰⁴. Dit probleem wordt nog ingewikkelder als men er de 'pashotels' bij betreft wier inkomen afhangt van de drugsverslaafde straatprostituees.

Tot slot kunnen we nog opmerken dat het afbakenen van een concentratiegebied voor prostitutie, uiteraard een ruimtelijke kwestie is. Nochtans waren bij de discussies terzake geen ruimtelijke ontwerpers of planners aanwezig. De vraag stelt zich of deze laatsten een invloed zouden hebben gehad en welke (zie verder episode 5)³⁰⁵.

³⁰² Carpentier, Van Hove en medewerkers formuleren dit als volgt. *'De term gedoogzone lokt dus blijkbaar bij de verschillende partijen zeer uiteenlopende reacties uit. Belangenvertegenwoordigers van prostitue(e)s roepen zowel ja als neen bij he horen van gedoogzone en stadsbesturen zijn niet onmiddellijk resoluut voorstander of tegenstander. Er is geen rechte lijn terug te vinden. De belangrijkste redn hiervoor is het definitieprobleem. Ze kan gaan van een minimalistische omschrijving van een regel tot een volledig uitgewerkt plan van verschillende pagina's. Vergelijk bijvoorbeeld het antwerpse 'kringenvoorstel' en het Oostendse voorstel. De meest voor de hand liggende verklaring is te vinden in verschillen in politieke opvattingen en verschillen in de beoogde doelstellingen. Lowman en Matthews spreken in dit verband over 'negatieve en positieve zones.'* (Carpentier and Van Hove 1997), hoofdstuk 8, p. 45. Overigens zijn er ondertussen ook negatieve reacties op de beperkte grootte van het concentratiegebied. Zie verder.

³⁰³ Zie onder andere verslagen stuurgroep prostitutiebeleid.

³⁰⁴ Dit raakt overigens aan de discussie tussen Payoke en Pandora. Payoke verdedigt de mogelijkheid dat vrijwillige prostitutie bestaat. Voor Pandora is alle prostitutie gedwongen.

³⁰⁵ Tony De Smedt verwoordt dit als volgt. *'Ge hebt volgens mij ook de grenzen van uw gebied helemaal fout gemaakt. Uw conclusie mag wel zijn dat we de ganse tijd gewerkt hebben zonder vertegenwoordiging uit ruimtelijke ordening. Misschien wat ik van bij het begin een probleem gevonden heb is dat er een planoloog ontbrak, dat had misschien niet slecht geweest. Dit is voor mij een geografisch aaneenhangend geheel. Als jullie de prostitutielijn hier trekken. Dan ga je daar een aantal problemen creëren qua typologie van gebouwen, bezettingsgraad, enzovoort... Misschien hadden ze dan gezegd van dat is wel waar en hadden ze de grenzen op andere plaatsen getrokken. Nu is ze getrokken op een artificiële domme manier.'* (Interview Tony De Smedt, 21 januari 2008).

2.3. Reglementen en juridische logica's

Het beleidsplan prostitutie Antwerpen besteed ruime aandacht aan de regelgeving inzake prostitutie en stelt voor een nieuwe gemeentelijke verordening te maken *'die gericht is in het beschermen van vrijwel al haar wijken van de openbare rust en de openbare zedelijkheid; uitgezonderd hiervan is een nader aan te wijzen concentratie in het Schipperskwartier en een nader aan te wijzen tippellocatie ergens in haar stad'* (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 28, p. 40. Het plan om een verordening op te maken heeft zich dan al langzaam verspreid. Zo antwoordt burgemeester Detiège bijvoorbeeld op de gemeenteraad van 4 maart 1996 aan Filip De Winter (Vlaams Blok): *'U zult nog wat geduld moeten hebben met betrekking tot het al dan niet inrichten van een gedoogzone. We zullen waarschijnlijk eerder via een omgekeerd systeem werken door het beperken van de plaatsen van prostitutie'* ³⁰⁶. In de vergadering van BOP op 16 december 1998 wordt een bijlagerapport van het beleidsplan met de inventarisatie van relevante wet- en regelgeving besproken ³⁰⁷ en wordt *'voorgesteld dat de gemeente geen allesomvattende "regeling van de prostitutie" in het leven zou roepen, maar enkel de raamprostitutie, die de openbare zedelijkheid en de openbare rust kan schaden, in bepaalde delen van de gemeente weert'* ³⁰⁸. De 'gedoogbeschikking' ³⁰⁹ zoals gehanteerd in Amsterdam, is bekend bij Payoke, Seinpost en de prostitutieambtenaar en komt ook ter sprake op de studiedag van 30 oktober 1998 ³¹⁰. In januari 2000 krijgt de juridische dienst van de stad Antwerpen de opdracht om een verordening te maken die het mogelijk moet maken het concentratiegebied te realiseren en de prostitutiependen daarbuiten te sluiten. Dat leidt tot de goedkeuring op de gemeenteraad van 19 juni 2000 van een aanpassing van hoofdstuk IV van de code van gemeentelijke politiereglementen ³¹¹ ('de politiecodex', waar het vroeger politiereglement van 1982 ondertussen in was opgenomen) en van een nieuw gemeentelijk reglement inzake een 'geschikheidsverklaring' ³¹².

De aanpassing van de politiecodex realiseert het concentratiegebied. Dit gebeurt door aan de bepalingen 58 tot en met 62 met daarin het bestaand verbod op prostitutie in woonbuurten of op zichtbare prostitutie in het algemeen, de artikels 62.1 en 62.2 toe te voegen. Artikel 62.1 voorziet dat de verbodsbepalingen niet gelden in

³⁰⁶ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 1996).

³⁰⁷ (Seinpost adviesbureau 1999a), Deelrapport inventarisatie van wet- en regelgeving, Seinpost in samenwerking met Advocatenassociatie Marcel Imler en Jan de Man.

³⁰⁸ Verslag vergadering BOP van 16 december 1998.

³⁰⁹ Een soort vergunning die bordeeleigenaren kunnen krijgen voor hun bedrijf, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden.

³¹⁰ (Meheus et al. 1999)

³¹¹ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000b).

³¹² (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000c).

het concentratiegebied³¹³. Artikel 62.2 voorziet de administratieve sluiting van de instelling als straf bij overtredingen³¹⁴. Het 'reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand' omschrijft de kwaliteitseisen ten aanzien van prostitutiepanden en de eigenaars daarvan. Het bepaalt dat raamprostitutie niet mogelijk is zonder geschiktheidsverklaring. Dit is een verklaring dat een pand geschikt is voor raamprostitutie³¹⁵. Het reglement stelt voorwaarden aan de houder van een geschiktheidsverklaring³¹⁶ en aan de inrichting van een raamprostitutiepand³¹⁷. Voor het eerste haalde de stad inspiratie uit de reglementering van de casino's³¹⁸, voor het tweede kwam de inspiratie uit de Vlaamse wooncode en de veiligheids- en kwaliteitsnormen voor kamers en studentenkamers³¹⁹. Overigens creëert het reglement indirect ook een beperking op het aantal ramen in de concentratiezone, door minima op te leggen inzake oppervlakten van werkruimten en de breedte van vitrines³²⁰. Het college kan een pand waarvan de eigenaar geen

³¹³ *'De verboden bepaald in de artikels 58 tot en met 62 gelden met name op of aan de openbare wegen en gebieden van het grondgebied van de stad, uitgenomen het concentratiegebied. Onder het concentratiegebied wordt verstaan: Verversrui, Vingerlingstraat, Schippersstraat.'* (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000b)

³¹⁴ *'Bij de vaststelling van overtreding van deze verordening kan het college van burgemeester en schepenen besluiten tot de administratieve sluiting van de instelling. Onder instelling wordt verstaan de lokalen, de private plaatsen, de huizen of gedeelten van huizen, de kamers of welke constructie ook waarin de activiteiten genoemd in de artikels 58 t.e.m. 62 plaats hebben.'* (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000b)

³¹⁵ *'Een geschiktheidsverklaring is een verklaring afgegeven door het college van burgemeester en schepenen die enkel dient ter vaststelling van de geschiktheid van een constructie, gebouw of gebouwgedeelte en de inrichting daarvan voor het beoogde doel, namelijk raamprostitutiepand, met inachtneming van de gestelde voorwaarden en de toepasselijke gebruiksvoorschriften. Deze verklaring omvat geen vergunning van of instemming met het beoogde gebruik als zodanig.'* (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000c)

³¹⁶ De eigenaar van het pand moet rechtstreeks verhuren aan prostituees, een bewijs leveren van goed zedelijk gedrag, 21 jaar zijn en mag de laatste vijf jaar geen administratieve sanctie hebben gekregen voor één van zijn panden. Pooiers en andere ongewenste tussenverhuurders worden hiermee dus uitgesloten van een geschiktheidsverklaring.

³¹⁷ Het prostitutiepand moet beschikken over een aantal gemeenschappelijke ruimtes (sanitair, douche, kookruimte, ...) die moeten voldoen aan de normen voor kamers en studentenkamers in de Vlaamse wooncode, werkruimtes zijn minimum 12 m² groot en 2,2 m hoog, beschikken over warm en koud stromend water, vitrines zijn minstens 2 m² groot en hebben minstens een gevelbreedte van 1,2 m.

³¹⁸ Bronnen: interview Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juni 2008; (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001e).

³¹⁹ Decreet van 4 februari 1997 en uitvoeringsbesluiten daarvan. Bron: interview Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juni 2008 en 'Reglement geschiktheidsverklaring prostitutie'.

³²⁰ Zie ook de discussie over het aantal ramen in de vergaderingen van de stuurgroep prostitutiebeleid van 17 januari en 4 april 2003, in briefwisseling en op een vergadering op 4 december 2002 met Lieve Brasseur, prostitutie, politie, RPD en AG. Het beleidsplan prostitutie had een plafond van ongeveer 200 ramen voorgesteld, ongeveer 100 ramen minder dan het oorspronkelijk aantal verweven in 17 straten en 50 meer dan er vlak na de sluitingen buiten het concentratiegebied overbleven. Ondertussen steeg het aantal ramen terug tot 300 en dreigde het nog verder te stijgen. Dit gaf later aanleiding tot bijvoorbeeld het uitsluiten van hoekpanden uit het concentratiegebied. Dit groeiend aantal is later ook de aanleiding om Seinpost een evaluatie te vragen van het prostitutiebeleid.

geschiktheidsverklaring bezit, sluiten. In 2006 is de code van de gemeentelijke politiereglementen herzien. Daarbij werd een aantal politiereglementen die bestonden los van de politiecodex - dus ook het reglement geschiktheidsverklaring - opgenomen in de politiecodex ³²¹.

³²¹ (Stad Antwerpen 2008). De bepalingen omtrent het verbod op prostitutie in de nabijheid van onder andere woongebieden en op het tonen ervan in het algemeen, het concentratiegebied en de geschiktheidsverklaring zijn nu alle opgenomen onder titel 1, hoofdstuk 6, afdeling 2, artikels 285 tot en met 290.

Welkom > Algemene site > Hulpdiensten en veiligheid > Regelgeving en beleid > Politiecodex

Terug

- Fondsbeheer
- Politiecodex**
- Stadsplan Veilig
- Straatarbieden
- Vals alarm - Belasting
- Witboek verkeersveiligheid

Politiecodex

Op 9 mei 2005 keurde het college de nieuwe Code van Gemeentelijke Politie-reglementen (kortweg politiecodex) goed. De gemeenteraad keurde het reglement op 17 mei 2005 goed. Dat reglement bundelt bestaande politieregels en huishoudelijke reglementen. Het bevat ook nieuwe artikels die het de stad mogelijk moeten maken om snel en efficiënt op te treden tegen overlast zoals sluiktort, nachtlawaai en vandalisme. Ter bestrijding van de overlast komen er administratieve boetes die de stad zelf kan innen.

Voor Antwerpen is de strijd tegen overlast prioritair
De stad wil haar burgers aanzetten tot meer sociaal gedrag. Prioritair zijn:

- overlast in het straatbeeld zoals sluiktort, nachtlawaai of vandalisme
- overlastgevende of brandonveilige publiektoegankelijke inrichtingen zoals cafés of clubs
- storend gedrag in openbare instellingen of op het openbaar domein

Met de nieuwe politiecodex kan de stad overtreders zelf straffen
Op 17 juni 2004 werd de gemeentewet gewijzigd, waardoor het toepassingsgebied van de administratieve sancties gevoelig werd uitgebreid. Hierdoor worden het parket en de rechtbanken ontlast en kunnen de gemeenten autonoom maatregelen tegen overlast nemen.

Met de stadsboetes is er een nieuw instrument om het samenleven in de stad te verbeteren
Politieambtenaren, ambtenaren van vervoersmaatschappijen en gemeentelijke ambtenaren kunnen overtredingen vaststellen. Sinds eind 2005 beschikt de stad Antwerpen over 118 gemeentelijke ambtenaren (buurttoezichters, medewerkers stadsreiniging, bouwtoezichters, ...) om overlast in het openbaar domein vast te stellen. Kandidaat-ambtenaren krijgen een vorming van minimaal 40 uur op de politie school.

Overlastgedrag wordt niet alleen vastgesteld, maar ook gesanctioneerd
Kathleen Janssens, Anne Lambers en Oliver Ibrahim van de stad Antwerpen werden aangesteld als sanctioneerend ambtenaar. Overtredingen kunnen bestraft worden met boetes tot 250 euro. Antwerpen voert ook het straatverbod in. De burgemeester kan, bij gemotiveerd besluit, personen die herhaaldelijk de openbare orde ernstig verstoren of zware overlast veroorzaken in dezelfde omgeving, verbieden één of meerdere straten te betreden of er te vertoeven gedurende een door hem te bepalen termijn die acht dagen niet mag overschrijden. Het straatverbod is een dwingende maatregel om zware overlast in te perken, maar is geen sanctie. Het zich niet houden aan het straatverbod kan wel met een geldboete gesanctioneerd worden. Bijkomende sancties om overlast te bestrijden zijn schorsing en intrekking van gemeentelijke toelatingen en tijdelijke of definitieve sluiting van instellingen. Die maatregelen worden via een besluit van de burgemeester getroffen. Ook huishoudelijke reglementen van bijvoorbeeld zwembaden, sporthallen en recyclagecentra zijn aangepast en in de politiecodex opgenomen. Ook hier kan overlastgedrag beboet worden.

Contact:
sanctioneerend ambtenaar
Sint-Pietersvliet 7
2000 Antwerpen
03 201 87 49

Nieuws:
Nieuwe versie politiecodex online

Publicaties:
Politiecodex (pdf)

Welkom > Algemene site > Hulpdiensten en veiligheid > Regelgeving en beleid > Nieuwe versie politiecodex online

Terug

- Fondsbeheer
- Politiecodex**
- Stadsplan Veilig
- Straatarbieden
- Vals alarm - Belasting
- Witboek verkeersveiligheid

Nieuwe versie politiecodex online

Op 7 juni 2008 is een nieuwe versie van de politiecodex in werking getreden. U kunt de nieuwe versie op de website raadplegen.

Een aantal artikelen wijzigen naar aanleiding van het nieuwe afvalbeleid

- Artikel 8: uitbaters van onmiddellijk verbruikbare waren worden verplicht om aan hun omzet aangepaste afvalrecipiënten te plaatsen.
- Artikel 11: in geval van een feestdag wordt het huisvuil nu steeds opgehaald op de ophaaldag na de betrokken feestdag.
- Artikel 12: wijziging en uniformisering van de uren waarop het afval door de burger voor de ophaling mag buitengezet worden.
- Artikel 14: het stadsbestuur wil de kleine ondernemingen die minder produceren dan 120 liter restafval niet treffen door de maatregelen omtrent de gele afvalzak of de bedrijfsafvalsticker.
- Artikel 21: de beperking van 1 m³ papier en karton per ophaalbeurt wordt geschrapt.
- Artikel 30 en artikel 31: de voorwaarden worden verduidelijkt waaronder het bedrijfsafval aan de erkende afvalophaler mag worden aangeboden.

Aanpassing van artikel 51 en artikel 170
Er wordt een hoofdelijke aansprakelijkheid ingevoerd van de aanbrenger, verantwoordelijke uitgever en organisator van de activiteit in verband met wildplakken en flyers in plaats van een getrapte aansprakelijkheid.

Aanpassing Afdeling 7 – privaatieve ingebruikneming van de openbare weg

Aanpassing artikel 62 i.v.m. appartements- of wooneenhedennummers

Aanpassing huishoudelijk reglement stedelijke zwembaden

Schrappen artikel 212 §1
Tijdens de eerste Antwerpse Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid op 10 april 2008 engageerde de stad Antwerpen zich om voortaan toe te laten dat er in de parken mag gefietst worden.

Verwante onderwerpen:
Politiecodex

figuur 42: informatie over de politiecodex op de website van de stad Antwerpen (bron: www.antwerpen.be)

Zoals de gedoogzone zijn ook de gemeentelijke politiereglementen met betrekking tot prostitutie onderdeel van de uitdrukking van voorgaande discussies en belangen.

Beide passen enerzijds in een controlelogica en versterken de greep van de overheid op de prostituees maar garanderen anderzijds ook een gebied waar prostitutie kan en zijn gericht op een verbetering van de werkomstandigheden van prostituees. Ondanks de aanzienlijke verkleining van het prostitutiegebied ten opzichte van eerdere voorstellen en het indienen van tegenvoorstellen door Payoke (zie verder), kunnen we nog steeds spreken van een 'positieve gedoogzone'. Ook de hiernavolgende instrumenten (controle en handhaving, hulpverlening en emancipatie, buurtwerking, ...) zijn een onderdeel van het compromis terzake ³²².

Vanwege de bepalingen in de wet van 21 augustus 1948 tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie, is het reglementeren van de prostitutie niet evident. Zoals hoger aangegeven bepaalt de wet dat gemeenten met hun reglementen geen algehele regeling van de prostitutie meer mogen creëren maar enkel nog de 'openbare zedelijkheid en openbare rust' mogen regelen. Het gemeentelijk reglement van 1982 is dan ook slechts mits een aantal bezwaren door het provinciebestuur goedgekeurd. Telkens als er in de jaren 1980 en 1990 naar oplossingen van de problemen inzake prostitutie wordt gezocht, wordt dan ook gewezen op de moeilijkheid om instrumenten te creëren binnen de beperkingen van de wet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de teksten van STOEP, teksten van Payoke of teksten van de stedelijke juridische dienst. STOEP wijst op de moeilijkheden voor het realiseren van een gedoogzone ³²³, Payoke hamert gedurende meer dan een decennium op de nood aan een sociaal en arbeidsstatuut voor prostituees en aangepaste federale wetgeving ³²⁴ en Jan Huyghe en Marleen Baumans (directeurs van de stedelijke juridische dienst) wijzen voortdurend op de onmogelijkheid om prostitutie te reglementeren ³²⁵. Dit alles creëert een institutionele omkadering en vooral een discours onder juristen dat het realiseren van een gedoogzone wettelijk niet kan. Het feit dat diverse pogingen van federale parlementsleden om de wetgeving te wijzigen op niets uitlopen ³²⁶, draagt hier ook toe bij, evenals de weerkerende onmogelijkheid om prostitutie in een B.P.A. te regelen (omdat op één of andere manier georganiseerde prostitutie niet is toegelaten en dus niet in een bestemming(svoorschrift) kan worden opgenomen).

³²² Zie ook het initiatief van Payoke in 1997 - 1998 waarbij aan eindejaarsstudenten van het Henri Van de Velde Instituut werd gevraagd voorstellen te doen voor een ideaal prostitutieplan. Dit leidde tot een tentoonstelling van deze werken in mei 1998.

³²³ Zie (STOEP 1992).

³²⁴ Zie bijvoorbeeld (Payoke vzw 1997b), diverse jaarverslagen van Payoke en (Payoke vzw 1998b).

³²⁵ Zie bijvoorbeeld brief van 4 november 1997 van Jan Huyghe aan burgemeester Detiège. Zie ook diverse verslagen.

³²⁶ Wetsvoorstel tot regeling van de vestiging van eroshuizen, bert Anciaux, Jan Loones, Christiaan Vandenbroecke, 13 juli 1995. Wetsvoorstel tot regeling van de prostitutie, Vera Dua, 22 april 1998. Wetsvoorstel tot regeling van de prostitutie, Meryem Kacar, Frans Lozie, 31 juli 2000. Wetsvoorstel houdende reglementering van de prostitutie, Ludwig Vandenhove, Magda De Meyer, Dalila Douifi, Els Haegeman, 7 februari 2002. Opsomming in (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2004c).

Om dit discours te de-institutionaliseren is een hele evolutie noodzakelijk. Nieuwe personen die niet gevat zijn in het 'onmogelijkheid' discours, kunnen dit laatste doorbreken. Het gaat bijvoorbeeld om prostitutieambtenaar Karin Martens en extern adviseur Paul Lohmann maar ook om politiemensen als Luc Lamine en Serge Muyters (die tot actie willen overgaan, zie verder) en Lieve Brasseur als jonge jurist in de stedelijke juridische dienst ³²⁷. Nieuwe personen zijn echter niet voldoende. Ondanks de rol die Lieve Brasseur heeft gespeeld in het opmaken van de nieuwe reglementen en het bedenken van de truuks om de federale wetgeving te omzeilen (verbod op prostitutie behalve in drie straten, controle op de geschiktheid van een gebouw in plaats van een activiteit), zijn deze reglementen niet louter het werk van één persoon en zelfs niet van meerdere personen. Een aantal voorbeelden kunnen verduidelijken dat naast veranderingen van personen ook een aantal institutionele veranderingen belangrijk zijn voor de oplossingen die op een bepaald moment *kunnen* worden bedacht - laat staan gerealiseerd - door de betrokken personen. Zo was het idee van een gedoogzone en de precieze 'positieve' vorm ervan noodzakelijk opdat reglementen nuttig zouden zijn, was de externe Nederlandse inbreng (via Seinpost, de De Graaf stichting, De Rode Lijn, ...) nodig om een eigen Vlaamse oplossing te kunnen bedenken, creëerden de mislukte pogingen om de federale wetgeving te veranderen en het passief toekijken van een aantal federale instellingen een groeiende overtuiging dat de gemeente het zelf moest oplossen, zette de actiegerichtheid van nieuwe politiemensen druk op de juridische dienst en was de instemming van het parket nodig om de grenzen van de wettelijkheid te onderzoeken. Het tot stand komen van de reglementen is dus opnieuw een toepassing van de dialectische socio-technische dynamiek van personen, relevante sociale groepen, instrumenten en instituties die zich gedurende een tiental jaar (en langer) afspeelt. Doorheen verschillende teksten zie je in de jaren 1990 personen, ideeën en de context heel fragmentarisch mogelijk worden. Ik gebruik hier bewust 'mogelijk worden', want er is geen sprake van dat het zou gaan om een *noodzakelijke evolutie* naar de nieuwe reglementen. Op verschillende momenten duiken puzzelstukken op maar kunnen de dingen even goed mislukken of andere richtingen uitgaan.

Dus dan gingen wij bijvoorbeeld samen naar juridische zaken, vanuit het onderzoekende en verkennende, maar voor mij was dat ook tegelijkertijd een kennismakend gesprek. Ik herinner mij dat ze bij een aantal zaken gewoon... politie medewerkend, maar ook zo een beetje van dat willen we nog wel zien of we hebben al zoiets gehoord. Juridische zaken was heel duidelijk, er kan niets en er mag niets, en zeker van dat hoofd, Jan Huyghe heette die geloof ik. Dat was het hoofd van die dienst. Die zei gewoon van we hebben een

³²⁷ Overigens is Lieve Brasseur op 4 april 1995 één keer aanwezig geweest op de vergaderingen van STOEP. Zij was in 2000 dus niet geheel nieuw.

wetgeving met een bordeelverbod en er kan en mag niets gereguleerd worden en bekijk het maar.

(Interview Karin Martens, 8 juli 2008).

Dus we hadden geprobeerd, en dat moet dan al bij die conferentie in 1998 waar dat we dan die discussie over dat bordeelverbod en ook over de mogelijkheden en instrumenten die ge wel hebt als gemeente... Dat was dan allemaal op niets uitgedraaid, omdat men daar op federaal vlak niet wou aan komen onder invloed van de CVP. Dus dat is vaak een discussie geweest maar dan ging dat meestal over de individuele positie van de prostituee, dus nog vanuit die gedachte dat het individu over zichzelf mag beschikken. Een zelfstandig statuut is eigenlijk een beetje een discussie in het verlengde daarvan. Toen kwamen wij er gewoon achter dat wij dat eigenlijk moesten gaan omdraaien. Volgens mij is dat ook mede... Nee, nu weet ik het weer. Dat is de klik geweest, daar in het Elzenhof. De klik bij Lieve Brasseur... Toen meneer Lohmann aankwam met dat ze in Nederland met dezelfde situatie zaten van een gedoogbeschikking spraken. Dat ze een gedoogbeschikking hadden ontwikkeld in Arnhem of Amsterdam. Daar zijn we trouwens nog op werkbezoek geweest met een heel clubje met Marjan Knockaert enzo om daar te gaan kijken. En in Nederland kon je dan ook openlijk spreken over een gedoogbeleid, maar dat was natuurlijk niet Vlaams genoeg. Als ik mij goed herinner was dat tijdens die bijeenkomst dat Lieve Brasseur zei van ik ga er toch eens serieus naar kijken. Al pratende zijn we op dat idee gekomen en vraag me niet hoeveel bijeenkomsten daarvoor nodig zijn geweest om er een geschiktheidsverklaring van te maken, zo noemt dat in Antwerpen. Gedoogbeschikking mocht niet, want dan zou je openlijk toegeven dat je gedooft, maar dat we niet vanuit... eigenlijk had dat niets met de exploitatie te maken zo een geschiktheidsverklaring, maar dat was eigenlijk de Vlaamse manier waarop we dat hebben opgelost.

(Interview Karin Martens, 8 juli 2008).

Want het vervelende was, ik moest dan die reglementen maken. Ik was als jurist in de werkgroep. En ik herinner mij een vergadering, toen was dat met de grote stuurgroep, toen zaten er meerdere schepenen, want toen bij prostitutie waren heel veel schepenen betrokken. En Luc Lamine op de vergadering, en ik was als jurist van ja hoe moet ik dat allemaal formuleren, ik voelde mij niet echt gelukkig. Mijn directeur zei ook maar met prostitutie gaat ge u toch niet bezig houden, dat gaat ge toch niet reglementeren, wij mogen dat niet. Dat was heel vervelend. Luc Lamine zei op een bepaald moment: dat reglement moet er komen. In juni voor de zomer.

(Interview Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juni 2008).

Naast de genoemde interne factoren is voor de haalbaarheid van de nieuwe reglementering nog een externe factor van belang, die via het kader 'publieke veiligheid' het proces binnenkomt. Het gaat om de 'gemeentelijke administratieve sancties' (GAS) die in 1999 mogelijk worden. De herziening van de nieuwe gemeentewet ³²⁸ van 13 mei 1999 ³²⁹ geeft in artikel 119bis gemeenten de mogelijkheid tot het zelf bestraffen van een aantal misdrijven die niet in het strafrecht worden geregeld ³³⁰. Daardoor kon de stad Antwerpen zonder tussenkomst van de rechter prostitutiepanden sluiten. Dit werd dan ook ingeschreven in het gemeentelijk reglement inzake de geschiktheidsverklaring. In principe is de bestraffing beperkt, maar omdat een sluiting van prostitutiepanden de inkomsten van pandeigenaars en exploitanten drooglegt en het om zeer grote inkomsten gaat ³³¹, gaf dit de stad toch een grote macht. Dit is in het bijzonder het geval omdat de aanpak van overtredingen nu zeer direct is en gebeurt zonder langdurige gerechtelijke procedures waarop de stad geen invloed heeft en die bovendien vaak werden geseponeerd. Prostitutie wordt nu geregeld louter op basis van de nieuwe gemeentewet, meer bepaald door artikels 119 (de gemeente kan gemeentelijke verordeningen maken), 121 (reglementen tot aanvulling van de wet van 1948 zijn mogelijk als zij de openbare zedelijkheid en openbare rust regelen), artikel 135 (de burgemeester heeft de bevoegdheid over de openbare veiligheid) en 119bis (de gemeentelijke administratieve sancties). Het gevolg daarvan is een grote autonomie voor de stad, los van de langdurige procedures van het strafrecht of bijvoorbeeld de wet op de stedenbouw.

AL: Ik denk dat ge daarjuist ook gezegd hebt dat het moeilijk was om het stedenbouwkundig hard te maken, omdat de handhaving daar veel moeilijker ligt. Als ge daar een pv opmaakt, dan moet ge een herstellvordering, dat moet naar het parket...

³²⁸ (Ministerie van Justitie 1988).

³²⁹ B.S. 10 juni 1999. Aangepast op 25 maart 2004 en via een reparatiewet in 2005 en 2007.

³³⁰ De GAS-wet maakt 4 types administratieve sancties mogelijk die zowel kleine ergernissen (hondenpoep, rondhangende jongeren, vuil op straat, wildplakken en -plassen, ...) als grensoverschrijdend gedrag (groepjes kwajongens die in een zwembad andere gebruikers lastig vallen, fietsdiefstallen, heroïneprostitutie, drugsnaalden op straat, nachtlawaai, kots op je deur, ...) kunnen bestraffen: (1) de administratieve geldboete (maximum 250 euro), (2) de administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning, (3) de administratieve intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning, (4) tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

³³¹ Huurprijzen per raam schommelden in het begin van de jaren 2000 tussen 50 en 100 euro per raam, per dag, per shift. Een pand met twee ramen bracht bijgevolg tussen 6.000 en 12.000 euro per maand op, zonder dat daar enige investering tegenover stond. Exploitanten verdienden rond de 28.000 euro per maand per prostitutee. Het aantal ramen in het Schipperskwartier bedraagt nu ongeveer 300, evenveel als vóór de concentratie in drie straten. Het aantal prostitutees werkzaam in de raamprostitutie wordt geschat op 500 tot 600. De omzet in het Schipperkwartier schommelt dan rond het miljoen euro per dag of 350 miljoen euro per jaar. Bronnen: bij elkaar gesprokkeld uit diverse teksten en gesprekken. (Politie Antwerpen 2002).

LB: Ge moet altijd een overtreding van het decreet of van een bouwcode. Maar een feit dat een pand gebruikt wordt als een prostitutiepand, dat is... Uiteindelijk waren dat woningen, en het parket eer dat die vervolgt, dat kan soms een jaar of twee duren.

PVDB: En waarom is dat moeilijker? Omdat dat naar het parket moet, en dit niet?

AL: Dat is een procedure door de correctionele rechtbank, dat is een heel langzaam proces, waar dan beroep kan tegen ingesteld worden enzovoort. En dat ontglipt aan de handhavingmiddelen van het stad. Dus u zoekt naar instrumenten. Ik denk dat dat een belangrijk onderscheid is. Daar worden wij nu nog mee geconfronteerd he.

LB: Toen waren bij de stad niet genoeg bouwtoezichters. En in de prostitutiebuurt gingen die wel niet zo graag kijken hoor. Die werden wel geïntimideerd door die eigenaars, of weet ik veel wat daar allemaal rond liep.

AL: Die procedure was ook gewoon veel omslachtiger. Hier bij het handhaven via de politiecodex hebt ge alleen een vaststelling van de politie nodig. En toen in de tijd was dat ook nog altijd parket he.

(Interview Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juni 2008).

PVDB: En dat is dus allemaal veel simpeler dan de stedenbouwprocedure?

AL: Ja simpeler. Het is ook een procedure, maar de procedure gebeurt binnenskamers en wordt niet meer uit handen gegeven. Men kan dat beter handhaven want het beleid kan meteen uitgevoerd worden.

LB: Stedenbouwkundige overtredingen en het parket spreekt zich pas uit binnen 2 jaar, ondertussen doet die eigenaar rustig verder. Maar als het college sluit een maand na de vaststelling, hij kan dan niet meer uitbaten. En dat doet pijn aan de portefeuille. Dus uiteindelijk, dat is het enige wat die mensen bezig houdt. Dat heeft het meeste effect. Als ze weten binnen twee jaar... tegen dan hebben ze het pand misschien al verkocht.

(Interview Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juni 2008).

Na het van kracht worden op 27 januari 2001 van de reglementen inzake het concentratiegebied en de geschiktheidsverklaring, start de stad een procedure terzake ³³². De dienst prostitutiebeleid verstuurt brieven naar alle eigenaars van prostitutiepanden in het concentratiegebied met de opdracht tegen 30 september 2001 een aanvraag in te dienen tot het verkrijgen van een geschiktheidsverklaring ³³³ en bezorgt hen de nodige aanvraagformulieren ³³⁴. Midden 2001 blijkt een

³³² De dienst prostitutiebeleid volgt daarbij een fasering die zij voor zichzelf eind 2000 had opgemaakt. Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2000b), ook vermeld in interview met Paul Lohmann.

³³³ Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen and Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001) en (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001a).

³³⁴ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001c).

intensivering van de opvolging van de geschithheidsverklaringen noodzakelijk. Dit trekt nieuwe actoren (de dienst stedenbouwkundige vergunningen en de planningscel) en organisaties (stuurgroep geschiktheidsverklaring) aan en leidt tot een verregaande institutionalisering van de betrokken instrumenten. In een volgende episode komen we daarop terug.

2.4. Controle, handhaving, politieoptreden en publieke veiligheid

Dat ik er van uitgegaan ben, maar ik was niet alleen natuurlijk dat in een stad als Antwerpen denken dat je de prostitutie gaan uitbannen dat dat volgens mij een illusie is en we dan de keuze hebben gemaakt, maar daar moest dus het parket mee akkoord gaan, van oké het moet beheersbaar blijven. De uitwassen moeten eruit. Dat betekent dus dat wat illegaal is, wat minderjarigen betreft enzovoort, daar moet blijvend op toegekeken worden. Maar het moet ook een zaak worden zodanig dat je geen uitbuiting meer krijgt zoals we dat kenden. Er waren dus huizen die per vitrine zoveel keer verhuurd werden enzovoort waar schatten aan verdiend werden in krotten in feite. De buurt was ook volledig verkrot en we wilden daar ook aan tegemoet komen en zeggen kijk we moeten daar onder meer eisen stellen qua hygiëne en qua zuiverheid.

(Interview Leona Detiège, 13 maart 2007).

Met de nieuwe reglementen inzake prostitutie, wordt het mogelijk de sluitingen die burgemeester Detiège, haar kabinet en de bouwpolitie realiseerden, een definitief karakter te geven en meer gericht uit te voeren. In 1997 gebeurden de sluitingen van prostitutiepanden in de omgeving van de Burchtgracht op basis van een groeiende maar impliciete consensus omtrent het realiseren van een gedoogzone (zie hoger). In 1998 en begin 1999 werden sluitingen uitgevoerd in de Korte en Lange Winkelhaakstraat³³⁵ toen al meer expliciete uitspraken beschikbaar waren over het creëren van slechts één gebied voor prostitutie in het Schipperskwartier. Deze sluitingen gingen overigens gepaard met een herontwikkelingsproces voor de omgeving van het centraal station (zie ook episode 4). Op 20 januari 1999 werd binnen het vijfhoeksoverleg een protocol opgemaakt 'straatprostitutie en drugs in de wijk rond het atheneum'. Pas na de goedkeuring door de gemeenteraad op 19 juni 2000 van de aanvulling van de politiecodex met het concentratiegebied en van het van kracht worden op 27 januari 2001 (na de goedkeuring door de bestendige deputatie³³⁶) van het reglement geschiktheidsverklaring, kon de politie drastische

³³⁵ Bronnen: (BOP 1997c), verslag van de vergadering van 27 januari 1999 en (Seinpost adviesbureau 1999a).

³³⁶ Na een verzoekschrift tot nietigverklaring van het reglement door eigenaars en in het kader van het administratief toezicht van de gouverneur op de gemeenten. Zie ook (Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a).

sluitingsoperaties uitvoeren in het Schipperskwartier. Zij wordt daarbij administratief ondersteund door de juridische dienst van de stad, die een procedure voor de sluitingen uitwerkt³³⁷.

In de loop van 2001, voert de politie volgende acties uit³³⁸:

- juni 2001: fase 1, sluiting 15 panden in de Gorterstraat, Kleine Kraaiwijk, Korte Schipperskapelstraat, Lange Schipperskapelstraat, Sint-Paulusplaats, Godefriduskaai
- 28 september 2001: fase 2, sluiting 16 panden in de Kleine Kraaiwijk, Gorterstraat, Sint-Pietersvliet, Sint-Paulusplaats, Keistraat, Kommekensstraat, Leguit
- vanaf 1 oktober 2001: fase 4, controles en uitwijzing illegaal verblijvende prostituees om inkomen van misdaad te treffen
- sinds 1 oktober 2001: permanente aanwezigheid van politie in schipperskwartier
- december 2001: fase 3, sluitingen Oudemansstraat
- fase 5 : opvolgen van de geschiktheidsverklaringen

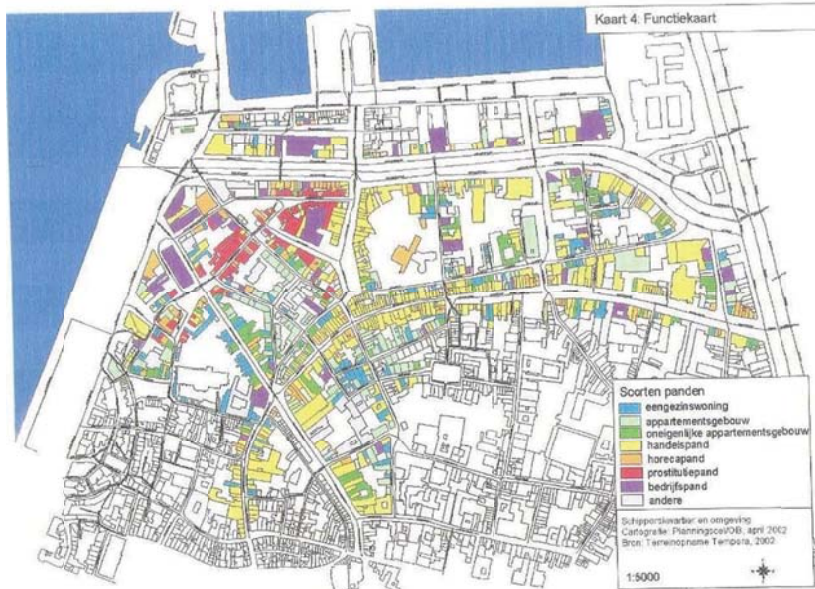
Als resultaat van het politieoptreden in 2001, verdwijnen de meeste semi-legale en illegale activiteiten die zich in het Schipperskwartier hadden gevestigd en is prostitutie in plaats van in 17 straten³³⁹ enkel nog aanwezig in het concentratiegebied. Het aantal ramen daalt daardoor tijdelijk naar 141³⁴⁰, met een tijdelijke toename van de prostitutie in andere Belgische steden tot gevolg. Later stijgt het aantal ramen opnieuw tot 300.

³³⁷ Vaststelling van de overtreding door de politie of door gemeentelijke gemachtigde ambtenaren, aanschrijven eigenaars, tweede vaststelling, nogmaals aanschrijven met uitnodiging hoorzitting, hoorzitting met eigenaar, collegebeslissing, sluiting door de politie. Bron: interview Lieve Brasseur en An Lambers 17 juni 2008. Documentatie van de dienst prostitutie: typebrieven, formulier aanvraag geschiktheidsverklaring, formulier geschiktheidsverklaring, ...

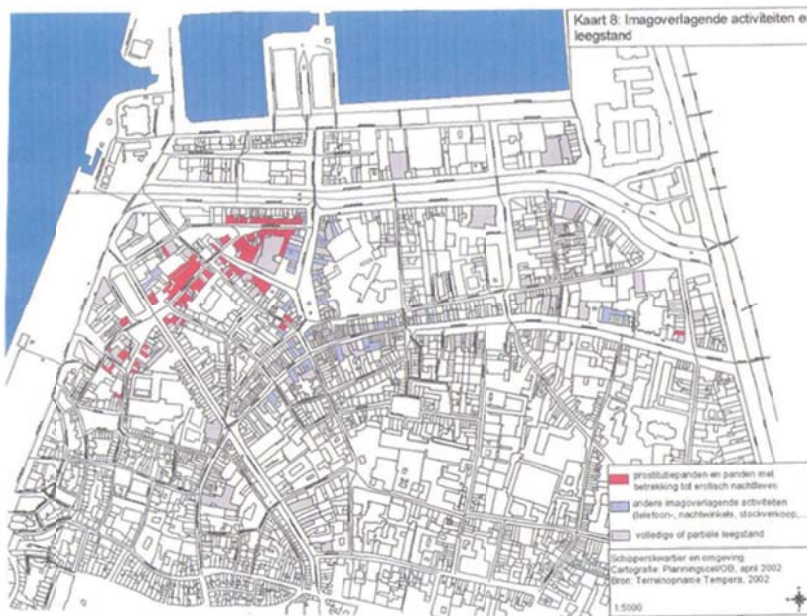
³³⁸ Bronnen: onder andere (Politie Antwerpen 2001) en (Politie Antwerpen 2002).

³³⁹ Welke? Godefriduskaai, Gorterstraat, Keistraat, Kleine Kraaiwijk, Kommekensstraat, Korte Schipperskapelstraat, Lange Schipperskapelstraat, Leguit, Oudemanstraat, Verversrui, Vingerlingstraat, Schippersstraat, Sint-Paulusplaats en Sint-Pietersvliet. De raamprostitutie vond plaats in 115 panden, wat overeenstemt met een totaal van 283 ramen. Kaart toe te voegen. Bron (Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002b):18.

³⁴⁰ Verslag van een vergadering van 4 december 2002 over de beheersing van het concentratiegebied (Stad Antwerpen RPD/AG 2002).



figuur 43: opname van functies in 2001 (bron: (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e))



figuur 44: leegstand en imagoverlagende activiteiten in 2001 (bron:(Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e))



figuur 45: sluiting van prostitutiepanden (rood) en malafide handel (blauw) in het Schipperskwartier met leegstand tot gevolg (geel) (bron: (Haine 2006))

Met de planning en uitvoering van de sluitingen van prostitutiepanden worden ook de instrumenten en institutionele omkaderingen van de politie bestendigd in het 'prostitutiebeleid'. Deze waren al opgebouwd in de vorige episode, binnen de omkadering van 'publieke veiligheid' en het bijbehorend 'overlast'discours. Het optreden van de politie sluit in deze episode echter nauwer aan bij de andere onderdelen van het 'prostitutiebeleid'. De sluitingen kaderen in het beleidsplan prostitutie (waarin overigens de beheersing van 'overlast' een veelvoorkomend onderwerp is), gaan uit van de gedoogzone en zijn omkadering en hebben de reglementen nodig. Ook wordt een lokale politiecel Schipperskwartier (van 12 vte) opgericht die permanente controle na verloop van tijd combineert met een hulpverlenende ingesteldheid. Toch kunnen ook de meer repressieve instrumenten en omkadering van de politie aan bod komen. Het gaat bijvoorbeeld om directe confrontaties van mensenhandel en andere illegale activiteiten (in het bijzonder fase

4 van de sluitingen en de permanente politiecontrole vanaf dan)^{341 342}, samenwerking met gerecht en burgemeester, (doorgaans zeldzaam) onderzoek van activiteiten in de schemerzone als de niet zichtbare prostitutie³⁴³.

Wat haar prostitutiebeleid betreft, opteerde de stad Antwerpen voor een gecoördineerde aanpak van verschillende aspecten die de onveilige en criminele sfeer in de prostitutiebuurt veroorzaken. Kenmerkend aan deze aanpak is een geïntegreerde visie, die niet alleen een politionele aanpak behelst, maar geïntegreerd wordt in het stedelijk beleid via de functie van de prostitutieambtenaar. In een streven naar een duurzame structurele oplossing en met het oog op de verhoging van de leefbaarheid van het Schipperskwartier in het bijzonder werden maatregelen genomen in uiteenlopende domeinen: op verkeerstechnisch, juridisch, stedenbouwkundig, politioneel vlak enz.

(Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a), p. 1.

³⁴¹ Zie ook (Belgische senaat subcommissie Mensenhandel en prostitutie 2000), op www.soschipperskwartier.be: 'Mevrouw Detiège, burgemeester van Antwerpen, heeft tijdens een hoorzitting voor de subcommissie op 31 januari 2000 een uiteenzetting gegeven over de aanpak van de problematiek van de prostitutie en de mensenhandel. Deze gebeurt in het kader van het zogenaamde « vijfhoeksoverleg », met alle bevoegde politiediensten en het parket (cf. infra). Zo werd op 25 mei 2000, op vraag van procureur Van Lysebeth, de actie « Stadsstorm » uitgevoerd, een grootscheepse operatie tegen de georganiseerde misdaad. Meer dan 350 rijkswachters en politieagenten sloten hierbij het Schipperskwartier, het Falconplein en het stationskwartier hermetisch af, met het oog op een grondige controle van eenieder die zich in deze buurt bevond. Op voorhand zegde ook de Dienst Vreemdelingenzaken bij het ministerie van Binnenlandse Zaken haar medewerking toe. Er konden 16 illegalen onmiddellijk worden gerepatriëerd, zes cellen werden vrijgehouden in instellingen in Brugge en Merksplas. Deze actie, die maandenlang werd voorbereid, vond plaats een week na een eerdere operatie in deze buurt. De politiediensten hadden dan ook een precies idee welke personen geïdentificeerd werden en mikten vooral op de prostitutienetwerken en op de mensenhandel. Ook de namaakhandel en de illegale casino's werden aangepakt. Bij deze gelegenheid werden 100 illegalen opgepakt en 63 personen werden voorgeleid. Een twintigtal huiszoekingen werd vervolgens verricht, vooral bij verdachten van mensenhandel. Het tijdstip waarop de actie begon, omstreeks 18 uur, was niet lukraak gekozen. Om 19 uur wisselen de « shiften » in het Schipperskwartier en dan zijn er veel pooiers. Niet de prostitutie is immers het kwaad, maar wel alles wat er rond hangt. Het is de bedoeling dat dergelijke grootscheepse operatie's in de toekomst herhaald worden.'

³⁴² Zie ook de wetgeving rond mensenhandel, bijvoorbeeld op www.payoke.be: Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie; Omzendbrief van 1 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel; Richtlijnen van 13 januari 1997 (gewijzigd op 17 april 2003) aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel ; Koninklijk besluit van 3 mei 2003 houdende financiering van de opvang verleend aan de slachtoffers van mensenhandel in 2003; Opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel - Richtlijn van de minister van justitie; Arbeid en slachtoffers van mensenhandel.

³⁴³ Zie bijvoorbeeld (Lokale politie Antwerpen 2003).

De aansluiting van het politieoptreden bij de overige instrumenten en kaders binnen 'prostitutiebeleid' toont opnieuw het gemengde karakter van het veiligheidsbeleid in deze episode aan. Enerzijds is het politieoptreden onderdeel van een ruimer kader. Anderzijds zijn binnen het veiligheidsbeleid zowel repressieve als sociale elementen aanwezig³⁴⁴. Eén en ander blijkt ook uit een verslag van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten over de aanpak van prostitutie door de politie, waarin wordt verwezen naar ideeën omtrent het statuut van prostituees die zeer sterk aansluiten bij de voorstellen van Payoke³⁴⁵. Overigens is ook het feit dat het Vlaams Blok meer en meer akkoord gaat met de aanpak, zowel een aanwijzing van de uitgesproken veiligheidslogica als een vraagstuk voor deelnemers die de ideeën van het Vlaams Blok niet deelden.

Wat de juridische grondslagen van het Antwerpse prostitutiebeleid betreft, is er ons inziens een probleem, dat ook op de Rondetafelconferentie van 19 juni 2001 inzake de integrale aanpak van de prostitutie te Antwerpen, werd erkend. Het Ministerie van Middenstand beschouwt prostitutie weliswaar als arbeid, maar weigert blijkbaar de daaraan verbonden documenten af te leveren aan prostituees. (...) Hetzelfde fenomeen doet zich voor bij aanvragen voor een PECO-attest. (...) Zo kunnen prostituees geen aanspraak maken op sociale zekerheid, omdat deze dienst prostitutie niet als een beroep erkent. Tevens rekening houdende met de aanpak van de stad Gent, lijkt het statuut van de prostituee een sleutelrol te vervullen in het prostitutiebeleid. Een erkenning als beroep, of minstens een coherent en eenvormig statuut, biedt immers een aantal voordelen: de toegang tot het beroep kan worden gereguleerd; er kunnen voorwaarden worden opgelegd voor de uitoefening ervan; er kunnen controlemechanismen worden voorzien (bijvoorbeeld. periodieke medische controle, controle van de werkplaats, enz.); de prostituees kunnen, zoals in elk beroep, genieten van een sociaal opvangnetwerk en rechtszekerheid; de mogelijkheid voor de politiediensten om het fenomeen op een eenvormige wijze aan te pakken en misbruiken te bestrijden.

(Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a), p. 13

³⁴⁴ Zie bijvoorbeeld ook interview Joris Wils 20 januari 2009: 'Dat is één van de zaken die ik ook wel belangrijk vond, dat is een prostitutiebeleid binnen sociale zaken in te bedden. En niet binnen integrale veiligheid. De insteek is eigenlijk altijd... Onze insteek was van prostitutie te zien niet als een veiligheidsprobleem, maar als een sociaal fenomeen, waarbij het repressieve optreden niet de hoofdzaak was. Dat was een belangrijk onderdeel, en misschien het meest in het oog lopende, maar alle andere facetten die ik voor het oog had, van ruimte tot gezondheid tot werkomstandigheden, tot sociale ondersteuning... Prostitutie benadert als een sociale realiteit waarbij wij het zo goed mogelijk probeerden in te bedden in een wijk. Dat was het uitgangspunt. Terwijl je het louter vanuit veiligheid zou bekijken, dan zou je het kunnen zien als een bron van overlast. Je kijkt dan naar de realiteit en het probleem door een heel andere bril. Een heel andere oplossing. Er is ooit sprake geweest van het over te hevelen naar integrale veiligheid, en dat is dan tegen gehouden.'

³⁴⁵ (Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a), p. 12 - 13.

TVW: Neen, bij mij. Ik bedoel als er geïnterpelleerd werd in de raad, dan was dat bij mij. En misschien, ik ben daar niet zo fier op maar ja, het Vlaams Blok keurt het altijd mee goed he. Zij vonden dat een goed beleid.

PVDB: Ja, Joris Wils had dezelfde opmerking. We hadden veel steun, ook van het Vlaams Blok en ik weet niet wat ik daar moet van denken.

TVW: Ja, inderdaad, zij keurden dat altijd mee goed he. Eerst niet. Maar op een bepaald moment hebben ze gezegd we vinden dat een goed beleid dus we keuren dat goed. Op dat ogenblik begonnen wij te denken van we zitten verkeerd.

(Interview Tuur Van Wallendael, 9 juni 2008).

Tenslotte speelt op de achtergrond nog de politiehervorming. Tijdens het 'Octopusoverleg' sluit de regering op 23 mei 1998 een akkoord met de oppositiepartijen over de algemene beginselen van een reorganisatie van de politiediensten. Dit ligt nog steeds in het verlengde van het Pinksterplan van 5 juni 1990 (zie hoger). Op 22 oktober 1998 stemt de Kamer van Volksvertegenwoordigers de wet op de politiehervorming. Vanaf 2001 en 2002 wordt de hervorming effectief uitgevoerd. Daarbij wordt de politie gereorganiseerd van politie, gerechtelijke politie en rijkswacht naar lokale politie (gehele basispolitiezorg in elke politiekezone) en federale politie (gespecialiseerde functies en steun aan de lokale politie). Binnen lokale politie en federale politie worden zowel de gerechtelijke als de bestuurlijke opdrachten samengenomen³⁴⁶. De praktijk van afstemming tussen politie, rijkswacht en parket (procureur des Konings) omtrent prostitutie die al bestond in Antwerpen (vijfhoeksoverleg, zie episode 2), werd hiermee geformaliseerd. Dit vereenvoudigde de sluitingen en aanpak van de misdaad in het Schipperskwartier³⁴⁷.

2.5. Positie van de prostituees - hulpverlening en emancipatie

De instrumenten inzake hulpverlening en socio-politieke actie voor prostituees uit vorige episode werken gedeeltelijk in deze episode door. Een deel van de grondslagen van hulpverlening en lobbying voor prostituees die door Payoke waren gelegd (opvang van prostituees, opvang van slachtoffers van mensenhandel, werking naar jongensprostitutie, gezondheidswerking, werken aan het statuut van prostituees), worden in deze episode verder uitgebouwd, aangepast en gedeeltelijk

³⁴⁶ (Onbekend 1998) en (Federale politieraad 2009).

³⁴⁷ 'De maatregelen die in fasen werden geïmplementeerd, werden uitgewerkt door de stuurgroep prostitutiebeleid in overleg met het parket van de Procureur des Konings en het stadsbestuur. Door de afstemming van de bestuurlijke en gerechtelijke opdrachten, in het nieuwe kader dat werd geschapen binnen het nieuwe politiereglement, werd het mogelijk om, in een eerste fase, de sluiting van de prostitutiependen buiten het concentratiegebied tot een goed einde te brengen.' (Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a), p. 1.

opgenomen in de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid'. Daarbij gebeurt een verschuiving van de civiele sector (netwerk rond Payoke) naar de publieke sector. Dit gaat ook samen met de toename van het aantal betrokken stedelijke diensten en personen. In december 2001 wordt ook de dienst prostitutiebeleid uitgebreid tot 4 personen³⁴⁸.

Onderstaande instrumenten inzake hulpverlening en emancipatie worden gemobiliseerd.

- De 'actieven' werking van Payoke is zoals in vorige episode gericht op de opvang en ondersteuning (psychologisch, administratief, juridisch, gezondheid, hulp bij uitstap, ...) van prostituees. Straathoekwerk en hulpverlening zijn de gehanteerde instrumenten. In 2001 stopt Payoke echter met dit onderdeel van haar werking (zie verder).
- Het bijlagerapport 'optimalisering van de bedrijfstak' bij het beleidsplan prostitutie Antwerpen besteed aandacht aan het verbeteren van de positie van prostituees en aan het tegengaan van de criminele uitwassen. Instrumenten die daarvoor worden gemobiliseerd, vallen onder de juridische en veiligheidslogica en zijn hiervóór al behandeld. Zij richten zich op het verbeteren van de werkomstandigheden van de prostituees. Het gaat om het stellen van voorwaarden aan panden en eigenaars in het reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand en de controle en handhaving van dat reglement. Het beleidsplan geeft geen andere operationalisering inzake de positie van de prostituees.
- In de loop van 2001 probeert de dienst prostitutiebeleid in aanvulling op de zoektocht naar een alternatieve tippellocatie, een huiskamerproject te realiseren in de Atheneumbuurt (Pijlstraat). Hierin zouden drugsverslaafde prostituees rust, geneesmiddelen en andere ondersteuning kunnen vinden. Op dat moment biedt Payoke deze opvang nog hoofdzakelijk voor slachtoffers van mensenhandel. Free Clinic en De Sleutel zijn verwante vzw's in de omgeving van het Centraal Station. Het initiatief slaagt - net zoals de alternatieve tippelzone - uiteindelijk niet³⁴⁹.
- Begin 2001 neemt de dienst prostitutiebeleid de gezondheidswerking over die Payoke eerst samen met het instituut voor tropische geneeskunde (zie hoger) en

³⁴⁸ Karin Martens (coördinatie), Marijke Enghien (algemene ondersteuning), Ilse Somers (wijkgericht aanbod), Betty Tielemans (gezondheidsluik). Zie voorbereidende tekst voor de stuurgroep prostitutiebeleid van 22 februari 2002.

³⁴⁹ Bronnen: interviews met Karin Martens en Tuur Van Wallendael en verslagen stuurgroep prostitutiebeleid 22 februari 2001.

later met de U.I.A. (1999 - 2001)³⁵⁰ heeft uitgebouwd. De dienst werkt samen met Payoke, Pasop vzw (prostitutiewerking in Gent) en de U.I.A. (Pierre Van Damme, Ann Vercauteren) en vormt daarmee een 'stuurgroep gezondheidszorg'. In juni 2001 keurt deze groep een programma gezondheidszorg voor prostituees goed, dat in het najaar al wordt uitgebreid³⁵¹. De stad bereidt de bouw van een gezondheidscentrum met preventiewinkel voor op een braakliggend terrein op de hoek van Vingerlingstraat en Verversrui. Daartoe schrijft zij een beperkte ontwerpwedstrijd uit. Eind 2001 trekt Payoke zich terug uit het project. Hiermee verliest het project een maatschappijkritische dimensie en blijft enkel het gezondheidsaspect over³⁵². In mei 2002 richt de U.I.A. de zelfstandige vzw Gh@pro (Gezondheidshuis Antwerpse prostitutie) op die het gezondheidsproject zal beheren, hierbij ondersteund door de Vlaamse gemeenschap, de stad

³⁵⁰ In 1997 houdt de UIA (Departement Politieke en Sociale Wetenschappen) in opdracht van Payoke een enquête bij prostituees. Deze handelde grotendeels over gezondheidsproblemen. Zie (Carpentier and Van Hove 1997). In de periode 1999 - 2000 zet Payoke in samenwerking met de vakgroep epidemiologie en sociale geneeskunde van de U.I.A. een pilootproject op in Antwerpen dat het voorkomen van de voornaamste gezondheidsproblemen en SOI's bij prostitue(e)s nagaat en de haalbaarheid van een hepatitis B-vaccinatieprogramma bij deze specifieke doelgroep onderzoekt. Payoke installeert daarnaast een wekelijkse gratis dokterspermanentie voor prostituees (Payoke vzw 2000b).

³⁵¹ (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999), verslagen van 22 februari 2001, 7 juni 2001, 9 november 2001, 1 februari 2002, 10 oktober 2003, 10 februari 2004, www.ghapro.be, (Gh@pro vzw 2007), (Gh@pro vzw 2004), interviews met Joris Wils, Kitty Haine, interviews met Ann Vercauteren en Micheline Manfroid door Terenja Van Dijk.

³⁵² Zie ook interview met Veronique Grossi, 28 augustus 2008. VG: (...) *Het was een gezondheidsproject en er was één sessie die ging over het zelfstandige statuut. En hoe kan je dat organiseren. (...) PVDB: Maar ik heb wel ergens gelezen dat de gezondheidsaanpak van Payoke slechts een opstap was naar een breder contact of een bredere emancipatie. VG: Ja een aanleiding om eventueel verder te gaan. Die eerste reeks ging over het statuut, maar we hadden er eventueel meer mee kunnen doen. PVDB: Eigenlijk hebt ge het ook zo gezegd he, dat je het dan tegelijkertijd ook over statuten kunt hebben. VG: Ja, je kan andere thema's aansnijden. De bedoeling was dat vrouwen komen naar zo een sessies, drie vier weken na elkaar. Laten we de insteek gezondheid nemen omdat dat vaak iets is waarbij we hen kunnen helpen, ze waren wel bezig met gezondheid en het welzijn. En dan kijken naar wat zijn de andere vragen. Rond statuut kregen we sowieso regelmatig vragen. Dus er kwamen wel regelmatig vragen van hoe moeten we dat doen. We wisten dat daar ook wel een thema lag dat toch ook wel interesse wekte bij hen. Dus we hadden zoiets van dat koppelen we daaraan vast en we zien na drie of vier sessies wat daar uit komt. Wat zijn andere vragen. Dan was er bijvoorbeeld hoe moeten we eruit stappen, dan zijn we daar op in gegaan. De insteek van gezondheid en statuut, heel wat vragen gingen over sociale zekerheid, je kon je verzekeren als prostituees voor kleine en grote risico's. Als zelfstandige. Dan namen ze zo de kleinst mogelijk. Dat was een kwestie van geld he. (...) Dus eigenlijk paste dat perfect in dat verhaal van hoe zorg ik beter voor mezelf en dat statuut en op een goede manier minstens de sociale zekerheid in orde brengen. Dat was zeker een start en dan hadden we iets van we gaan zien wat dat geeft. Wat zijn hun interesses, wat willen ze nog weten? En er komen misschien andere thema's op tafel waar achteraf opnieuw iets rond gedaan kan worden. Zie ook (Sörensen and van Lier 2007), p. 103: 'Eind 2001 stopt Payoke met zijn gezondheidsproject. De vereniging zag deze voorziening onlosmakelijk verbonden met de kwetsbare maatschappelijke situatie waarin prostituees zich bevinden. Payoke ziet een eng medisch project niet als zijn taak en daarom nemen vanaf 2002 de stad Antwerpen, de vzw STAP en de Universiteit Antwerpen dit medische project over.'*

Antwerpen (administratie voor gezondheidszorg) en het federaal grootstedenbeleid (via de stad Antwerpen). In maart 2005 trekt Gh@pro in het nieuwe gebouw aan de Verversrui ³⁵³. Een team van artsen, sociaal verpleegkundigen en een straathoekwerker richt zich op de specifieke gezondheidsrisico's van prostituees, is daartoe beschikbaar in het gebouw maar gaat met een mobiel team ook ter plaatse.

- In de loop van 2001 start de dienst prostitutiebeleid in samenwerking met Payoke-Stratelis het project 'netwerkontwikkeling en trajectbegeleiding' op om de tweedelijnszorg (hulpverleningsorganisaties) voor opvang van jongeren in/en prostitutie beter af te stemmen op de eerstelijnszorg (straathoekwerk) ³⁵⁴. Het project wordt vrij snel beëindigd.
- In 2004 formuleert de dienst prostitutiebeleid een voorstel voor het project 'exit', dat prostituees die willen uitstappen uit het beroep, moet helpen met de psychosociale, administratieve, financiële, juridische en werkgelegenheidsmoeilijkheden die zich bij de uitstap stellen ³⁵⁵. Het project komt bij gebrek aan financiering oorspronkelijk niet van de grond ³⁵⁶. Omstreeks 2007 krijgt binnen Gh@pro een vergelijkbaar initiatief wel vorm (zie episode 5). Overigens liep bij Payoke van mei 1991 tot mei 1993 het door VFIA gesubsidieerd project 'stoppers' met exact dezelfde doelstellingen ³⁵⁷. Daarin begeleidde Payoke een aantal vrouwen bij de uitstap uit de prostitutie.
- In 2001 stijgen de huurprijzen van de raamprostitutiepanden van 50 naar 100 euro per raam, per dag, per shift. Dit is een gevolg van de drastische daling van het aantal ramen na de sluitingen door de politie. In 2003 probeert de stad daaraan te verhelpen door een 'convenant huurprijzen' op te maken ³⁵⁸. Zij onderzoekt wat daartoe de praktische en wettelijke mogelijkheden zijn ³⁵⁹. Na de renovaties van prostitutiepanden door eigenaars en de toekenningen van geschiktheidsverklaringen en de vestiging van het nieuw grootschalig raamprostitutiepand 'Villa Tinto' (55 ramen) met uitgangen aan de Verversrui en de Schippersstraat (2004), komt het aantal ramen opnieuw op ongeveer 300 en stabiliseren de prijzen opnieuw rond 50 euro. De 'convenant huurprijzen' verdwijnt vervolgens van de agenda ³⁶⁰.

³⁵³ Vóór mei 2002 gebeurden consultaties in Payoke, daarna in een pand in de Keistraat 31 (waar ook een deel van de dienst prostitutiebeleid tijdelijk heeft gewerkt).

³⁵⁴ Vergadering stuurgroep prostitutiebeleid van 7 juni 2001.

³⁵⁵ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2004a).

³⁵⁶ Interviews met Joris Wils en Hans Willems.

³⁵⁷ (Sörensen and van Lier 2007), (Payoke vzw 1991), (Payoke vzw 1992), (Payoke vzw 1993).

³⁵⁸ Overigens komt het probleem van de hoge huurprijzen en de vraag tot beheersing ervan al aan bod in STOEP, zie bijvoorbeeld verslag van de vergadering van 7 maart 1995.

³⁵⁹ Zie onder andere verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 17 januari 2003.

³⁶⁰ Zie ook Interviews met Kitty Haine en Joris Wils.

- In navolging van Payoke (zie hoger episode 2) en van diverse wetsvoorstellen ³⁶¹ onderneemt de dienst prostitutiebeleid diverse pogingen om de federale overheid te bewegen tot het wijzigen van de nationale wetgeving inzake prostitutie en daarmee prostituees een statuut te geven. De federale wetgeving blijft immers problematisch voor het regelen van de prostitutie in Antwerpen en voor de verbetering van de positie van prostituees. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn: een bespreking met het ministerie van Binnenlandse zaken in september 1999 ³⁶² volgend op een collegebesluit van 18 maart 1999 met de opdracht om dit te doen, een rondetafelgesprek in oktober 1999 over het programma grootstedenbeleid, een rondetafelconferentie op 19 juni 2001 waarbij een aantal ministeries vertegenwoordigd waren ³⁶³, een overleg in november 2002 met de steden waar zich prostitutie bevindt ³⁶⁴, besprekingen in de stuurgroep en opmaken van een discussietekst voor de federale overheid in 2004 ³⁶⁵.
- Tot slot tracht de dienst prostitutiebeleid de zelforganisatie van eigenaars en prostituees te stimuleren ³⁶⁶. De eigenaars groeperen zich inderdaad, wat leidt tot structureel overleg van stad met eigenaars. Pogingen van prostituees om een belangenvereniging op te richten, zijn gelet op de grote mobiliteit van prostituees niet geslaagd.

Het verbeteren van de positie van de prostituees blijft - ondanks het belang van de 'overlast'logica - in deze episode een belangrijk aandachtspunt. Dit blijkt uit het feit dat dit niet alleen een thema is in het beleidsplan prostitutie Antwerpen maar ook wordt ingebed in een aantal instrumenten die bovendien gerelateerd zijn aan andere instrumenten met andere omkaderingen. Dit gebeurt ondanks de verschuiving van het instrumentarium van de civiele sector naar de publieke sector. Opeenvolgende publieke actoren behouden lange tijd de sociale en emancipatorische inhoud die door de groep rond Payoke en STOEP was ontwikkeld. In een eerste fase (1997 - 1999) blijven schepen Sörensen, haar kabinet en de dienst emancipatiebeleid - met evidente focus op de positie van de prostituees - aanwezig in BOP. Vanaf 1999 neemt de dienst prostitutiebeleid (onder andere Karin Martens met wortels bij Jan

³⁶¹ Wetsvoorstel tot regeling van de vestiging van eroshuizen, bert Anciaux, Jan Loones, Christiaan Vandenbroecke, 13 juli 1995. Wetsvoorstel tot regeling van de prostitutie, Vera Dua, 22 april 1998. Wetsvoorstel tot regeling van de prostitutie, Meryem Kacar, Frans Lozie, 31 juli 2000. Wetsvoorstel houdende reglementering van de prostitutie, Ludwig Vandenhove, Magda De Meyer, Dalila Douifi, Els Haegeman, 7 februari 2002. Opsomming in (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2004c).

³⁶² Verslag van de stuurgroep prostitutiebeleid van 1 september 1999.

³⁶³ Voorbereidende tekst en verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 22 februari 2001, verslag stuurgroep van 7 juni 2001 en (Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken 2001).

³⁶⁴ Vermeld in het verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 10 oktober 2003 en 17 januari 2003.

³⁶⁵ Verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 10 oktober 2003 en (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2004c).

³⁶⁶ Voorbereidende teksten en verslagen stuurgroep prostitutiebeleid van 10 oktober 2003, 10 februari 2004.

Vranken van de Ufsia en Marijke Enghien) deze focus over. De dienst wordt daarin gesteund door burgemeester Detiège, bestuursdirecteur veiligheid Marjan Knockaert, schepen Wellens, Seinpost, de dienst samenlevingsopbouw en het departement sociale zaken (DSVM, later bedrijfseenheid burgerzaken) met onder andere Paul Thewissen, Veerle Hobin. Wanneer in 2001 opnieuw enkele actoren wisselen, blijft toch de aandacht voor de positie van de prostituees behouden. Het gaat bijvoorbeeld om de intrede van schepen Tuur Van Wallendael (sociale zaken en bovenlokale fondsen), schepen Chantal Pauwels (emancipatiebeleid), Joris Wils (consulent prostitutiebeleid), de Universiteit Antwerpen (departement politieke en sociale wetenschappen, vakgroep epidemiologie en sociale geneeskunde). Zelfs de politie en het parket spelen een rol in deze logica. Deze groeiende groep van actoren werkt binnen het instrumentarium en de institutionele omkadering van 'prostitutiebeleid' zoals dit in de vorige episode werd aangezet en in deze episode verder werd ontwikkeld, waardoor de aandacht voor gezondheid, werkomstandigheden, statuut, uitstap enz. van prostituees overeind blijft en in instituties en concrete acties wordt omgezet. Toch zien we een aantal acties die niet tot een resultaat leiden. De groep slaagt er niet in een statuut voor prostituees ter verankeren, het probleem van de straatprostitutie op te lossen of te voorzien in opvang voor zwakkere prostituees. Ook verdwijnt met Payoke de pure belangenverdediging van prostituees.

2.6. Wijkwerking

In de loop van 1999 en 2000 ontstaan concrete ideeën omtrent het opzetten van een wijkwerking in het Schipperskwartier. Aanleiding is het inschrijven van de renovatie van een voormalig stadsmagazijn (Keistraat 5-7) in de subsidies voor de stad Antwerpen van het federaal grootstedenbeleid. Eind 1999 gebeuren daaromtrent gesprekken binnen de stad en met de federale overheid ³⁶⁷. Begin 2000 wordt dit project ingeschreven in het programma voor 2000 van het grootstedenbeleid voor Antwerpen ³⁶⁸. De stad beschikt daardoor over financiering voor het inrichten van een wijkcentrum in het stadsmagazijn. De werken aan een eerste fase worden uitgevoerd in het najaar van 2001 en in 2002 ³⁶⁹, waarna het stadsmagazijn (wijk)feestelijk wordt geopend in juni 2002. In 2001 werkt de dienst prostitutiebeleid (Ilse Somers) ondertussen aan een uitbouw van een wijkgericht aanbod ³⁷⁰ om het vertrouwen van

³⁶⁷ Interview met Karin Martens.

³⁶⁸ (Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2000) en (Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer and Begeleidingsgroep evaluatie federaal grootstedenbeleid 2000 - 2003 2004).

³⁶⁹ Na selectie in het voorjaar van 2001 van een architect uit 5 architectenbureaus, uitzetting via het vredegerecht in juni - juli 2001 van een aantal krakers van de vzw's 't Duivenkot, DAK, BAD, Ketelpatrouille en Pandora uit het (leegstaand) gebouw en aanbesteding in september 2001. Zie verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 7 juni 2001 en 9 november 2001.

³⁷⁰ Verslagen stuurgroep prostitutiebeleid van 22 februari 2001, 1 feb 2002, 26 april 2002, 28 juni 2002 en 13 september 2002.

de bewoners van het Schipperskwartier in de stad te herstellen. Een nieuwsbrief zal de inwoners informeren, het wijkcentrum zal activiteiten voor bewoners organiseren, inspelen op en ruimte bieden voor initiatieven van bewoners en bewonersgroepen ondersteunen. Het werkt daartoe samen met de stedelijke jeugddienst, cel leefbaarheid, dienst buurttoezicht, dienst voor samenlevingsopbouw (Veerle Hobin), cel wijkontwikkeling, cel wijkoverleg en informatieknooppunt, opsinjoren, cel individuele dienstverlening. De werking wordt in de loop van de volgende jaren gefinancierd door het federaal grootstedenbeleid en omstreeks 2007 gedeeltelijk opgenomen in de reguliere werking van de stad.

De wijkwerking in het Schipperskwartier heeft directe wortels in het buurtopbouwwerk Schipperskwartier van de jaren 1980 (zie hoger episode 1), in het buurtwerk van Patsy Sörensen en Payoke (buurthuis Veemarkt, voedselbedeling voor kansarmen) en in het werk van STOEP. Deze laatste geeft in 1991 aan dat *'er een sociaal centrum zou moeten zijn in de gedoogzone'*³⁷¹ en in 1996 dat *'in dit verband ondermeer kan onderzocht worden of het voormalige stadsmagazijn in de Keistraat niet kan gebruikt worden in functie van een eventuele wijkwerking'*³⁷². In vergelijking met het buurtopbouwwerk is de wijkwerking vanuit het stadsmagazijn echter minder emancipatorisch. Het buurtopbouwwerk kwam immers vanuit de civiele wereld (samenlevingsopbouw) en ondersteunde zwakke bewoners om hun wensen naar het stadsbestuur kracht bij te zetten. De wijkwerking gaat uit van de publieke wereld (stedelijke administraties en stadsbestuur) en is de facto een instrument van het stadsbestuur om verzet tegen het bestuur te ontmijnen en steun te verwerven voor het eigen beleid³⁷³.

Naast de directe wortels speelt de meer algemene institutionele omkadering opnieuw een rol. In dit geval gaat het om verschuivingen in de traditie van wijkwerking die zich opbouwt in de stad. In de loop van de jaren 1990 ontstaat een hele waaier van buurtgerichte voorzieningen en initiatieven. Het gaat bijvoorbeeld om buurtcomités, buurthuizen, opbouwwerk, integratiecentra, steungroepen van generatiearmen, wijkcentra, overleggroepen, wijkcentra OCMW, RISO, wijkkantoren stad, buurttoezichters vanuit wijkkantoren, stedelijk wijkoverleg vanuit wijkkantoren, straathoekwerkers ondersteund door VFIK, kinder en jongerenwerking, schoolopbouwwerk, Centrum voor Basiseducatie, PISA's (aanspreekpunt voor veiligheid en preventie), lokale integratiecentra, preventieve zorgcentra³⁷⁴. Vele van deze initiatieven gaan uit van het departement sociale zaken en in het bijzonder van de dienst samenlevingsopbouw. Onder andere via Veerle Hobin - coördinator van de dienst samenlevingsopbouw en lid van de stuurgroep prostitutiebeleid (aanwezig

³⁷¹ (STOEP 1992), p. 5.

³⁷² (STOEP 1996a), p. 8.

³⁷³ (Van Hove and Nieuwinckel 1996), p. 72 - 78 over twee benaderingen in buurtopbouwwerk: consensusgericht en agonistisch.

³⁷⁴ (Van Hove and Nieuwinckel 1996) p. 23 en meer uitgebreid in (Nieuwinckel 1996).

vanaf 19 mei 1999) - werkt de algemene evolutie in het buurtwerk door in het proces in het Schipperskwartier en meer bepaald in de uitbouw van de wijkwerking vanuit het stadsmagazijn.

2.7. Communicatie en werving

In de periode 1998 - 2000 komt communicatie inzake het prostitutiebeleid regelmatig ter sprake. In 1998 betreft het vooral vragen door BOP aan Seinpost om in het beleidsplan prostitutie ook een communicatietraject te voorzien. Eind 1998 en begin 1999 vraagt Seinpost aan BOP om niet te communiceren naar de pers en worden informatievergaderingen omtrent het beleidsplan gehouden voor de districtraad Antwerpen, bewoners, prostituees en eigenaars. Eind 1999 wordt de eerste nieuwsbrief 'integrale aanpak Schipperskwartier' door de dienst prostitutiebeleid gebust in de buurt. Met de goedkeuring van de nieuwe gemeentelijke reglementen in zicht, verruimt het stadsbestuur de communicatie omtrent het prostitutiebeleid en maakt de dienst prostitutiebeleid een communicatieplan op ³⁷⁵. Een tweede nieuwsbrief komt uit, de pers wordt geïnformeerd en de gemeente plant een uitzending op ATV.

2.8. Verkeersplanning en verbetering straatbeeld

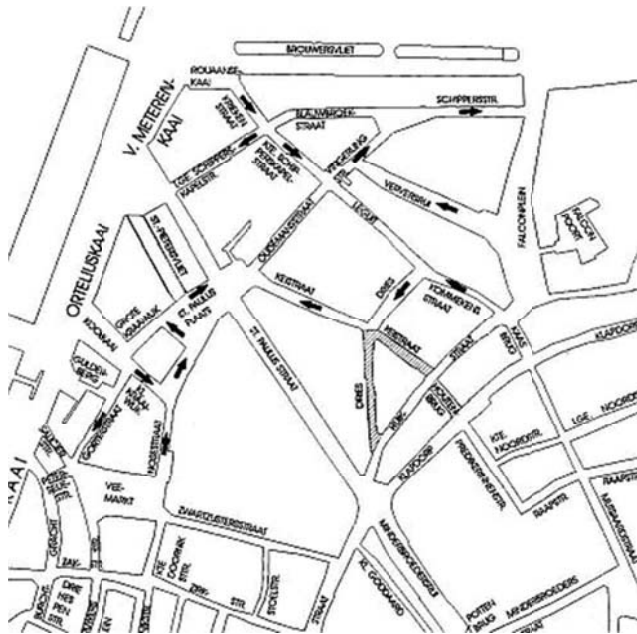
Eén van de oudste klachten van de bewoners van het Schipperskwartier is de 'verkeerscarroussel', de onophoudelijke stroom van autoverkeer op zoek naar een prostituee, een parkeerplaats of gewoon om te kijken, doorheen de prostitutiestraten rond Sint-Paulusplaats en Veemarkt en Oudemansstraat, Schippersstraat en Verversrui. Al in de stuurgroep herwaarderingsgebied Sint-Paulus wordt nagedacht over oplossingen terzake. Het probleem komt terug in de teksten van STOEP (die voorstelt om Oudemansstraat, Schippersstraat, Korte Schipperskapelstraat, Verversrui en Vingerlingstraat autovrij te maken ³⁷⁶) de besprekingen in BOP en de stuurgroep prostitutiebeleid en in teksten van de politie. Ondertussen experimenteren de stad en de politie met wijzigingen van de rijrichtingen in de betrokken straten. Dit brengt geen oplossing. Begin 2000 bespreekt de stuurgroep prostitutiebeleid een verkeersplan van de politie. Hierin komen twee voorstellen aan bod: het voorstel uit het beleidsplan prostitutie Antwerpen waarin alleen nog enkelrichtingsverkeer mogelijk is Falconplein - Schippersstraat - Verversrui ³⁷⁷ en een voorstel waarin de

³⁷⁵ Voorbereidende nota voor de vergadering van de stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000.

³⁷⁶ (STOEP 1996b), bijvoorbeeld verslag 9 oktober 1995 en brief van de politie van 15 januari 1996.

³⁷⁷ (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 48-49.

betrokken straten verkeerarm worden gemaakt ³⁷⁸. Dit wordt bekrachtigd op de gemeenteraad van 19 juni 2000 ³⁷⁹. Op 24 juli 2000 sluit de politie de Schippersstraat, de Vingerlingstraat en de Verversrui voor autoverkeer af (zie figuren 46 en 47). Oudemansstraat, Korte Schipperskapelstraat, Lange Schipperskapelstraat en de Blauwbroekstraat krijgen een autoluw karakter ³⁸⁰. Later worden al deze straten en ook nog de Leguit autovrij gemaakt.

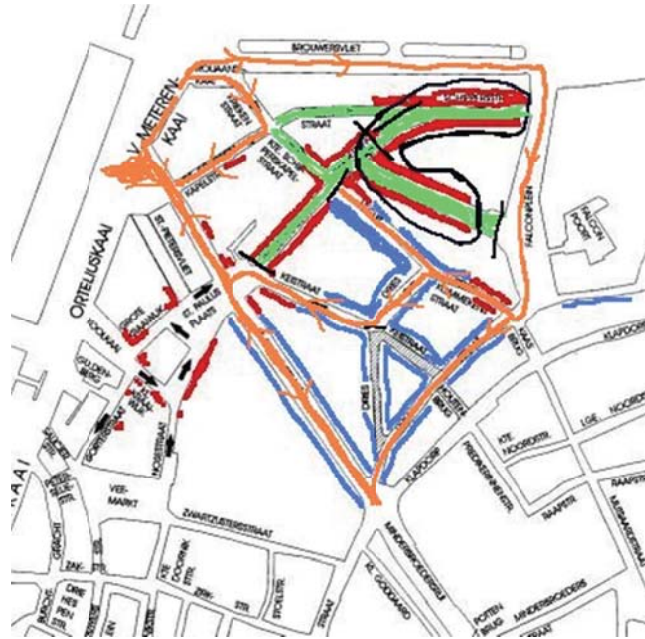


figuur 46: verkeerssituatie in het Schipperskwartier begin 2000 (bron: www.rossebuurt-toffebuurt.com)

³⁷⁸ Voorbereidende nota voor de vergadering van de stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000. Verslagen van de stuurgroep prostitutiebeleid van 24 mei 2000.

³⁷⁹ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000d) en (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2000a) over het autovrij maken van de omgeving van het concentratiegebied.

³⁸⁰ (Politie Antwerpen 2002), (Vast comité van toezicht op de politiediensten 2002a) en www.rossebuurt-tossebuurt.com.



figuur 47: verkeerssituatie augustus 2000, na het autovrij/luw maken van het concentratiegebied en omgeving (bron: interpretatie door het actiecomité rossebuurt-toffebuurt op www.rossebuurt-toffebuurt.com; oranje is een interpretatie van de verkeersstromen, groen is autovrij/luw gebied, rood zijn prostitutiepanden, blauw is bewoning)

Parallel met de aanpassingen aan de verkeerscirculatie, gebeuren ook de eerste investeringen in de heraanleg van het openbaar domein. Aanvankelijk gebeurt dit met behulp van straatmeubilair (bloembakken, paaltjes). Later leidt dit tot een totale heraanleg van een groot aantal straten in het concentratiegebied en zijn omgeving³⁸¹. Hiervoor legt de dienst prostitutiebeleid contacten met de bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf en met SOMA (zie verder episode 4)³⁸².

³⁸¹ Zie verslag vergadering stuurgroep prostitutiebeleid van 1 februari 2002 en 26 april 2002.

³⁸² Voorbereidende nota voor de vergadering van de stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000. Verslag 22 mei 2001.



figuur 48: afsluiting van het concentratiegebied met behulp van straatmeubilair (bron: (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007d))

Alhoewel niet helemaal duidelijk bij gebrek aan bronnen, lijkt in het decennium vóór de aanpassingen van de verkeerssituatie in 2000 toch een verschuiving in het instrumentarium op te treden. Verkeersplanning lijkt in de periode van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus en tijdens de werking van STOEP vooral een taak te zijn van de verkeerspolitie en dus een onderdeel van diens vrij specifieke institutionele omkadering. De verkeerspolitie opereert daarin veeleer autonoom. Dankzij de verbanden die ontstaan tussen verschillende politiediensten en tussen de politie en vele andere betrokken actoren en groepen ³⁸³, wordt verkeersplanning op het einde van de jaren 1990 eveneens een onderdeel van een ruimere institutionele omkadering. Waar voorheen - binnen de logica 'verkeerspolitie' - vooral het aanpassen van de lokale verkeerscirculatie als instrument werd gehanteerd, wordt nu - binnen de logica 'prostitutiebeleid' - het creëren van een voetgangerszone ook een mogelijk instrument ³⁸⁴.

2.9. Verhandelen en ontwikkelen van vastgoed

Het beleidsplan prostitutie Antwerpen van 1999 wijst nadrukkelijk op de nood aan een herontwikkeling van de wijk rond het concentratiegebied. Bebouwing en straten in het Schipperskwartier waar zich prostitutie bevindt, zijn er slecht aan toe na decennia van verwaarlozing door huiseigenaars en druk van uitgaansleven, vandalisme en semi-criminaliteit. Bovendien zal het concentreren van prostitutie en het aanpakken van semi-legale handel en randactiviteiten leegstand en een grote behoefte aan functiewijzigingen met zich meebrengen. Het is tenslotte bij de goedkeuring van het beleidsplan in 1998 niet duidelijk of het realiseren van het concentratiegebied en het opwaarderen van de panden daarin wel zullen verlopen zoals gepland. Het beleidsplan stelt als remedie voor dat de stad moet ingrijpen in het vastgoed in de wijk door aankopen, uitruilen en eventueel onteigenen van panden binnen en buiten de gedoogzone, door het herontwikkelen van panden en door het invullen van braakliggende percelen. Het belangrijkste instrument daarvoor is een vastgoedontwikkelingsmaatschappij (V.O.M.) naar Nederlands model ³⁸⁵.

³⁸³ Zie ook een bijlage van de politie bij het verslag van de thema-zitting van de gemeenteraadscommissie van 9 juni 2000. De bijlage beschrijft de oprichting van een geïntegreerde cel Schipperskwartier waarin verkeersbeleid, straatcontroles, controle van de (prostitutie-)instellingen en opsporings- en gerechtelijke onderzoeken worden geïntegreerd. (Politie Antwerpen 2000)

³⁸⁴ Het is niet duidelijk hoe en onder wiens invloed de verschuiving van een voorstel met enkelrichtingsstraten in het beleidsplan prostitutie naar een uiteindelijk voorstel met autovrije straten is gebeurd.

³⁸⁵ (Seinpost adviesbureau 1999a), in het bijzonder hoofdstuk 7 over de herontwikkeling van de wijk en bijlage 5 in november 1999 opgemaakt door Karin Martens. Daarnaast ook interviews met Karin Martens, Paul Lohmann, Kitty Haine en Koen Derkinderen.

Na vroegere vermeldingen ³⁸⁶, proberen de dienst prostitutiebeleid, Seinpost en schepen Wellens in de loop van 1999 en 2000 een V.O.M. op te starten. Het gaat om een publiek - privaat samenwerkingsverband dat ingrijpt in het vastgoed in een wijk (kopen, renoveren, verkopen, uitruilen, beheren, ...), met het oog op functieveranderingen in de wijk die niet door de markt worden opgenomen en die moeilijk enkel met behulp van publiekrechtelijke instrumenten kunnen worden gerealiseerd. Volgens Seinpost bestaan nog grote verschillen tussen verschillende V.O.M.'s die in Nederland werden opgericht. Gemeenschappelijk is enkel de publiek-private samenwerking ³⁸⁷. Om het idee uit te werken wordt in juli 1999 door Seinpost een eerste nota opgemaakt ³⁸⁸ en houden Seinpost en de dienst prostitutiebeleid in september - oktober 1999 een aantal verkennende gesprekken met investeerders en ontwikkelaars die zouden kunnen betrokken worden in een V.O.M. Op 22 maart 2000 komen deze groepen éénmalig samen ³⁸⁹. In mei 2000 volgt nog een advies van Marleen Boumans van de stedelijke juridische dienst ³⁹⁰. Daarna valt deze denkpiste stil, omwille van te grote moeilijkheden om als stad in een vennootschap te participeren, omwille van het gebrek aan garantiestelling door de stad voor eventuele risico's en door het ondertussen rijpen van het idee tot het oprichten van een eigen stedelijke vastgoedmaatschappij (het latere VESPA). In 2001 is er in verslagen van de stuurgroep prostitutiebeleid geen vermelding meer van een V.O.M. In 2003 pikt prostitutieconsulent Joris Wils het idee nog eenmaal op. Dit leidt niet tot verdere uitvoering.

De piste V.O.M. werd afgebroken vóór de precieze invulling ervan duidelijk was. Slechts enkele principes kregen vorm ³⁹¹. Omdat op dat moment de overheid niet kon participeren in een vennootschap, zou de V.O.M. in Antwerpen een volledig private vennootschap zijn. Om verdere verhandeling van aandelen te beletten zou het geen NV worden maar een besloten vennootschap. Deze vennootschap zou verantwoording afleggen aan een vzw waarin de stad Antwerpen zou vertegenwoordigd zijn. Het startkapitaal zou 20.000.000 BEF bedragen en volledig volstort worden. De vennootschap zou moeten operationeel zijn vóór de plannen met het concentratiegebied werden bekend gemaakt. Inzake investeringshorizon of

³⁸⁶ In de eerste officieuze offerte van Seinpost (niet meer in de definitieve) (Seinpost adviesbureau 1997) is al sprake van gesprekken met potentiële investeerders. Ook in een fax van 15 september 1998 van Seinpost aan Karin Martens is al sprake van een VOM en van een gesprek met de Nederlandse pensioenfondsmaatschappij.

³⁸⁷ (Seinpost adviesbureau 1999c), p. 10. *'Concluderend kan worden gesteld dat 'een WOM' een concept is gericht op publiek-private samenwerking, een concept dat van geval tot geval een eigen invulling dient te verkrijgen gericht op de problematiek in het gebied en mede afhankelijk van deelnemende partijen; dit mede op basis van keuze ten aanzien van reikwijdte en activiteiten.'*

³⁸⁸ (Seinpost adviesbureau 1999b).

³⁸⁹ Zie verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 1 maart 2000 en voorbereidende stukken voor deze vergadering.

³⁹⁰ Brief en nota van Marleen Boumans aan schepen (vermoedelijk) Wellens van 16 mei 2000 over het oprichten van een V.O.M.

³⁹¹ (Seinpost adviesbureau 2000), (Seinpost adviesbureau 1999c), (Lohmann 2000).

winstverdeling is enkel sprake van een kredietverlening op meer dan 10 jaar. Verdere informatie over beslissingsprocedures, winstverdeling, beoogde winst is niet beschikbaar.

Ondanks het stopzetten van het V.O.M. spoor, is de stad in die periode toch actief in het vastgoed in het Schipperskwartier. In 1998 start de stad met grond- en pandenbeleid. In 2000 wordt terzake een beleidsplan gemaakt. De dienst patrimonium krijgt een tweevoudige taak: de aankoop, renovatie en verkoop van krotten en het uitvoeren van strategische investeringen. Het aankopen, renoveren en verkopen van krotten werkt met een rollend fonds als een aparte boekhouding. Gemiddeld mogen acties 25% verlies laten. Fondsen daarvoor komen uit SIF, federaal grootstedenbeleid en/of stedenfonds, personeel dat hierop werkt wordt ingeschakeld en betaald via SOMA, een stedelijke vzw met grotere flexibiliteit dan de reguliere administratie (zie verder)³⁹². In het Schipperskwartier werkt Koen Derkinderen voor de dienst patrimonium en SOMA samen met de dienst prostitutiebeleid (en de andere betrokkenen) aan de verwerving van een oud bedrijfspand in de Verversrui 17 - 19, een groot eigendom in het concentratiegebied³⁹³. De aankoop blijkt een juridisch kluwen en vindt uiteindelijk niet plaats³⁹⁴. Binnen dit kader worden wel enkele gronden en panden aan de Sint-Paulusplaats (grenzend aan de Oudemansstraat, onder andere voormalige Lucky bar en naastliggend pand) ontwikkeld en verkocht (zie ook episode 4).

Een ander instrument voor het ingrijpen in vastgoed maar met een heel andere institutionele omkadering is de aankoop in 2001 van Klapdorp 14-16 (buiten het concentratiegebied) gebruik makend van het recht van voorkoop in woonvernieuwingsgebieden zoals voorzien in de Vlaamse wooncode (figuur 49)³⁹⁵. Voorwaarde hierbij is dat sociale woningen worden gerealiseerd. Daartoe schakelt de stad de sociale huisvestingsmaatschappij Onze Woning in, echter met weinig succes³⁹⁷.

³⁹² Interview Koen Derkinderen en Dries Willems.

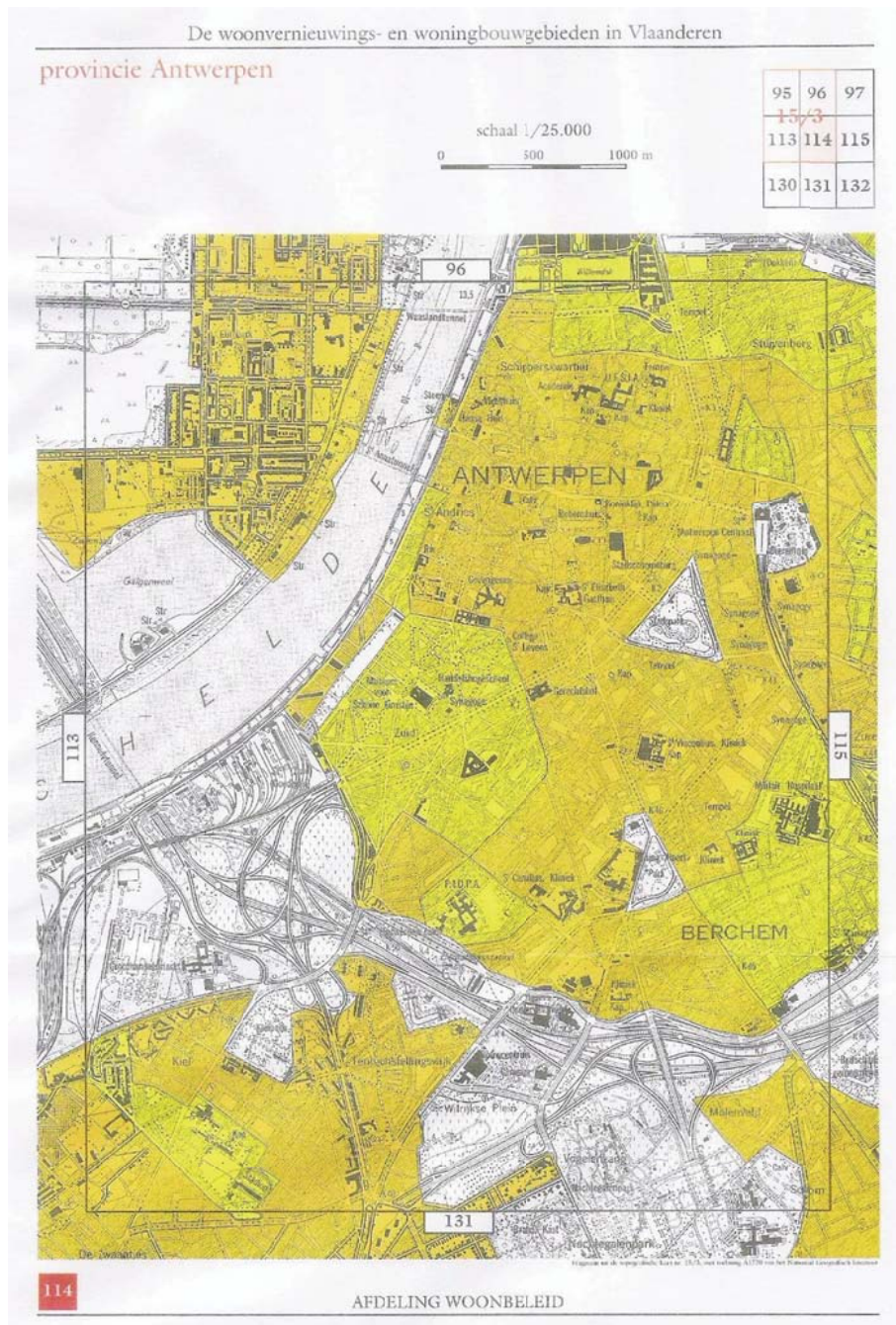
³⁹³ Interview Koen Derkinderen. Zie ook collegebesluit 30 maart 2000, verslagen stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000, 22 februari 2001, 7 juni 2001.

³⁹⁴ Interview Koen Derkinderen, verslag stuurgroep prostitutiebeleid 9 november 2001 en 1 februari 2002. Het voorziene budget wordt overgeheveld naar de renovatie van het stadsmagazijn. Het pand wordt uiteindelijk gekocht door het Brussels bouwbedrijf De Coninck die er 'Villa Tinto' realiseert.

³⁹⁵ Interview Koen Derkinderen en verslagen stuurgroep prostitutiebeleid van 22 februari 2001, 9 november 2001.

³⁹⁶ Zie ook (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap AROHM Afdeling Woonbeleid 1999).

³⁹⁷ Het is niet duidelijk waarom tot op vandaag de voorziene woningen niet werden gerealiseerd.



figuur 49: woon vernieuwings- (donkergeel) en woningbouwgebieden (licht geel) in het centrum van Antwerpen (bron: (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap AROHM Afdeling Woonbeleid 1999)

Met het grond- en pandenbeleid wordt een heel nieuwe institutionele omkadering in het proces geïntroduceerd. Door zich bezig te houden met het verhandelen van gronden en panden, zonder dat de stad deze op voorhand in het bezit heeft, worden een aantal principes van de vastgoedmarkt onderdeel van de omkadering 'prostitutiebeleid'. Deze principes zijn echter niet éénduidig noch op zich staand. Zoals bij voorgaande instrumenten en hun omkadering bepaalt het precieze 'compromis' dat daarin is ingebed de socio-technische dynamiek en strategische selectiviteit rond/van deze instrumenten. Het kader rond vastgoedontwikkeling in het Schipperskwartier is dan ook een specifiek mengsel van instituties. Het grond- en pandenbeleid in deze episode wordt immers geregeld zowel door een overheidslogica als door een specifieke marktlogica. In de overheidslogica zien we het kader waarbinnen de stad panden kan verhandelen: beslissingen worden genomen door college en gemeenteraad en binnen de procedures en manieren van werken die daarrond bestaan, deze beslissingen zijn gekoppeld aan de logica van stedelijke begrotingen en gemeentefinanciën, schattingen door het comité van aankoop bepalen de bedragen die de stad kan geven, het meeste personeel onderhandelt met verkopers en kopers binnen het personeelskader en de administratieve organisatie van de stad, sommige personeelsleden worden betaald door de vzw SOMA en werken dus niet binnen het reguliere personeelskader, de stad kan een verlies op vastgoedtransacties compenseren met subsidies. De marktlogica hangt af van de instituties die op dat moment en in het betreffend gebied gelden. In het Schipperskwartier zijn deze rond 2000 vrij specifiek: door de grote toegevoegde waarde van prostitutie zijn de vastgoedprijzen hoger dan in de omgeving ³⁹⁸, doorsnee ontwikkelaars houden zich niet bezig met het gebied, eigenaars investeren niet in hun vastgoed omdat de inkomsten toch binnenstromen, bewoners investeren niet want zijn financieel zwak. Dit institutioneel mengsel verandert vervolgens op korte termijn. Het instellen van het concentratiegebied, het reglement op de geschiktheidsverklaring en de strikte administratieve opvolging daarvan, de sluitingen door de politie en het aanpakken van de mensenhandel creëren plots heel andere spelregels voor vastgoedontwikkeling. In een eerste stap resulteert dat in investeringen in vastgoed door eigenaars in het concentratiegebied

³⁹⁸ Zie bijvoorbeeld interview Koen Derkinderen. *'We hebben heel wat proberen te kopen, maar we zaten altijd met het probleem dat anderen dat ook probeerden te kopen op dat moment, ook in de Oudemansstraat, maar we zaten altijd met het probleem dat... Maar de schattingsverslagen zaten ons altijd tegen. Op dat moment mocht er geen prostitutie meer zijn in die buurt. Nu prostitutie is iets wat daalt, terwijl dat het geen wettelijke opbrengsten met zich meebrengt, dus het probleem was dat die panden zoveel opbrachten dat ge dat nooit terug zag in die officiële schattingsverslagen. Want als dat geschat werd, daar werd geen rekening gehouden met de opbrengsten van die prostitutiepanden. Ook al mocht het op dat moment niet meer in die straat, het werd niet meer gedoogd in die straat, maar die eigenaars rekenden nog altijd natuurlijk met de cijfers die ze daarvoor gewoon waren. Die wilden veel meer voor die panden. Nu omdat wij ook weer geen wettelijk instrument hadden om die panden aan te kopen, wij waren zelf actief bezig op die vastgoedmarkt, wij haalden daar meestal bakzeil op en konden die panden niet aankopen. Ik denk dat dat sowieso een pijnpunt was.'*

³⁹⁹. Seinpost probeert op de nieuwe (verwachte) institutionele omkadering te anticiperen vanuit de institutionele omkadering waarin zij zelf opereren. Vanuit hun interesse voor stedelijke ruilverkaveling en hun ervaringen met vastgoedontwikkelingsmaatschappijen in Nederland ⁴⁰⁰, stellen zij ook voor Antwerpen een V.O.M. voor. Seinpost botst daarbij echter op de beperkingen van meer overkoepelende instituties in Antwerpen en Vlaanderen en verschuivingen die daarin aan de gang zijn ⁴⁰¹. Het gaat om de reeds vermelde beperking op het deelnemen van een gemeente in een winstgevende onderneming, maar ook om het op dat moment veranderen van de Antwerpse en Vlaamse manier van vastgoedontwikkeling door overheden. Elementen die daarin meespelen zijn: de

³⁹⁹ Zie bijvoorbeeld interview Koen Derkinderen. *'Dus ik denk dat dat een belangrijk kantelmoment was op die moment, dat moet 2002 geweest zijn zeker. Toen hadden wij zoiets van in die gedoogzone, daar komt alles in orde, in tegenstelling tot wat eerst in het beleidsplan was voorzien. Maar op die moment hebben we gezien dat de markt dat volledig zelf regelde. De conformiteit attesten stonden toen helemaal op punt, vanaf toen ging dat in sneltempo daar. Dat is dan verder gegaan, de stad had hier ook een pandje dat ze al jaren in eigendom had, Verversrui 5 was dat denk, en ze hebben dat dan ook nadien in 2003 verkocht. Dat ze zoiets hadden van in de gedoogzone moeten wij niets hebben, buiten natuurlijk het gezondheidscentrum.'*

⁴⁰⁰ Interview Paul Lohmann, (van Schilfgaarde 2000), (Seinpost adviesbureau 1999c), (Lohmann 2000).

⁴⁰¹ Men kan zich afvragen wat de institutionele omkadering zou geweest zijn indien men toch een V.O.M. had opgericht. Daarover redeneren is onmogelijk zonder de precieze vorm (tijdsperspectief, overnemen van risico's door de overheid, winstobjectief) van deze V.O.M. te kennen. De werking kan immers heel andere kanten opgaan. In een eerste extreme richting wordt de overheid ingeschakeld voor private doeleinden. Dit is wat bijvoorbeeld in de UK gebeurt met zogenaamde 'low housing demand' gebieden. In gebieden bewoond door financieel zwakke bewoners met een overaanbod aan woningen, worden woningen (soms zelfs van goede kwaliteit) massaal afgebroken en bewoners gedwongen om te verhuizen. Met privaat en overheidsgeld wordt vervolgens geïnvesteed in de wijk eventueel ook met versnelde vergunningenprocedures (short-tracking) nieuwe woningen gebouwd voor een financieel sterkere bevolkingsgroep. Met de winst van de operatie gaat men vervolgens in een andere wijk aan de slag waar men opnieuw een financieel zwakke groep verjaagt. Dit alles houdt ontwikkelaars aan de gang maar lost problemen van financieel zwakke bevolkingsgroepen niet op. Het andere extreem is het forceren door de overheid tot investeringen door de private sector. Dit is in het Schipperskwartier gebeurd met de eigenaars van prostitutiepanden, maar is zeer uitzonderlijk. Een V.O.M. zou waarschijnlijk een tussenvorm worden die afhankelijk van de precieze invulling meer sociaal gestuurd dan wel meer winstgedreven zou geweest zijn.

langdurigheid en beperkte flexibiliteit van de gemeentelijke procedures⁴⁰², de afname van de slagkracht van gemeentelijke grondregies (gezien als louter uitvoerend en daardoor te laat ingrijpend), een discours waarin die beperkingen steeds sterker in de verf komen, de toename van het personeel dat betaald werd via SOMA en de groei van een eigen meer flexibele werkwijze daarin, de ideeën die eind van de jaren 1990 groeien bij een aantal mensen onder wie schepen Wellens (op dat moment verantwoordelijk voor SOMA) omtrent stadsontwikkeling en grond- en pandenbeleid, het ontstaan van ideeën omtrent de oprichting van autonome gemeentebedrijven mogelijk gemaakt met de aanpassing van de Nieuwe Gemeentewet op 28 maart 1995⁴⁰³ die autonome gemeentebedrijven en de mogelijkheid tot privatisering van overheidstaken verruimt en het afnemen van het belang van sociale huisvesting als vastgoedactiviteit⁴⁰⁴. Dit alles leidt rond 2003 tot een tweede verandering van spelregels rond vastgoed. Daarin spelen massale overheidsinvesteringen, de oprichting van VESPA die vanaf dan de vastgoedtaken van de stad overneemt, de introductie van (grootschalige) publiek private samenwerking (PPS) en de subsidiëring van individuele eigenaars een rol. Episode 5 komt daarop terug.

2.10. Federaal grootstedenfonds en de criteria van de federale overheidsdienst maatschappelijke integratie

In 1999 mobiliseert de stad Antwerpen ook het federaal grootstedenfonds als instrument in het 'Eerste Kwartier'. Waar de eerste initiatieven - bijvoorbeeld de aanstelling van Karin Martens als prostitutieambtenaar - nog betaald werden met middelen van het sociaal impulsfonds (SIF)⁴⁰⁵, worden enkele van de eerste

⁴⁰² Zie bijvoorbeeld interview Koen Derkinderen. *'Begrotingstechnisch was dat wel moeilijk. De stad moet één of twee keer per jaar begroting opmaken, dus ge moest dan altijd op voorhand zeggen zoveel heb ik nodig voor aankopen, zoveel voor renovaties, dat zijn wel moeilijke procedures. Als ge zelf rechtspersoonlijkheid hebt en ge steekt dat in een aparte structuur, dan is dat veel flexibeler en vlotter.'* (...) *'Dat is het verschil tussen project- en proceswerking. Alles dat door de stad gebeurt en neigt naar projectwerking kunt ge beter in autonome structuren steken omdat ge dan uw eigen... ge kunt uw eigen personeel aannemen om bepaalde projecten uit te voeren met bepaalde middelen die dan toegedeeld worden door het stad. Binnen de stad is dat allemaal veel moeilijker.'* (...) *'Uw eigen rechtspersoonlijkheid he. Ge kunt veel sneller op de bal spelen. Ge moet niet altijd met alles naar de gemeenteraad bijvoorbeeld.'* (...) *'Maar die duidelijke opdrachtbepaling, gekoppeld aan die begroting die bij uzelf zit... als ge dit jaar meer nodig hebt voor aankopen dan voor renovatie, dan switcht ge gewoon he. Dat is een heel simpele beslissing van uw raad van bestuur zonder dat dat in begrotingen moet worden vastgelegd van hogere overheden. Dat is een heel stuk simpeler.'*

⁴⁰³ Wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI hoofdstuk V van de nieuwe gemeentewet, B.S. 8 april 1995. Zie bijvoorbeeld (Van Hooydonk 1996).

⁴⁰⁴ Ten tijde van burgemeester Cools was het realiseren van sociale huisvesting één van de belangrijkste manieren om met vastgoed om te gaan. Over het 'Eerste Kwartier' leefde ook de mening dat 'er al genoeg sociale huisvesting was in de wijk'.

⁴⁰⁵ Vermoedelijk via de vzw CISO, een vzw die het departement sociale zaken en later de bedrijfseenheid burgerzaken gebruikte om flexibeler te kunnen werken dan de procedures van de stedelijke administratie toelieten (aanwerving personeel, aankopen, beslissingsprocedures).

investeringen (2000 - 2001) van de stad in het Schipperskwartier betaald met middelen van het federaal grootstedenfonds. Het gaat om het opzetten van een wijkwerking en het aanwerven van personeel daarvoor, de renovatie van het stadsmagazijn en het installeren van een stedelijke wijkwerking daarin, het opmaken van een programma gezondheidszorg voor prostituees, het aankopen van de grond op de hoek van Vingerlingstraat en Verversrui in functie van het gezondheidsproject gh@pro en een uitbreiding van de dienst prostitutiebeleid tot 4 personen (zie hoger) met het oog op de wijkwerking en de gezondheidswerking⁴⁰⁶. Twee acties worden verregaand voorbereid en gebudgetteerd binnen het federaal grootstedenfonds maar worden niet uitgevoerd: het huiskamerproject voor straatprostituees uit de Athenebuurt en de aankoop van een voormalig bedrijfsgebouw tussen Verversrui en Schippersstraat (Verversrui 17 - 19) met het oog op het bestemmen ervan als prostitutiepand⁴⁰⁷. Het mobiliseren van het federaal grootstedenfonds verloopt niet van een leien dakje. Wanneer in 1999 bekend wordt dat commissaris (en van 2000 tot 2003 minister) van de federale regering belast met grootstedenbeleid Charles Picqué een fonds wil creëren, gebeurt heel wat lobbywerk. Prostitutieconsulent Karin Martens, burgemeester Leona Detiège, schepen Marc Wellens, bestuursdirecteur integrale veiligheid Marjan Knockaert en ook mensen vertrouwd met SIF en/of Europese fondsen (Dries Willems, Jos Goossens, Stefan Nieuwinckel) voerden in 1999 en begin 2000 gesprekken met vertegenwoordigers van het kabinet en van de administratie van minister Charles Picqué⁴⁰⁸.

KM: Ja. Die zat ook in de stuurgroep van heel het beleidsplan. Het was een stuurgroep van een aantal die dat plan mee opvolgden. Maar er waren dus verschillende eenheden die ermee te maken hadden, want het had met verkeer te maken, ruimtelijke ordening, juridische aspecten... Dus er waren best wat directies mee betrokken, maar goed, dat was toen nog in het stadium van we hebben hier een plan en het wordt toe gelicht. En toen is er ergens, tussen 98 en 99 is er een moment geweest, volgens mij was dat dan eind 98 als ik mij dat goed herinner of eind 99, dat kan ook. Het kan ook eind 99 geweest zijn. Toen lag dat plan er, en toen hadden we dus eigenlijk, toen was je in de fase van... je was iedereen maar proberen te betrekken, bijvoorbeeld de directeur van juridische zaken, je probeert iedereen mee op die kar te krijgen. Maar eigenlijk was het probleem dat niemand er nog echt in geloofde. Het plan was goed gekeurd, en daarna, een plan dat goed gekeurd is door

⁴⁰⁶ (Federale regering en stad Antwerpen 2000), (Federale regering en stad Antwerpen 2001) en avenanten.

⁴⁰⁷ Ibid. Zie ook hoger en verslagen stuurgroep prostitutiebeleid.

⁴⁰⁸ Interviews met Karin Martens en Dries Willems. Zie ook de lijst van deelnemers aan het werkbezoek van Charles Picqué aan de stad Antwerpen op 29 november 1999 (Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 1999). Leona Detiège, Marc Wellens, Marjan Knockaert, Karin Martens, Dries Willems, Charles Picqué, Monica De Coninck en anderen ontmoeten elkaar daar en moeten dus ook tijdens de voorbereidingen van dit bezoek met elkaar contact hebben gehad.

een college en een raad, dat gaat bij veel plannen zo... Maar we hadden dus wel alle mensen betrokken om vanuit juridische zaken te bedenken, dat stond er al in heel grote lijnen in er moet een soort vergunning komen, dat stond wel in het plan, maar hoe dat het dan heel concreet... Ik bedoel je moest ook echt een vergunning maken, er moest er ook één komen die een bepaalde status krijgt en die je ook wilt laten goed keuren. Dus de hele implementatie en uitvoering van dat plan, daar werd dus na de zomervakantie, daar werd in september 1999 mee gestart. Toen was het eigenlijk, toen gingen we maar praten en maar proberen iedereen aan het werk te zetten en dat lukte gewoon niet omdat mensen zoiets hadden van: ja pfff. Weet je, alle dingen die iemand dan extra moet doen, daar heeft men dan geen tijd voor of geen zin voor of ze zijn er persoonlijk tegen ⁴⁰⁹. Al die weerstanden, daar zat je ook met het punt dat als je zoiets fatsoenlijk op de rails zetten, dan heb je een budget nodig. Dat hadden we niet. En dat kwam er ook maar niet. Zo vaak je dat ook zei... En toen heb ik, misschien heb ik die brief nog wel ergens, een brief gestuurd naar Detiège en naar Schepen Wellens dat ik, want dat jaar kwamen er de eerste berichten van geld van het Grootstedenbeleid dat naar Antwerpen, Gent, enzovoort zou komen.

PVDB: Najaar 1999.

KM: Ja. Dat wilde men gaan uitgeven aan, vraag me niet meer wat, bewakingscamera's, er waren een aantal projecten. Een soort veiligheidshuis ofzo, ik weet het al niet meer. Er waren allerlei ideeën, eigenlijk was het geld al, voordat het er was, uitgedeeld. En er was niets gereserveerd voor prostitutie en dat ik daar via Marjan Knockaert ben achter gekomen, want ik had met Marjan nogal goed contact en met dat veiligheidskabinet, toen ben ik... ja toen dacht ik als ze dat gaan doen dan stop ik er ook mee, dan gooi ik de handdoek in de ring want dat heeft geen enkele zin. Ja je kunt niet zeggen... we hebben een prachtig plan, er was ontzettend veel geld uitgegeven aan het maken van dat plan, dan denk ik van wat zit ik hier nu te doen? Met iedereen een praatje te maken? En toen dacht ik van dan zoek ik wel een andere job. Ik heb toen een brief geschreven, echt van als dat geld er niet komt dan kan ik eigenlijk niets doen en stop ik ermee op 1 januari. En toen was Schepen Wellens van sociale zaken zo geschrokken en vond dat dat niet zo moest gebeuren en Detiège vond dat ik eigenlijk wel gelijk had. En toen zijn ze wakker geschoten van shit dat geld kan ik ook inzetten voor... dat ze daar nog niet bij stil gestaan had denk ik. Want je moest voor die budgetten van het federaal grootstedenbeleid... je had een onderdeel veiligheid,

⁴⁰⁹ Zie bijvoorbeeld (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999), verslag van 19 mei 1999 onder varia: 'Mevr. Van Hove stelt dat de personeelsinzet, die de uitvoering van het Beleidsplan voor OB met zich meebrengt, niet realistisch is met de huidige personeelsbezetting. Er zullen door het college duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Bij de begroting voor het jaar 2000 zal men met deze keuzen rekening moeten houden.'

gezondheid, sociaal en weet ik wat, en eigenlijk konden wij uit verschillende potjes graaien van dat budget. Toen zijn ze dus wakker geschoten en hebben ze bepaald dat er toch een deel, Wellens en Detiège zijn daar samen dan achter gaan zitten ook al waren ze niet de beste vrienden, en hebben toen gezegd van een deel van dat budget gaat naar de uitvoering van het prostitutieplan. En dan het voorjaar 2000 denk ik dan zijn de dingen terug echt in gang geschoten en daarmee hebben we onder andere... ik denk dat het zo gelopen is, toen is er budget gekomen en toen werd de mogelijkheid gecreëerd om bijvoorbeeld het stadsmagazijn te renoveren. (Zoekt iets over gezondheidsproject) Er is in het prostitutiegebied, Verversrui 3, een gezondheidsproject voor prostituees en dat pand hebben we volgens mij ook aangekocht met dat grootstedengeld, maar ook de uitvoering daarvan, dus de financiering van de gezondheidswerkers. Financiering van straathoekwerk denk ik ook. Volgens mij hebben we ook een stukje gefinancierd voor iemand vanuit juridische zaken die echt aan de slag ging met die gedoogbeschikking, zodat dat ook echt werd geschreven en uitgewerkt.

(Interview Karin Martens, 8 juli 2008)

De financiering van het programma van het grootstedenbeleid vindt zijn grondslag in de oriëntatienota van regeringscommissaris voor het Grootstedenbeleid Charles Picqué goedgekeurd door de ministerraad begin oktober 1999 en de wet van 17 juli 2000 'tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid'⁴¹⁰. De uitvoeringsmodaliteiten zijn geregeld bij Koninklijk Besluit van 12 augustus 2000⁴¹¹. Hierin worden de elf steden opgesomd waarmee overeenkomsten kunnen worden afgesloten: Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi en zeven Brusselse gemeenten. Bij Koninklijk besluit van 26 september 2001 werden Oostende, La Louvière, Bergen en Seraing aan de lijst van de elf eerder genoemde steden toegevoegd. Daarmee stelde de regering vier jaar lang aan lokale besturen, via het programma grootstedenbeleid, middelen ter beschikking om initiatieven te ondersteunen, die gericht zijn op wijken in moeilijkheden⁴¹² vanuit vier doelstellingen: de heropleving van de economie, de verbetering van de levenskwaliteit in de steden, de verbetering van de levensvoorwaarden en de bevordering van de veiligheid. De plaatselijke overheid moest meer bepaald de klemtoon leggen op werkgelegenheid, maatschappelijke integratie en sociale economie, veiligheid en onroerend goed. Later is de nadruk gelegd op geïntegreerde wijkontwikkeling, sociale cohesie en bewonersparticipatie, economische ontwikkeling en tewerkstelling, gezondheid en huisvesting, veiligheid. De betoelagde programma's van de steden zijn het

⁴¹⁰ (Ministerie van Economische Zaken 2000).

⁴¹¹ (Ministerie van Economische Zaken et al. 2000)

⁴¹² Op basis van de atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel, zie (Kesteloot et al. 1996).

voorwerp van een overeenkomst tussen de federale overheid en de betrokken lokale overheid. Ze zijn gebaseerd op twee principes: subsidiariteit en contractualisering. De federale regering ondersteunt projecten die op het plaatselijk niveau, zo dicht mogelijk bij de betrokken bevolking worden opgestart en ontwikkeld ⁴¹³. Responsabilisering van de verschillende partners gebeurt via een contract met resultaatsverbintenis op basis van te bereiken indicatoren. Het federaal programma grootstedenbeleid liep gedurende een eerste periode van 2000 tot en met 2003 ⁴¹⁴, maar werd voortgezet in 2004, in de periode 2005 - 2007 en 2008. Voor de uitvoering van het programma werd aan de steden gevraagd om in eerste instantie een algemeen beleidsplan als basisdocument en vervolgens geactualiseerde jaarprogramma's op te stellen ⁴¹⁵.

In het kader hiervan heeft de stad Antwerpen in de conceptnota van 20 maart 2000 de grote lijnen voor het 'Antwerps grootstedenbeleid' vastgelegd. Deze conceptnota werd principieel goedgekeurd in de collegezittingen van 23 maart 2000 en 13 april 2000. Vervolgens werd de conceptnota vertaald in een concreet beleidsplan dat een werkbaar actieplan omvat ⁴¹⁶. De stad koos er daarin voor de middelen van het federaal grootstedenfonds te investeren in Antwerpen Noord, het prostitutiebeleid (hoofdzakelijk in het Schipperskwartier) en jongerencriminaliteit. Deze investeringen zijn opgenomen in het stedelijk meerjarenprogramma "De kracht van de stad" onder het hoofdstuk "Leefbare stad" ⁴¹⁷, en vervolgens in jaarlijkse programmadocumenten ⁴¹⁸ en jaarlijkse eindrapporten ⁴¹⁹. Jaarlijks sluiten de federale regering en de stad

⁴¹³ 'Vanuit de wens om aan de lokale autoriteiten middelen ter beschikking te stellen om de negatieve dynamiek in de achterstandswijken in de grote steden om te keren, heeft het federaal Grootstedenbeleid een financieel ondersteuningsprogramma opgezet. Dit programma is gebaseerd op het mechanisme van de contractualisatie. Het zijn de steden of gemeenten zelf die de projecten bepalen die ze wensen op te zetten, binnen het kader van richtlijnen die door de Staat worden vooropgesteld. Er zijn twee types van contracten die met een beperkt aantal steden worden afgesloten: de "stadscontracten", opgestart in 2000, die in hoofdzaak de verbetering van de leefsituatie in de achtergestelde wijken wensen te verbeteren, en de "huisvestingscontracten", opgestart in 2005 in het kader van het huisvestingsplan van de federale regering (als gevolg van de buitengewone ministerraden van Gembloers en Oostende in 2004).' (www.politiquedesgrandesvilles.be, mei 2008).

⁴¹⁴ (Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2000),

⁴¹⁵ (Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer and Begeleidingsgroep evaluatie federaal grootstedenbeleid 2000 - 2003 2004), www.politiquedesgrandesvilles.be

⁴¹⁶ In deze periode werden ook de stedelijke programma's voor de Europese fondsen Doelstelling 2 ANNO 2000-2006 en Urban 2 Zuidrand 2000-2006 opgemaakt.

⁴¹⁷ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2003b).

⁴¹⁸ (Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2000), (Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2001), (Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2005a).

⁴¹⁹ (Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2002), (Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2004), (Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2005b).

Antwerpen overeenkomsten af ⁴²⁰, die kunnen worden aangepast in 'avenanten' waarin een budgettaire bijsturing van het voorziene jaarbedrag ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de federale regering. De eerste twee programmajaren 2000 en 2001 tellen, omwille van de snelle opstart, respectievelijk 6 maanden en 9 maanden. Vanaf 2002 konden de voorziene investeringsbudgetten ook na het programmajaar worden afgerekend, wat leidde tot hogere bestedingsgraden ⁴²¹.

Door het federaal grootstedenfonds als instrument te mobiliseren, worden de criteria die dit fonds structureren eveneens onderdeel van het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid'. Het federaal grootstedenfonds combineert (1) een focus op wijken in moeilijkheden ('achtergestelde buurten') en een aandacht voor sociale, economische, veiligheids- en fysieke aspecten met (2) een projectgerichte subsidiëring naar het model van de Vlaamse SIF middelen ⁴²² en de Europese Urban middelen ⁴²³. Daarnaast (3) spelen nog specifieke elementen mee, die het geheel een eigen karakter geven.

- De specifieke focus van het grootstedenfonds maakt dat enkel projecten met een belangrijke sociale inslag (alhoewel minder in de welzijnssfeer dan SIF) worden ondersteund die bovendien op verschillende domeinen tegelijk werken. Dit is ook geïnspireerd op de Brusselse wijkcontracten die projecten trachten te stimuleren die tegelijk en gecombineerd werken op sociale, economische en fysieke (geïntegreerde) ontwikkeling van een wijk. Het tegengaan van sociale verdringing is ook een aandachtspunt. Ook in de Europese urban subsidies is deze bekommernis terug te vinden ⁴²⁴. De aandacht voor sociale, economische en veiligheidsaspecten heeft ook te maken met het feit dat het gaat om federale bevoegdheden en dat het programma wordt aangestuurd door de Programmatorische Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.

⁴²⁰ (Federale regering en stad Antwerpen 2000, Federale regering en stad Antwerpen 2001, Federale regering en stad Antwerpen 2002, Federale regering en stad Antwerpen 2003, Federale regering en stad Antwerpen 2004, Federale regering en stad Antwerpen 2005).

⁴²¹ Naast de genoemde documenten zijn voor deze en volgende paragraaf interviews met Ilse Sloopmans, Rik Baten en Stijn Wohlputte, Tom Dumez eveneens belangrijke bronnen.

⁴²² Vermoedelijk is het federaal grootstedenfonds sterk geïnspireerd door het sociaal impulsfonds (SIF). Verscheidene mensen betrokken bij het SIF, vindt men later ook terug bij het federaal grootstedenbeleid. Antwerps schepen voor sociale zaken en OCMW-voorzitter Monica De Coninck werkte bijvoorbeeld in 1996 op het kabinet van Vlaams minister Leo Peeters en in 1999 op het kabinet van staatssecretaris Picqué. Zie interview met Rik Baeten en Stijn Wohlputte.

⁴²³ Vermoedelijk is het federaal grootstedenfonds ook geïnspireerd door de Urban 1 criteria die op hun beurt geïnspireerd zijn door het derde armoede programma (waarmee bijvoorbeeld ook de Antwerpse atlas kansarmoede is gefinancierd) dat integraliteit/multidimensionaliteit al beklemtoont. Dit hangt mogelijk samen met een groep die een sociale klemtoon legt binnen de Europese administratie/commissie.

⁴²⁴ Zie overzicht urban 1 criteria. Zie ook verder.

- De projectgerichte subsidiëring werkt enigszins tegengesteld aan de doelstelling om geïntegreerde projecten te ondersteunen. De druk op realisatie is immers zeer groot en de ruimte voor een collectief leerproces is daardoor klein. Projecten moeten begroot worden en in het begrotingsjaar worden uitgevoerd en betaald. Voor koerswijzigingen zoals het afblazen van het huiskamerproject of de aankoop van Verversrui 17-19 is in principe geen plaats omdat dit leidt tot lage bestedingsgraden en het mislopen van subsidies. Politiek ligt dit laatste zeer gevoelig ⁴²⁵. Eenzelfde beperking blijkt ook uit de ‘contractualisering’ tussen federale overheid en stad, de resultaatsverbintenis die de overeenkomst tussen beide bevat en het opstellen van indicatoren daaromtrent. Ook dwingt de wijze van financiering tot het aanwerven van personeel met behulp van stedelijke vzw’s als SOMA en CISO.
- Het federaal grootstedenfonds heeft echter nog een aantal kenmerken die de projectgerichtheid enigszins afzwakken. Het fonds ondersteunt een beperkt aantal projecten, is daardoor royaal in zijn ondersteuning en geeft een 100% financiering ⁴²⁶. Dit laatste bevordert vernieuwing en experiment. Ook is er een marge voor onderhandeling tussen stad en federale overheid omtrent de subsidieerbaarheid van specifieke acties. De toegestane uitvoeringsperiode (waarin nog schuldvorderingen kunnen worden ingediend bij de federale overheid) werd in 2002 verlengd tot november van het jaar na het begrotingsjaar, wat de druk op snel realiseren verlaagt ⁴²⁷. Dit stelt overigens een probleem voor de federale regering omdat deze moet kunnen inschatten hoeveel zij zelf in haar begroting voorziet voor de betalingen aan de gemeenten. De indicatoren voor het bepalen van het resultaat van de projecten worden onderhandeld en afgeleid uit de projecten zelf en niet op voorhand als een algemene abstracte standaard neergezet. Tenslotte heeft ook het invoeren van een meerjarenfinanciering in 2005 (periode 2005 - 2007) de druk op snelle projectrealisaties enigszins verminderd.

Door de introductie van het Schipperskwartier in het federaal grootstedenfonds werken een aantal eigenschappen van dit fonds in dit proces door. Het grootstedenfonds ‘selecteert’ immers projecten met gemengde focus, in dit geval het Schipperskwartier, waardoor andere projecten niet worden ondersteund. Ook binnen het project ‘Schipperskwartier’ dwingt het fonds tot het indienen van diverse types

⁴²⁵ Zie ook interview Tom Dumez over de kritiek van de gemeenteraad op het niet gebruiken van alle middelen die voor begrotingsjaar 2000 waren toegezegd. Zie ook interview Dries Willems.

⁴²⁶ *‘In tegenstelling tot vele andere financiële steunprogramma’s, vraagt het programma Grootstedenbeleid niet noodzakelijk co-financiering vanwege de lokale autoriteiten, rekening houdend met de moeilijke financiële situatie van de betrokken gemeenten. De projecten kunnen dus voor de volle 100 % door het programma Grootstedenbeleid worden gefinancierd. Het programma wil vooral vernieuwende projecten ondersteunen, projecten die anders niet zouden worden gerealiseerd.’* (www.grootstedenbeleid.be).

⁴²⁷ In vergelijkbare subsidiesystemen (bijvoorbeeld Urban) moet het geld uitgegeven zijn vóór het einde van het begrotingsjaar. Zoniet vervalt de subsidie.

van deelprojecten die de verschillende domeinen van het grootstedenfonds bestrijken. Ondanks de grote autonomie van de stad binnen het fonds, hadden de federale administratie en kabinet wel degelijk een invloed op de ingediende en gefinancierde projecten ⁴²⁸. Onrechtstreeks geven de projecten in het Schipperskwartier ook vorm aan de belangen van de 'stakeholders' van het grootstedenfonds. Het gaat met name over de Waalse PS die al sinds 1992 (afwisselend met de SP) federale ministers voor maatschappelijke integratie levert, als één van de grote verdedigers van het fonds en met een bijzondere interesse voor investeringen in achterstandswijken. De diverse relaties tussen het Antwerpse stadsbestuur en zijn administratie en het federaal kabinet en administratie spelen daarin ook een rol. Personen uit de SP als Leona Detiège en Monica De Coninck (werkzaam op het kabinet van Charles Picqué) zijn ook belangrijk geweest voor de vlotte financiering van de Antwerpse projecten die pasten in het grootstedenfonds, niet zozeer omwille van ongeoorloofde beïnvloeding maar omdat de omkaderingen van beide partijen goed bij elkaar aansluiten.

Het federaal grootstedenfonds werd voorafgegaan door een aantal Vlaamse en Europese fondsen gericht op wijken in moeilijkheden. In 1989 kwam de eerste aanzet om gemeenten te ondersteunen in hun werking ten aanzien van vormen van achterstelling. Er kwam 2,2 miljard Belgische frank uit het gemeentefonds voor de bestrijding van de kansarmoede: 1,7 miljard frank te besteden via Vlaams minister van binnenlandse aangelegenheden Luc Van den Bossche (Fonds Van den Bossche) en 500 miljoen frank via Vlaams minister van Welzijn en Gezin Jan Lenssens (Fonds Lenssens, Vlaams fonds voor integratie van achtergestelden of VFIA). Verschuivingen in het politieke landschap door het succes van het Vlaams Blok vormen hiervan de achtergrond. Het succes van het Vlaams Blok werd gelezen als een reactie uit frustratie vanuit achtergestelde wijken en bevolkingsgroepen in de grote steden (in het bijzonder Antwerpen). Het geld voor deze fondsen was afkomstig van middelen die Vlaanderen in 1989 ontving als compensatie voor de schuldenkrijtschelding van de Waalse steden. In 1990 (decreet van 31 juli 1990) werden deze eerste beleidsaanzetten gestroomlijnd in het 'Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen' (VFIK). Het geld werd gereserveerd voor gemeenten met grote concentraties kansarmen of migranten. Er werd nadrukkelijk gekeken naar het welzijnswerk om zijn deskundigheid in te zetten in de strijd voor integratie en dus tegen sociale uitsluiting en kansarmoede. De inclusieve benadering en de territoriale aanpak stonden centraal. Om effectief en efficiënt te zijn moest het daarbij gaan om precies toegesneden projecten met duidelijke doelstellingen en aanpak. Dat was meteen ook een vernieuwde benadering van de welzijnswerkpraktijk: geen algemene

⁴²⁸ Rik Baeten en Stijn Wohlputte vermelden in dit verband het bestaan van 'directieven' voor het al dan niet goedkeuren van projecten voor subsidie. Zo werd bijvoorbeeld de politieantenne in het Schipperskwartier niet voor subsidiëring goedgekeurd. De aankoop van het pand Verversrui 17-19 lag moeilijk maar stond wel in het programma.

financiering maar specifieke doelgerichte strategieën werden verwacht. Aan de subsidies werd ook een gerichte evaluatiepraktijk gekoppeld ⁴²⁹.

Omstreeks 1994 leidden een aantal ontwikkelingen naar een radicale herstructurering en stroomlijning van de versnipperde projecten. Het gaat om: een toenemende druk op het beleid om effectieve antwoorden te vinden op territoriale achterstelling en de situatie van 'kansengroepen', een toenemende aandacht voor de stadsvlucht, de blijvende verkiezingssuccessen van het Vlaams Blok en het Armoederapport (Algemeen Verslag van de Armoede, 1995) van de Koning Boudewijnstichting ⁴³⁰. In 1996 werden De VFIK middelen en andere fondsen samengevoegd tot het sociaal impulsfonds (SIF). Het SIF had de bedoeling om het gemeentelijk beleid rond leef- en omgevingskwaliteit van achtergestelde buurten en doelgroepen daarbinnen te ondersteunen ⁴³¹. Het werd ingezet om het sociaal weefsel te versterken, het vertrouwen van de burger op te krikken en te antwoorden op sociale achterstand en de dualisering van de maatschappij. Het budget voor stedelijk beleid steeg aanzienlijk van 110 miljoen euro in 1996 naar 186 miljoen euro in 1999. SIF inspireerde zich op de sociale stadsvernieuwing van de jaren 1980 en de opvolger daarvan in Antwerpen onder de vleugels van de BOM en legde meer nadruk op ruimtelijke en integrale maatregelen dan VFIK. Het SIF beoogde een fysieke, sociale en economische herstructurering van de steden. Armoede stond in het centrum van de analyse. Betrokken steden waren niet altijd gelukkig met deze focus maar werden door de Vlaamse overheid verplicht. Daartoe werden strenge selectiecriteria voor subsidiëring gehanteerd. Het SIF gebruikte armoede criteria gemeenten te selecteren en de hoogte van de subsidies te bepalen. Een speciale SIF administratie werd opgericht om de lokale bestedingen te controleren. De geselecteerde gemeenten moesten een gedetailleerd driejarig SIF beleidsplan opmaken dat in een akkoord met de Vlaamse overheid werd bevestigd. Het plan moest vertrekken van een expliciete analyse van de behoeften inzake armoede, werkgelegenheid en werkloosheid, huisvesting en sociale deprivatie in de gemeente en moest de verwachte resultaten duidelijk definiëren om een monitoring te kunnen organiseren. 'Het 'enge' kansarmoededenken, zoals dat bijvoorbeeld nog in het VFIK naar voor kwam, en waar de afbakening van risicogroepen en doelgroepen de

⁴²⁹ (Loopmans 2007, Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007) en www.canonsociaalwerk.be.

⁴³⁰ Dit was opgemaakt in opdracht van Laurette Onkelinx, de toenmalige minister van Maatschappelijke Integratie. Het rapport stuurde aan op een geïntegreerde en inclusieve aanpak.

⁴³¹ Volgens het decreet van 14 mei 1996 was dit fonds 'ingesteld met als opdracht het ondersteunen van het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en steden en het ondersteunen van het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van kansarmoede en de bevordering van het welzijn'.

belangrijkste structurende factor voor het beleid was, werd aldus gecompliceerd met een meer algemeen wijkgericht beleid ⁴³².

3. Een groeiende relevante sociale groep

In de voorgaande episode 2 was nog sprake van verschillende socio-technische ensembles met daarin telkens een overeenkomstige relevante sociale groep. Toch bestonden al verbanden tussen de verschillende ensembles en groepen. In deze episode 2 neemt de verwevenheid tussen een groot aantal individuele en collectieve actoren toe en groeit een indrukwekkend netwerk van betrokken actoren uit tot één relevante sociale groep verbonden met de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid'. Onderstaande paragrafen overlopen de actoren in kwestie. Aangezien de meeste daarvan al vermeld werden in voorgaande secties en de socio-technische dynamieken waarin zij betrokken zijn al aan bod kwamen, blijft de analyse beknopt. Toch tracht ik - overeenkomstig het dialectisch socio-technisch perspectief - opnieuw actoren en groepen te relateren aan de instrumenten en institutionele omkaderingen waarin zij opereren en dit te plaatsen in hun dynamiek.

Met de groei van de relevante sociale groep verbonden met 'prostitutiebeleid', worden ook actoren en groepen hieruit uitgesloten. Deze komen aan bod in een volgende sectie.

In de periode 1997- 1998 blijven de in voorgaande episode 2 betrokken actoren belangrijk. Zij worden aangevuld met enkele bijkomende actoren.

- Burgemeester Detiège en haar kabinet (Marjan Knockaert) blijven (vooral maar niet enkel) vanuit de omkadering 'publieke veiligheid' belangrijke betrokkenen. Detiège verzekert de betrokken groep van de steun van het college ⁴³³, waar vooral Patsy Sörensen (emancipatiebeleid) en Marc Wellens (sociale zaken) betrokken schepenen zijn. Bij de sluitingen in 1997 en 1998 van prostitutiepanden in de omgeving van de Burchtgracht en in de Korte en Lange Winkelhaakstraat speelt ook de bouwpolitie (ir. Van de Putte van het departement ruimtelijke ordening en veiligheid - DROV) een belangrijke rol. Dit gebeurt zoals beschreven

⁴³² Zie ook (Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007) en (Van Hove and Nieuwinckel 1996), p. 41.

⁴³³ Dit bestaat van 1 januari 1995 tot 31 december 2000 uit: Leona Detiège (SP, burgemeester), Gilbert Verstraelen - Paul De Loose (SP, openbare werken), Fons Geeraerts (SP, onderwijs), Marc Wellens (Antwerpen 94 - CVP, sociale zaken), Bruno Peeters (Antwerpen 94 - CVP), Hugo Schiltz (Antwerpen 94 - VU, financiën en economie), Eric Antonis (Antwerpen 94 - onafhankelijke, cultuur), Patsy Sörensen (Agalev-Beweging voor sociale vernieuwing (BSV)), emancipatiebeleid, bevolking, jeugd en ontwikkelingssamenwerking) in juni 1999 vervangen door Dirk Geldof (Agalev), Mieke vogels (Agalev - ruimtelijke ordening en milieu), Leo Delwaide (VLD - haven), André Gantman (VLD - personeelszaken).

- vanuit de bevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot openbare veiligheid en de gemeentelijke bouwverordening.
- Ook politie en gerecht blijven betrokken. Alhoewel het vijfhoeksoverleg al in voorgaande episode 2 tot een grotere samenhang in het politieoptreden had geleid, werkt de voortdurend wijzigende institutionele omkadering (de politiehervorming) door in het Schipperskwartier. De inbreng van de politie wordt stilaan coherenter en massiever maar ook meer verweven met andere instrumenten en actoren. Zoals voorheen blijft de samenwerking met het parket belangrijk ⁴³⁴.
 - Het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu (DSVM) is al sinds 1989 betrokken, in het bijzonder via directeur Fons Famaey en de dienst emancipatiebeleid. Deze dienst wordt aangestuurd door schep en Sörensen en haar kabinet, waarvan een aantal mensen (Gerda Van Gompel, Ruud Martens, Jan De Zutter, ...) in deze periode de vergaderingen (bijvoorbeeld van BOP) volgen. Schep en Sörensen, haar kabinet en het departement sociale zaken opereren vanuit een veeleer sociale logica.
 - De vroegere samenwerking van Payoke met de Ufsia en de UIA (Jan Vranken, Eric Van Hove e.a. van het departement politieke en sociale wetenschappen en later A. Meheus en Pierre Van Damme van de vakgroep sociale geneeskunde en epidemiologie) leidt in deze periode tot blijvende relaties met de academische wereld. Ook de vakgroep strafrecht van de UGent (K. Van Impe) is gedurende een korte periode vertegenwoordigd in BOP. Via Brice De Ruyver van deze vakgroep krijgt de stad Antwerpen ook contact met het veiligheidsbeleid van het kabinet Verhofstadt.
 - Karin Martens - voorheen werkzaam bij Jan Vranken omtrent het evalueren van het SIF-beleid - van de nieuwe dienst prostitutiebeleid en het bureau Seinpost (Paul Lohmann) zijn nieuwe spelers in deze periode. De dienst valt onder de bedrijfseenheid burgerzaken (vóór 1997 DVSM). De dienst krijgt na verloop van tijd een vrij centrale rol binnen de relevante sociale groep, opererend vanuit de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' en werkzaam in de verschillende onderdelen daarvan, sociaal, op het vlak van veiligheid, vastgoedontwikkeling enz.
 - Het Centrum voor informatie en samenlevingsopbouw (vzw CISO) wordt als stedelijke vzw ingezet bijvoorbeeld om Karin Martens aan te werven.

Naast uitbreidingen van betrokken actoren, gebeuren ook een aantal verschuivingen. In augustus 1997 wordt na contacten tussen het college en Seinpost (zie hoger) de beleidsontwikkelingsgroep prostitutie BOP opgericht en de werkgroep STOEP

⁴³⁴ Betrokkenen die worden genoemd zijn Leen Nuyts, referentieprocureur Eva Herreman, procureur Bart Van Lysebeth bijvoorbeeld aanwezig op de conferentie over integraal prostitutie beleid van 19 juni 2001.

opgeheven ⁴³⁵. Omwille van haar activistische logica wordt Payoke bewust uit BOP gehouden ⁴³⁶, waardoor BOP een werkgroep wordt van stadsdiensten en politie. Enkele academici vormen een af en toe geraadpleegd klankbord. Payoke wordt één keer uitgenodigd ⁴³⁷. Uiteraard behoudt Payoke via schepen Sörensen, haar kabinet en de emancipatieambtenaar onrechtstreeks nog enige invloed. Ook werken vele ideeën en initiatieven van Payoke door in een aantal van de besproken instrumenten en hun omkadering. Op het einde van 1997 (mogelijk begin 1998) voert de stad onder stadssecretaris Fred Nolf een herstructurering uit van de stedelijke administratie. De vroegere departementen worden omgevormd naar bedrijfseenheden, waardoor mensen en diensten in andere eenheden terecht komen. Delen van het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu (DSVM) komen in de bedrijfseenheid burgerzaken (BZ) terecht, delen van het departement ruimtelijke ordening en veiligheid (DROV) komen onder de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf (OB). Dit draagt bij tot het verdwijnen van Fons Famaey en Tony De Smedt. Dit leidt tot verschuivingen in de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid'. Het veranderen van personen is ook noodzakelijk voor een verdere voortgang van het proces. Later heeft de herstructurering ook gevolgen voor de oprichting van verzelfstandigde agentschappen (zie verder episode 5).

In de periode 1999 - 2000 gebeurt een verruiming van de betrokken actoren en groepen. Dit gaat samen met het opheffen van BOP en het oprichten van een stuurgroep prostitutiebeleid in 1999 ⁴³⁸. Overigens gaan er in 1998 al stemmen op om BOP te verruimen, maar dit krijgt pas later gevolg.

- De gemeenteraad komt nu meer op de voorgrond, niet alleen naar aanleiding van vragen - vaak door het Vlaams Blok - en discussies, maar meer en meer ook in beslissingen. Dit betekent waarschijnlijk dat ook binnen de partijen en tussen de partijen van de meerderheid meer overleg plaatsvindt. Op 12 oktober 1998 bespreekt een themacommissie van de gemeenteraad de door Seinpost en BOP opgemaakte principes voor een prostitutiebeleid (beleidsvisie). Op 9 juni 2000 bespreekt een themacommissie de invoeging van het concentratiegebied in de politiecodex en het reglement geschiktheidsverklaring prostitutieband. Op 19 juni 2000 keurt de gemeenteraad beide goed, samen met een aantal besluiten die het

⁴³⁵ Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 1997b) en (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 1997a) brief van Patsy Sörensen en Fons Famaey van 9 september 1997 aan de deelnemers van STOEP.

⁴³⁶ Zie interviews met Fons Famaey, Veronique Grossi en Marjan Knockaert.

⁴³⁷ Het gaat om de vergadering van BOP van 23 juni 1998. Aan de beperkte opkomst ziet men dat de leden van BOP de standpunten van Payoke als gekend beschouwden en niet langer van grote invloed.

⁴³⁸ De regelmatige deelnemers aan de besprekingen van de stuurgroep zijn: schepen Geldof, bestuursdirecteur veiligheid Marjan Knockaert, bestuursdirecteur ontwikkelingsbedrijf Gerda Van Hove, bestuursdirecteur burgerzaken Paul Thewissen, Paul Lohmann en Tinneke Ossewaarde van Seinpost, hoofdcommissaris Tony Dyck, coördinator samenlevingsopbouw Veerle Hobin, Lieve Brasseur van de juridische dienst, prostitutieconsulent Karin Martens.

- concentratiegebied autoluw maken. Vanaf dan zal het prostitutiebeleid meer en meer leiden tot beslissingen van de gemeenteraad ⁴³⁹.
- Begin 2000 krijgt de juridische dienst een belangrijke rol. Lieve Brasseur werkt aan de reglementering inzake concentratiegebied en geschiktheidsverklaring en vormt de schakel met juridische manieren van handelen en denken.
 - Na de herstructurering van de stedelijke administratie, wordt de dienst samenlevingsopbouw van de bedrijfseenheid burgerzaken de verantwoordelijke administratie, in opvolging van het departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu. De dienst prostitutiebeleid wordt hiervan een onderdeel en komt daardoor in contact met de andere diensten onder de dienst samenlevingsopbouw, zoals de dienst wijkwerking en wijkontwikkeling ⁴⁴⁰. Via wijkontwikkeling bestaan ook relaties met de stedelijke jeugddienst, cel leefbaarheid, dienst buurttoezicht, de cel wijkoverleg en informatieknoppunt, opsinjoren, cel individuele dienstverlening enz.
 - Met het betrekken van wijkwerking in het proces Schipperskwartier, krijgen ook de bewoners een nieuwe positie. Via de wijkwerking (nieuwsbrieven ⁴⁴¹, activiteiten, buurtcentrum stadsmagazijn) worden zij geïncorporeerd in de relevante sociale groep rond 'prostitutiebeleid'.
 - Via het aankopen van panden wordt ook de dienst patrimonium betrokken en met de aankoop van een pand in Klapdorp komt ook de sociale huisvestingsmaatschappij Onze Woning in beeld. De maatschappij maakt echter geen werk van de renovatie van het pand en is - heel anders dan in de jaren 1970 en 1980 - niet betrokken.
 - De dienst prostitutiebeleid legt in navolging van Patsy Sörensen en Payoke en met het oog op wijzigingen in het statuut van prostituees, contacten met diverse federale ministeries. Het gaat bijvoorbeeld om: Ministerie van Arbeid en Gelijke kansen (Onckelinx), Ministerie van Binnenlandse zaken (Duquesne), Ministerie van Landbouw en Middenstand (Gabriels), Ministerie van Justitie (Verwilghen), Ministerie van volksgezondheid (Aelvoet). Binnen de Vlaamse overheid wordt contact gezocht met: Ministerie van Welzijn, Gezondheid en Gelijke kansen (Vogels), Ministerie van Cultuur, jeugd, stedelijk beleid (Anciaux), Ministerie van Werkgelegenheid en Toerisme (Landuyt), Ministerie van Binnenlandse

⁴³⁹ Slechts een zeer beperkt aantal gemeenteraadsleden profileert zich op het prostitutie-thema. Voorbeelden zijn: Anneke Vermeiren (VLD) die het thema lijkt te gebruiken om in de belangstelling te komen (zie ook gesprekken met Maarten Loopmans), Antoinette Pecher die er al in de jaren 1980 meer bezig was, Fatima Bali en Louis Wyns (bron nieuwsblad op site RB-TB over de gemeenteraadsleden aanwezig op een bewonersvergadering).

⁴⁴⁰ Zie verslagen van besprekingen van de dienst samenlevingsopbouw (Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken 1999, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw 1999a, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw 1999b).

⁴⁴¹ De eerste in december 1999.

aangelegenheden (Sauwens), Ministerie van Economie, Ruimtelijke ordening (Van Mechelen)⁴⁴². Deze contacten verlopen ook langs individuele schepenen en via de SP en Agalev. Zij leiden ook tot het indienen door federale parlementsleden van wetsvoorstellen inzake prostitutie.

- Ook met de steden Brussel, Gent, Oostende, Charleroi en Luik heeft Antwerpen contacten (formeel bijvoorbeeld in november 2002, zie hoger), dit omwille van de gemeenschappelijke prostitutieproblematiek.
- Vanaf 1998 ontstaan meer en meer verbanden met de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf, SOMA en de planningscel (zie ook verder episode 4). Dit gebeurt bijvoorbeeld via het Urban 1 project voor de omgeving van het centraal station en de bijbehorende afbouw van de prostitutie in de Korte en Lange Winkelhaakstraat, via burgemeester Detiège die als burgemeester de sluitingen van prostitutiepanden in de stationsomgeving uitvoert, via schepen Wellens die verantwoordelijk is voor SOMA waarbinnen meer en meer ruimtelijke planners worden aangeworven en een planningscel wordt uitgebouwd, via Dries Willems projectleider voor de stationsomgeving en werkzaam bij het ontwikkelingsbedrijf, via het SIF en het federaal grootstedenfonds waarin schepen Wellens en SOMA een grote rol speelden, en later via Kitty Haine werkzaam voor de dienst samenlevingsopbouw en voor de planningscel (zie verder).
- Met de invoering van het Schipperskwartier in het federaal grootstedenfonds worden zoals beschreven ook SOMA (programmacoördinatie grootstedenbeleid - Tom Dumez) en de federale administratie voor maatschappelijke integratie (Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie) betrokken. Daarnaast worden partijlijnen binnen de SP (waarbinnen vele van de kopstukken Vandebroucke, Van de Lanotte, Janssens enz. via vroegere contacten, onder andere via Patsy Sörensen, met het thema bekend waren, zie hoger) en tussen SP en PS gemobiliseerd.
- Wanneer de dienst prostitutiebeleid en Seinpost in 1999 proberen een vastgoedontwikkelingsmaatschappij (VOM) op te starten, lijkt de relevante sociale groep uit te breiden met banken en ontwikkelaars uit de vastgoedsector. Het plan wordt echter niet uitgevoerd. Waarschijnlijk was dit wel een voorbereiding op latere contacten tussen de stad en de vastgoedsector.

In juni 1999 wordt schepen Sörensen verkozen als Europees parlements lid. Zij verlaat het Antwerps schepencollege, waardoor de dienst emancipatiebeleid en Payoke hun invloed in de stuurgroep prostitutiebeleid verliezen. Schepen Sörensen maakt nog net de eerste vergadering van de stuurgroep prostitutiebeleid mee (19 mei 1999), waarna Dirk Geldof als nieuwe schepen haar taak overneemt. Er

⁴⁴² Zie bijvoorbeeld verslag stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000.

verschijnen geen medewerkers van kabinet of dienst emancipatiebeleid meer op de vergaderingen.

Vanaf 2001 vergroot de relevante sociale groep rond prostitutiebeleid opnieuw. Dit heeft onder andere te maken met de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 en de start van de nieuwe gemeenteraad en een nieuw college op 1 januari 2001. Dit is ook zichtbaar in een verruiming van de stuurgroep prostitutiebeleid ⁴⁴³.

- In 2001 wijzigt het college van burgemeester en schepenen vrij grondig ⁴⁴⁴. Dit maakt dat meerdere schepenen betrokken (willen) geraken bij het proces. Schepen Tuur Van Wallendael wordt bevoegd voor sociale zaken en lijkt de meest betrokken schepenen te worden. Schepen Chantal Pauwels is bevoegd voor emancipatiezaken en volgt het prostitutiebeleid actief op maar komt tot een goede taakverdeling met schepenen Van Wallendael ⁴⁴⁵. Schepen Dirk Grootjans wordt - in het verlengde van de steeds toenemende invloed van het veiligheidsdiscours - bevoegd voor integrale veiligheid maar komt nauwelijks tussen in het dossier. Leona Detiège blijft zoals voorheen zelf op de achtergrond maar volgt het dossier via kabinetsmedewerkers.
- In 2001 gebeuren de sluitingen van de prostitutiepanden in het Schipperskwartier. Dit valt ook samen met wijzigingen van de personen en diensten van de politie die bij het proces betrokken zijn ⁴⁴⁶. In 2000 dringt (hoofd)commissaris Luc Lamine aan op een sluitend kader voor het politioptreden inzake prostitutie. In

⁴⁴³ Regelmatige deelnemers van de stuurgroep prostitutiebeleid worden nu: schepenen of kabinet Van Wallendael, schepenen of kabinet Pauwels, kabinet van de burgemeester, kabinet Grootjans, bestuursdirecteur bestuurszaken Paul Thewissen, bestuursdirecteur veiligheid Marjan Knockaert, hoofdcommissaris Serge Muyters, Lieve Brasseur juridische dienst, Veerle Hobin coördinator dienst samenlevingsopbouw, parket/procureur des Konings, Karin Martens en Joris Wils dienst prostitutiebeleid. Seinpost verdwijnt als deelnemer.

⁴⁴⁴ Zoals na de gemeenteraadsverkiezingen in oktober 1994, is ook de coalitievorming eind 2000 moeizaam. Het college bestaat van 1 januari 2001 tot juni 2003 uit: Leona Detiège (SP, burgemeester), Tuur Van Wallendael (SP - sociale zaken, bovenlokale fondsen), Kathy Lindekens (SP - onderwijs, jeugd), Marc Van Peel (CVP - personeelszaken, pensioenfonds en decentralisatie), Eric Antonis - Philip Heylen (CVP - cultuur, monumentenzorg), Leo Delwaide (VLD - haven, economie, werkgelegenheid), Dirk Grootjans (VLD, integrale veiligheid), Ann Coolsaet (VLD - ruimtelijke ordening en openbare werken, stadsontwikkeling), Luc Bungeneers (VLD - financieën, economie), Chantal Pauwels (Agalev - Samenlevingsopbouw, Communicatie en Informatie, emancipatie), Erwin Pairon (Agalev, leefmilieu, huisvesting, afvalbeleid, bevolking). OCMW voorzitter is Monica De Coninck.

⁴⁴⁵ Interview Tuur Van Wallendael en verslagen stuurgroep prostitutiebeleid. Schepen Pauwels vult emancipatiebeleid vooral vanuit een migrantenwerking in en laat prostitutiebeleid aan schepenen Van Wallendael.

⁴⁴⁶ Op de achtergrond spelen hier grondige verschuivingen binnen de politie. Dit hangt ook samen met de herstructurering van de politie door de regering. Volgens Paul Lohmann speelde bovendien een corruptieprobleem bij de politie. Mogelijk heeft ook de machtsstrijd binnen de politie tussen korpschef/hoofdcommissaris politie Luc Lamine en hoofdcommissarissen Luc Van Beylen en Guido Dupont versus hoofdcommissaris Serge Muyters en commissaris Bart De Bie (ook baas van de politieschool Eddy Den Hondt? welk kamp?) hier iets mee te maken (bron: (Detiège 2003)). Ik ga daar niet verder op in.

2001 is het vooral commissaris Serge Muylers die de besprekingen in de stuurgroep volgt. Gelet op de toenemende duidelijkheid omtrent te ondernemen acties, kan hij als voorstander van een harde aanpak in die periode zijn instrumenten ontplooiën. Jan Hopstaken en Tony Dyck die al sinds het begin van de jaren 1990 het proces volgen, verdwijnen van het toneel. Zoals vroeger aangegeven zijn binnen dit kader rond 'publieke veiligheid' meerdere diensten betrokken, onder andere het Ministerie van Middenstand (in verband met prostitutie als beroepsactiviteit), de Dienst Vreemdelingenzaken, Payoke, de Sociale Inspectie, de Economische Inspectie, de Administratie der Douane en Accijnzen, de Eetwarensinspectie, de stadsreinigingsdienst, de Witte Tornado's, de verkeerspolitie, de verkeerscel Zone West, de hondenbrigade, wijkteams van de Zone West, de procureur des Konings, het Vast Comité van Toezicht, de stedelijke juridische dienst en de dienst integrale veiligheid enz. De afdeling Politie zone west zorgt voor handhaving van het concentratiegebied. De diensten veiligheid/administratie en stafdienst/rechtszaken volgen, indien nodig, de zaken juridisch op. Vanaf 2001 wordt de politiecel Schipperskwartier onder leiding van Jan Piedford ook een speler.

- Met de overname van de gezondheidswerking van Payoke door de stad en de UIA en de oprichting van Gh@pro blijft de gezondheids- en welzijnswereld onderdeel van de relevante sociale groep.
- De stedelijke juridische dienst van de stad (Lieve Brasseur) blijft betrokken via de uitwerking van procedures omtrent het werken met geschiktheidsverklaringen en de opvolging van heel het systeem (zie episode 4).
- Aan de opvolging van de geschiktheidsverklaringen werken ook mensen van de dienst bouwvergunningen (Martin Thijs, Katrin Stammen) van de bedrijfseenheid ontwikkelingsbedrijf mee.
- Rond 2001 begint het Vlaams Blok meer en meer akkoord te gaan met het gevoerd beleid en in de gemeenteraad beslissingen mee goed te keuren. Het wordt daardoor onderdeel van de relevante sociale groep.
- Tenslotte, en niet in het minst, kunnen we (een groot deel van) de prostituees in het Schipperskwartier nu ook als onderdeel van de relevante sociale groep beschouwen ⁴⁴⁷. De dienst prostitutiebeleid, verschillende politiediensten, gh@pro, de dienst wijkwerking enz. bouwen individuele contacten uit met de vrouwen zelf. In het algemeen is er geen fundamentele weerstand tegen het 'prostitutiebeleid'. Minstens ondergaan de prostituees de aanpak. Maar velen zijn ook erg positief. Hun graad van inclusie is bijgevolg veeleer hoog.

⁴⁴⁷ Ook de overblijvende pooiers vallen hieronder. Ongeveer 80% van de prostituees heeft nog steeds een pooier, waaronder mogelijk nog steeds hardcore pooiers/mensenhandelaars maar ook softe pooiers (man of vriend die mee van inkomsten van de vrouw leeft). Slechts een heel klein aantal prostituees werkt zelfstandig en kan verstandig omgaan met het geld. (Interview Joris Wils, 23 februari 2007).

Met de uitbreiding van het netwerk van individuele en collectieve actoren tot een ververtakte relevante sociale groep binnen het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid', gebeurden ook interne verschuivingen. Vele van de actoren die centraal stonden in een vorige episode en die betrokken waren bij de langzame vorming van het 'prostitutiebeleid' zijn eind 2001 ongeveer verdwenen. In kleine stappen verdwijnt Payoke, veranderen de betrokken personen in het departement sociale zaken (later bedrijfseenheid burgerzaken), veranderen de betrokken personen bij de politie, veranderen de betrokken schepenen. Onvermijdelijk leidt dit tot kleine verschuivingen in de corresponderende institutionele omkaderingen die onderdeel zijn van 'prostitutiebeleid'. Toch blijft 'prostitutiebeleid' in grote lijnen een mix van sociale logica's, een veiligheidslogica en een bestuurlijk-strategische logica.

4. Groepen buiten het 'prostitutiebeleid'

Met de groei van het netwerk van individuele en collectieve actoren tot een relevante sociale groep gerelateerd aan 'prostitutiebeleid', worden tegelijk ook groepen duidelijk die daar niet toe behoren en die de instrumenten van het 'prostitutiebeleid' heel anders zien dan de relevante sociale groep. Het gaat met andere woorden om groepen met een geringe graad van inclusie in het betreffend instrumentarium. We overlopen enkele van deze groepen. Een aantal daarvan kwamen al aan bod.

In de eerste plaats is het instrumentarium van het 'prostitutiebeleid' gericht tegen mensenhandelaars en andere criminele activiteiten die zich hadden gevestigd in het Schipperskwartier. De 'grijze' handel gevestigd langs Klapdorp en Falconplein maakt daar deel van uit. Het zijn uiteraard vooral gerecht en politie die hun opsporings- en repressieve instrumenten hiervoor inzetten. Het is evident dat de criminele groep een heel andere betekenis toekent aan de instrumenten van het 'prostitutiebeleid'. Tot 2001 trachten zij zich te verweren door onder andere Patsy Sörensen te bedreigen, prostituees onder druk te zetten, mensen uit administraties en politie om te kopen enz. Zij trachten zich ook te informeren over de plannen van de stad. Op de informatieavonden over het beleidsplan prostitutie in oktober 1998, zijn bijvoorbeeld een aantal mensenhandelaars en pooiers aanwezig⁴⁴⁸. Ook bezoeken zij een aantal Nederlandse steden om na te gaan hoe Seinpost daar heeft samengewerkt met het stadsbestuur⁴⁴⁹. Tussen 1997 en 2002 zet de politie meer mensen in, kan zij gebruik maken van de wet tegen de mensenhandel en kan zij veel coherenter tewerkgaan door eerst samenwerkingsverbanden in te zetten en later door in te spelen op de politiehervorming. De sluitingen in 2001 zijn een hoogtepunt met een rechtstreekse

⁴⁴⁸ Interview Karin Martens.

⁴⁴⁹ Zie (van der Ploeg 1997): *'Belgische bordeelhouders brachten onlangs een bezoek aan de rosse buurt van Arnhem om eens te kijken wat Lhomann als projectmanager van het Nederlandse adviesbureau Seinpost allemaal bij hun collega's teweeg heeft gebracht.'*

confrontatie tussen politie en gerecht en het criminele milieu en de instrumenten en instituties van elk.

Een tweede groep buiten het 'prostitutiebeleid', zijn de eigenaars van prostitutiepanden buiten het concentratiegebied. Ook met deze groep, hun instrumenten en hun institutionele omkadering gaan het stadsbestuur en de groep daarrond de confrontatie aan. In de periode 1997 - 1998 richt voormalig prostituee Monica Stoces de actiegroep 'Rosse buurt, toffe buurt' op. Deze groep organiseert een petitie tegen het sluiten van panden en het creëren van een gedoogzone (ingediend bij het stadsbestuur op 16 mei 1997), schrijft open brieven aan de stad, komt uitgebreid in de media en onderhoudt een goed geïnformeerde website. Op 23 en 24 mei 1997 organiseerde de groep een opendeurdag (een beetje naar het voorbeeld van de opendeurdag van 1 september 1993). Ongeveer in 1998 komt daar de groep SOS Schipperskwartier bij, die echter grotendeels overlapt met de eerste groep. In 2002 richt Danny Vereecke de Vereniging Eigenaars Ramen Antwerpen (VERA) op, na de sluiting van de vitrines in zijn pand in de Oudemansstraat. Inderdaad zijn vooral eigenaars van panden in de Oudemansstraat vertegenwoordigd in de drie verenigingen. De eigenaars zijn tegenstanders van het creëren van een concentratiegebied van drie straten. Vanuit hun institutionele omkadering (eigenaars en actiegroep) hanteren zij instrumenten gericht op sociale actie en verzet. Het gaat om juridische actie, organiseren van evenementen, creëren van media-aandacht, verspreiden van zo veel mogelijk informatie (meer en meer via goed uitgebouwde websites) enz.⁴⁵⁰

De eigenaars kunnen niet op grote sympathie rekenen bij de stad Antwerpen. Het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' is in 2001 zodanig gegroeid en uitgekristalliseerd dat men steeds duidelijker stelling neemt tegen de huiseigenaars buiten het concentratiegebied. Dit leidt onder andere tot het bewust uitsluiten van de eigenaars uit de relevante sociale groep. Waar stad en politie oorspronkelijk nog overleg hebben met de eigenaars⁴⁵¹, houdt men meer en meer de eigen plannen verborgen en groeit een redelijk bewuste strategie en een discours tegen de eigenaars⁴⁵².

⁴⁵⁰ Bronnen voor deze paragraaf zijn onder andere: www.rossebuurt-toffebuurt.com, www.soschipperskwartier.be, persberichten ook beschikbaar op deze websites, persberichten beschikbaar in de bibliotheek van Payoke, interview met Maarten Loopmans, (Politie Antwerpen 2002).

⁴⁵¹ Zie bijvoorbeeld (Politie Antwerpen 2002): *'Ook hebben wij verschillende vergaderingen gehad met het SOS Schipperskwartier en Rosse Buurt Toffe Buurt alwaar de verschillende fracties van de meerderheid in het stadsbestuur vertegenwoordigd waren. Onder meer tijdens deze vergadering hebben wij gevraagd aan de eigenaars om met een vast charter te komen over de huurprijzen, opdat woekerwinsten tot het verleden zou behoren. Vreemd genoeg is men daar nooit op ingegaan.'*

⁴⁵² Zie ook interviews met Leona Detiège, Marjan Knockaert, Kitty Haine, Joris Wils, Tuur Van Wallendael, Lieve Brasseur en An Lambers.

Voornamelijk natuurlijk van mensen die geld verdienden met die prostitutie dus huisjesmelkers, diegenen die hun vitrine verhuurden aan tamelijk veel en zoveel keren per week en dan de arme sukkelaar uithangen omdat ze zagezegd hun huis moesten afgeven en weet ik veel.

(Interview Leona Detiège, 13 maart 2007).

Tegen vergaderingen met de buurt heb ik geen bezwaar. Persoonlijk zal ik niet onderhandelen met de eigenaars van de prostitutiehuizen, maar ik heb geen bezwaar tegen onderhandelingen met de overige buurtbewoners.

(Leona Detiège tijdens de gemeenteraad van 19 juni 2000)

PVDB: Nu het Vlaams Blok in de gemeenteraad heeft toen misschien ook wat olie op het vuur gegooid? Of zagen die dat allemaal heel graag gebeuren misschien?

MK: Die gooien altijd olie op het vuur. Het feit ook dat Patsy Sørensen als voorzitter van Payoke in het college zat, dat speelde een rol in heel dat prostitutie gebeuren en mensenhandel. Dat heeft het ook niet allemaal gemakkelijk gemaakt en heeft ervoor gezorgd dat er nooit op een heel open en transparante manier met het ontstaan van en het bestaan van een beleidsplan prostitutie is omgesprongen.

PVDB: Dat snap ik niet goed.

MK: Ik denk... Ik vind dat heel moeilijk om dat hier te zeggen. Maar het komt er bijna op neer dat, als Leona had gekund, dan had ze dat beleidsplan zelfs niet in het college laten komen.

(Interview Marjan Knockaert, 18 juli 2008)

Toen waren er nogal lekken naar de pers als ge iets op tafel bracht bij het college of de gemeenteraad. Dus de ontwerpen van besluit die gingen soms al eens naar de pers. Om dat te vermijden werd er dan uit gewoonte zo een ding op de dagorde gebracht met hoogdringendheid. Dat wil zeggen dat dat pas op de laatste moment op de dagorde komt. Zodanig dat niemand op voorhand die teksten in handen krijgt. Natuurlijk de gemeenteraad was daar niet erg van gediend, in het college gebeurde dat vaker, maar in de gemeenteraad niet zo vaak. En daar zijn toen wel wat problemen geweest daar rond. Veel gemeenteraadsleden hebben daar toen tegen geprotesteerd.

(Interview Lieve Brasseur en An Lambers 17 juni 2008).

Ik betreur het ten zeerste dat de documenten niet werden rondgedeeld. Het voorstel van het college werd evenwel besproken in de themacommissie, met de drie onderdelen: de carrousel, het politiereglement in verband met de gedoogzone en het ontwerpbesluit met betrekking tot de geschiktheidsverklaring. (...) Ik herhaal te betreuren dat de documenten niet werden rondgedeeld. Ik dacht dat dit gebeurd was, maar uiteindelijk bleek dit

niet zo te zijn. Ik wil er ook nogmaals op wijzen dat die documenten ter beschikking werden gesteld in de themacommissie, waar ook het parket zijn standpunt met betrekking tot de geschiktheidsverklaring heeft toegelicht. De voorbije jaren werden verscheidene themacommissies gewijd aan deze problematiek, onder meer op 23 oktober 1998.

(Leona Detiège op de gemeenteraad van 19 juni 2000).

Eén van de elementen van de confrontatie tussen relevante sociale groep en tegenstanders daarvan, vormen de juridische procedures en rechtszaken die worden aangespannen. Verschillende eigenaars spannen procedures aan tegen de uitbreiding van de politiecodex met het concentratiegebied (Raad van State), tegen de geschiktheidsverklaring (Raad van State), tegen de collegebesluiten tot sluitingen van hun panden (Raad van State) en tegen de schade die hen werd berokkend (gewone rechtbank). Ook dienen enkele eigenaars een klacht in bij de provinciegouverneur, gebruik makend van het administratief toezicht van de gouverneur op gemeenteraadsbeslissingen ⁴⁵³.

En we zijn zo langs buiten begonnen. En iedere keer zijn we met concentrische kringen naar binnen gegaan. Dat heeft inderdaad wel niet zo gemakkelijk geweest. En ik denk dat we in totaal, ik weet het getal niet meer juist, maar een 40 tot 50 tal rechtszaken hebben gehad. Van de bordelen die we sloten. Maar we hebben die allemaal gewonnen, maar ik moet u daar direct bij zeggen niet op de grond van de zaak. We hebben die namelijk gewonnen op het feit dat de rechtbank telkens opnieuw vroeg aan diegene die de rechtzaak voor de rechtbank hadden gebracht, de hoerenbazen enzo en de uitbaters van de bordelen, die moesten dus hun verlies kunnen aantonen. In welke zin dat zij... Dat betekent natuurlijk dat zij met hun belastingen moesten naar boven komen en daar is er geen enkele die...

(Interview Tuur Van Wallendael, 9 juni 2008).

TVW: Ja, indrukwekkend. Natuurlijk, ze zagen na een tijd ook wel... Ik schrok mij een hoedje dat die rechtbank ook meespeelde. Die vroegen altijd maar van toon uw verlies maar aan, en ja...

PVDB: Dienden zij dan een klacht in?

TVW: Ze dienden een klacht in omdat ze onherroepelijke schade zouden ondervinden en dat het een schande was, dat ze dat verhuurden en dat het nu niet meer mocht. Dat was een ongelooflijke schade. Waarop de rechter zei hoeveel juist, en dan waren ze weg.

(Interview Tuur Van Wallendael, 9 juni 2008).

⁴⁵³

Interviews met Tuur Van Wallendael, Lieve Brasseur en An Lambers. Zie ook (Raad van State afdeling administratie 2001a), (Raad van State afdeling administratie 2001b), (Raad van State afdeling administratie 2001c), beschikbaar op www.soschipperskwartier.be. Zie ook (Vande Velde et al. 2007).

Sommige van de huiseigenaars zijn voormalige prostituees, die (een) prostitutiepand(en) in eigendom hebben met het oog op hun pensioen. In 1997 creëert dit nog verwarring over de personen achter sommige acties en persinterventies. Waar Payoke deze acties oorspronkelijk aarzelend steunt, neemt deze organisatie vrij snel afstand. Later creëert het stadsbestuur enkele specifieke oplossingen voor individuele eigenaars - prostituees ⁴⁵⁴.

De bewoners werden al als deel van de relevante sociale groep gerelateerd aan 'prostitutiebeleid' vermeld. Inderdaad worden zij vanaf begin 2000 meer en meer bewerkt met communicatieprogramma's, wijkwerking, steeds groter wordende investeringen en 'wervende programma's' (zie verder). Toch zijn zij in het begin van deze episode nog een derde groep buiten de relevante sociale groep. In de loop van het proces komen en gaan een aantal bewonersgroepen die het stadsbestuur onder druk zetten. De belangrijkste daarvan zijn als volgt ⁴⁵⁵.

- De groep 'VVV Vleeshuis', een buurtcomité van de bewoners van de sociale woningen in de omgeving van het Vleeshuis, werd opgestart in december 1997 naar aanleiding van aanhoudende inbraken, vandalisme en het toenemend onveiligheids- en ontevredenheidsgevoel ⁴⁵⁶. De groep heeft contact met de stad via Opsinjoren en met het wijkteam 2 politiezone West. Vergaderingen vinden plaats in het dienstencentrum in de Zwartzustersstraat en het badhuis aan de Burchtgracht.
- Het buurtcomité 'Eerste wijk' is actief rond hangjongeren en onveiligheid rond Veemarkt en later met reacties tegen de petitie van 'Rosse Buurt Toffe Buurt' en met standpunten over het terugdringen van de prostitutie achter de Sint-Paulusplaats. Willy Piasecki, spijtoptant van de bende van de Miljardair, is een tijdje voorzitter maar valt later door de mand als onbetrouwbaar ⁴⁵⁷. Deze groep zou op 24 maart 1997 een petitie met 400 handtekeningen hebben ingediend bij de burgemeester.
- Het Schippersbuurtcomité organiseert vooral bewoners van de sociale huisvesting in de omgeving van Leguit, Dries en Keistraat. Guido Dirickx bouwt in 2000 een sociaal netwerk uit via de plaatselijke compostmeester en via buurtfeesten. In de periode 2000 - 2001 heeft het buurtcomité 600 à 700 leden. Midden 2000 (net vóór de gemeenteraadsverkiezingen) dient de groep een petitie in bij het stadsbestuur. De groep bespeelt de pers en het Vlaams Blok om zijn vraag naar een veilige en aangename woonbuurt kracht bij te zetten en de druk op het stadsbestuur te verhogen ⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ Interviews met Tuur Van Wallendael, Kitty Haine, Joris Wils. Zo wordt Micheline Manfroid bijvoorbeeld tewerkgesteld in Gh@pro.

⁴⁵⁵ Bronnen: diverse verslagen en nota's in het archief van Payoke. Zie ook interview Guido Dirckx door Maarten Loopmans. Zie ook (Beaumont and Loopmans 2008). (Zajtman afgevaardigd bestuurder van VVV Vleeshuis 1997).

⁴⁵⁷ Bron: persberichten en briefwisseling archief Payoke.

⁴⁵⁸ Interview Guido Dirickx door Maarten Loopmans.

De bewoners en de organisaties van eigenaars worden soms met elkaar verward. In de periode 2000 - 2001 is het voor politie, stadsbestuur, stadsdiensten enz. echter duidelijk dat het om verschillende groepen gaat. Overigens zijn ook de meeste prostituees geen bewoners van de buurt.

Tevens wensen wij nog te melden dat SOS Schipperskwartier en Rosse Buurt Toffe Buurt niet de stem van de buurt vertegenwoordigen maar belangenverenigingen zijn van eigenaars van prostitutiepanden of sympatisanten van deze eigenaars die voor 99% buiten de gedoogzone liggen. Zij trachten al het mogelijke te verrichten opdat het prostitutiebeleid in het slechte daglicht wordt gesteld om alzo hun verloren 'inkomsten' goed te maken. Zij vertegenwoordigen GEEN buurtbewoners die zelfs door hun onder druk worden gezet om niet tegen hun acties in te gaan. (...) Zij vertegenwoordigen evenmin de Belgische raamprostituées die thans tevreden zijn met de huidige situatie (onderzoek comité P bevestigt deze stelling) en vertegenwoordigen helemaal geen tippelprostituées.

(Politie Antwerpen 2002).

Als bewoner van de woonwijk was ik ook aanwezig op het debat dat was georganiseerd door het comité "Rosse Buurt toffe buurt". De belangstelling was inderdaad massaal, maar er waren, in tegenspraak met dit artikel, bitter weinig buurtbewoners. De aanwezigen waren huiseigenaars (die zich ook kenbaar maakten als ze aan het woord waren) café-uitbaters, winkeliers die rechtstreeks van de prostituees leven, veel madammen, meisjes en travestieten. Vooral mensen uit het milieu De rosse buurt, toffe buurt -gedoe is mijn inziens en van onze buurt geen buurtcomité.

(Buurtbewoners Schipperskwartier 2000)

Ten vierde zijn er enkele kleinere civiele groepen die tussenkomen in het proces en buiten de relevante sociale groep vallen. Het gaat om:

- Pandora vzw, een in 1995 van Payoke afgescheurde organisatie, opgericht door één van de vroegere stichters van Payoke en die zich richt op hulpverlening aan prostituees ⁴⁵⁹
- de Ketelpatrouille vzw, een organisatie die kleinschalige hulp verleent aan vooral Afrikaanse prostituees, misbruik van prostituees aanklaagt en tijdelijk werd ondersteund door de stad
- Daklozen Aktie Komitee (DAK) vzw, een vereniging voor de opvang van daklozen
- BAD vzw,
- vzw 't Duivenkot begin 2000 opgericht als gesprekspartner voor de overheid en als verzameling van de vier voorgaande die het stadsmagazijn kraken op 5 oktober 2000, net voor de gemeenteraadsverkiezingen en net nadat in het

⁴⁵⁹ Vermeld in de stuurgroep geschiktheidsverklaring van 18 april 2003.

federaal grootstedenfonds middelen zijn voorzien voor de renovatie van het stadsmagazijn ⁴⁶⁰. De groepen krijgen een tijdelijke andere opvangplaats aangeboden en worden uit het stadsmagazijn gezet. Zij spelen verder geen rol van betekenis.

Tenslotte verschuift in deze episode ook Payoke als belangenverdediging van prostituees naar een positie buiten de relevante sociale groep 'prostitutiebeleid'. In 1997 wordt STOEP opgeheven en wordt Payoke door de stad uit de beleidsontwikkelingsgroep BOP gehouden. Op dat moment is Patsy Sörensen nog schepen van emancipatiebeleid. Sörensen heeft dan haar functies in Payoke opgezegd maar blijft er sowieso nog mee verbonden. Via Sörensen, haar kabinet en de dienst emancipatiebeleid behoudt Payoke een zekere invloed op de vorming van het 'prostitutiebeleid' en in het bijzonder de sociale doelstellingen daarvan. In 1999 wordt Sörensen als Europees parlementslid verkozen en zegt zij haar schepenambt op. In de stuurgroep prostitutiebeleid heeft Payoke vanaf dan geen enkele invloed meer. Vrij snel daarna wordt binnen Payoke de werking naar prostituees stilaan teruggeschroefd. Dit heeft vermoedelijk te maken met de druk van de abolitionistische noordelijke Europese landen op Patsy Sörensen ⁴⁶¹, de institutionalisering van de activiteiten van Payoke in de reguliere welzijnswerking (opname in CAW De Terp in 1998) en in de bestrijding van de mensenhandel (Payoke is erkend opvangcentrum voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel), het wegvallen van subsidies voor andere activiteiten dan de bestrijding van de mensenhandel, de toenemende activiteiten van de stad inzake prostitutie en een intern conflict als gevolg van grote media-aandacht rond het zagezegd opzetten van een 'prostitutieschool'. Dit leidt in 1999 tot het ontslag van Veronique Grossi als coördinator van Payoke en in 2001 tot de stopzetting van de prostitutiewerking ⁴⁶². In 1998 en 2000 maakt Payoke nog wel alternatieve voorstellen voor een beleidsplan en een geschiktheidsreglement ⁴⁶³. Met het verdwijnen van Payoke's prostitutiewerking, verdwijnen ook de opvang en de pure belangenverdediging van prostituees en ontstaat een lacune in het instrumentarium van het 'prostitutiebeleid'. In 2001 doen een aantal individuen nog wel een poging om deze lacune op te vullen. Zij starten het Overleg Prostitutie Antwerpen (OPA), houden een aantal besprekingen met diverse groepen waaronder ook de stad en doen een aantal voorstellen voor acties in het Schipperskwartier ⁴⁶⁴. Het initiatief wordt in 2003 stopgezet.

⁴⁶⁰ Zie ook: (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2001b), verslagen stuurgroep prostitutiebeleid, interview Karin Martens.

⁴⁶¹ Interview Veronique Grossi.

⁴⁶² (Payoke vzw 1999), (Payoke vzw 2000a), (Payoke vzw 2001), (Payoke vzw 2002). Interviews Patsy Sörensen, Veronique Grossi en Maarten Loopmans.

⁴⁶³ (Payoke vzw 1998b), (Payoke vzw 1998a).

⁴⁶⁴ (Overleg Prostitutie Antwerpen 2002).

5. Socio-territoriale innovatie

In deze derde episode ontstaan de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' en een bijbehorende relevante sociale groep. Aangezien een aantal verschuivingen optreden in betrokken actoren en betrokken instrumenten en institutionele omkaderingen daarvan, is de vraag of dat ook het geval is met de strategische selectiviteit of de socio-territoriale innovatiecapaciteit van 'prostitutiebeleid'. Zoals ook in de voorgaande periode bekijken we dit vanuit een procesperspectief en een inhoudelijk perspectief.

Gezien vanuit een proces perspectief, gebeurt in deze episode vooral een bestendiging van de socio-territoriale innovatie die in voorgaande episode 2 is op gang gebracht. Waar in de voorgaande episode de daarvóór heersende actoren, instrumenten en instituties zijn terecht gekomen in een proces van de-institutionalisering en de aanzet is gegeven van een proces van re-institutionalisering, is in deze episode vooral sprake van een uitbreiding van het re-institutionaliseringsproces. De bestaande kern van centrale individuele en collectieve actoren (burgemeester Detiège en kabinet, schepen Sörensen en Payoke, diverse politiediensten, het departement sociale zaken) en de relaties daartussen worden niet alleen uitgebreid met een grote groep van bijkomende actoren maar ook de onderlinge relaties worden veelvuldiger en diverser. De toegenomen professionalisering in deze episode is daarin een belangrijk element. Met de dienst prostitutiebeleid en het bureau Seinpost zijn er nu een aantal mensen die zich voltijds met de problematiek bezig houden, die er andere actoren proberen bij te betrekken, de instrumenten en institutionele omkaderingen van die bijkomende actoren trachten te mobiliseren, nieuwe instrumenten en omkaderingen trachten te creëren, meningsverschillen en verschillen in logica's trachten te overbruggen enz. Professionalisering blijkt noodzakelijk om 'prostitutiebeleid' als een nieuwe institutionele omkadering te installeren en definitief te breken met de instrumenten en instituties van de jaren 1970 en 1980 met betrekking tot prostitutie. Zonder professionalisering blijft de kans bestaan dat nieuw gecreëerde netwerken terug oplossen en een deel van de vroegere instituties zich herstellen. Door de introductie van nieuwe actoren bouwde zich stilaan een relevante sociale groep op met een voldoende kritische massa tegen vroegere praktijken, sociale relaties en instituties. De introductie van methoden van strategische planning en management en het centraliseren van beslissingen in de publieke sector spelen hierin zeker een rol.

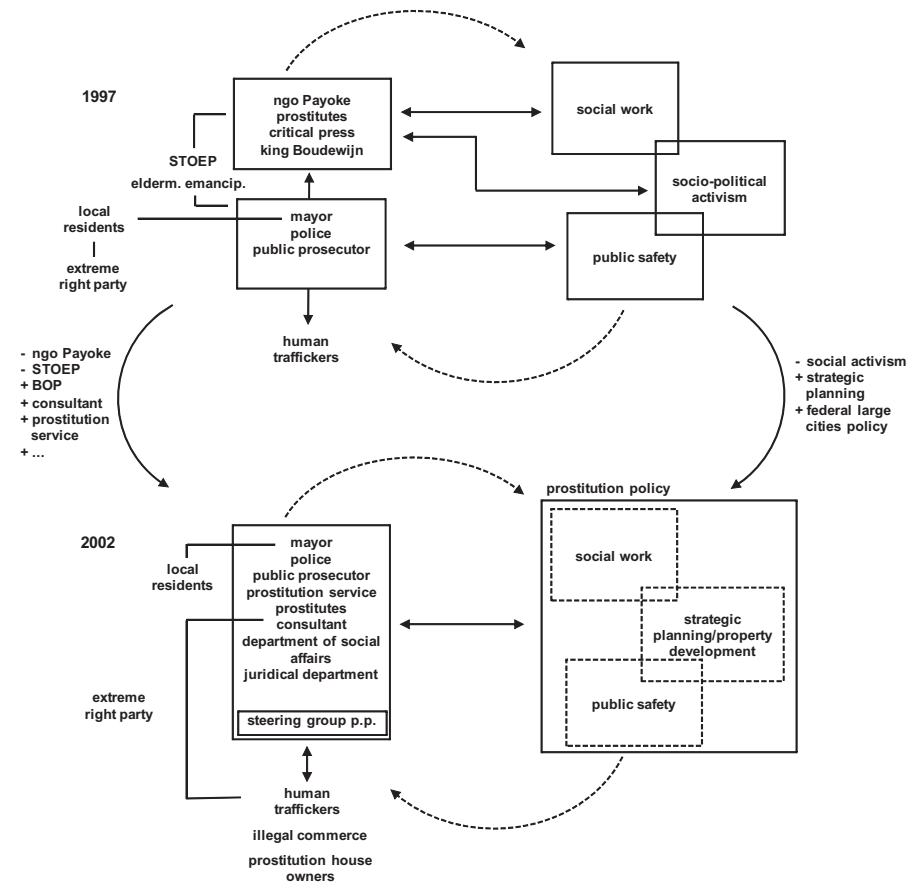
Aangezien socio-territoriale innovatie meer is dan een neutrale transformatie van de bestaande relaties is ook het inhoudelijk perspectief noodzakelijk. In deze episode blijven ongeveer de selectiviteiten bewaard die in de tweede episode werden aangezet. De institutionele omkaderingen 'hulpverlening', 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid' uit episode 2 worden in deze episode 3 opgenomen in de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid'. Dit laatste verenigt verschillende

instrumenten en logica's van diverse soorten betrokken actoren en groepen. Het gaat zowel om meer repressieve als meer sociale logica's. De verschillende instrumenten en andere elementen (cognitieve, socio-politieke en discursieve) van de gemobiliseerde institutionele omkaderingen binnen 'prostitutiebeleid' (beleidsplan, gedoogzone, reglementen, controle en handhaving, hulpverlening en emancipatie, wijkwerking, communicatie en werving, verkeersplanning, verhandelen van vastgoed, federaal grootstedenfonds) bevorderen het ontstaan van nieuwe buurtnetwerken, veilige en gezonde werkomstandigheden voor prostituees en publieke veiligheid voor de bestaande bewoners. Zo evalueer ik in het algemeen de in het Schipperskwartier gerealiseerde gedoogzone - ondanks bedenkingen bij de beperkte oppervlakte ervan en het nog steeds ontbreken van een statuut voor prostituees⁴⁶⁵ - als een 'positieve gedoogzone' waarin de doelstellingen van de verdedigers van vrijwillige prostitutie (reglementaristen) verenigd zijn met de doelstellingen van politie en gerecht (controlelogica) en die van bewoners, horeca en prostituees zelf. De reglementen en politieaanpak breken de dominantie van eigenaars van prostitutiepanden en van mensenhandelaars en pooiers. De criteria van het federaal grootstedenfonds bevorderen het realiseren van projecten met een sociale logica. In het algemeen vormen de stad, de politie en het parket bewust en strategisch front tegen eigenaars, malafide handelaars, pooiers en andere criminelen die de prostituees en de buurt exploiteren. Het is duidelijk dat de praktijken van deze groepen worden uitgesloten uit het nieuwe socio-technisch ensemble, overeenkomstig de toenemende publieke logica in de gemobiliseerde instrumenten en institutionele omkadering. Als gevolg van de publieke professionalisering neemt de civiele impact echter af. Dit komt ook tot uiting in de verschuiving in de activiteiten van Payoke in de periode 1999 - 2001. Buurtwerk en samenlevingsopbouw worden meer en meer overgenomen door verschillende stadsdiensten, die ook directe relaties aanknopen met de prostituees zelf en de buurtbewoners betrekken in de stedelijke logica. Kortom, de nieuwe instrumenten van het zich stabiliserende kader 'prostitutiebeleid' bewaarden enerzijds de socio-territoriaal innovatieve inhoud die er in de voorgaande episode aan was gegeven, maar verschoven anderzijds de directe impact van zwakke groepen (prostituees en buurtbewoners) naar een meer indirecte impact gefilterd door een publieke logica. Dit was onvermijdelijk voor het definitief afbreken van vroegere instituties, het installeren van nieuwe instituties en het opkomen tegen de macht van exploitanten van prostituees. Tenslotte zien we ook dat onder invloed van de strategische planning, het vastgoeddenken en projectgerichte subsidiesystemen stilaan een projectlogica en een versnelling ontstaan die tegenover de traagheid van het collectieve leren komen die in episode 2 en episode 3 een voorwaarde waren

⁴⁶⁵ Men zou kunnen stellen dat de voorzieningen voor prostituees met gezondheidshuis Gh@pro en politieantenne, het reglement geschiktheidsverklaring, het gedogen van zwartwerk, de ondersteuning door Payoke voor opvang van problemen enz. de facto een soort van statuut/erkenning aan prostituees geven die in zekere zin emancipatorisch werkt en die in de plaats komt van lobbygroep/vakbond.

voor de integratie van diverse actoren, instrumenten en logica in het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid'.

6. Besluiten



figuur 50: socio-technische dynamiek in episode 3 (1997 - 2002) (bron: auteur, opgenomen als figuur 4.4 in (Van den Broeck 2010))

Het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' dat zich op het einde van episode 3 min of meer stabiliseert, is opnieuw het resultaat van een sterke socio-technische dynamiek (figuren 50 en 51). Nieuwe personen en groepen als Seinpost, andere politiemensen, andere ambtenaren, andere politici zorgen voor generatiewissels op dit vlak. Binnen voorgaande institutionele omkaderingen 'hulpverlening' (meer en meer focus op mensenhandel, minder op prostitutie) en 'publieke veiligheid' (politiehervorming, opbouw van een internationaal onveiligheidsdiscours) treden

veranderingen op. 'Socio-politieke actie' verdwijnt naar de marge van het transformatieproces. Nieuwe instrumenten en institutionele omkaderingen ('strategische planning', 'vastgoedontwikkeling', 'buurtwerk') worden ge(her)introduceerd. Externe macro-structurele factoren in het bijzonder de inbreng van bovenlokale fondsen SIF, Urban en Federaal Grootstedenbeleid en de bijbehorende subsidiecriteria beïnvloeden voorgaande interne veranderingen.

socio-technisch ensemble op het einde van episode 3: 'prostitutiebeleid' (1997 - 2002)

relevante sociale groep

- dienst prostitutiebeleid
 - departement sociale zaken (dienst wijkwerking, dienst samenlevingsopbouw)
 - burgemeester Detiège en kabinet
 - schepen Sörensen, Wellens en Van Wallendael en kabinetten
 - gemeenteraad
 - politiediensten
 - Procureur des Konings en parket
 - prostituees
 - studiebureau Seinpost
 - juridische dienst
 - federale administratie voor maatschappelijke integratie
 - federale ministeries
 - SOMA programmacoördinatie voor bovenlokale fondsen
 - gezondheidshuis
 - gezondheidsorganisaties en welzijnswereld
 - dienst bouwvergunningen
 - dienst patrimonium
 - (Payoke)
 - beleidsontwikkelingsgroep prostitutie (BOP)
 - stuurgroep prostitutiebeleid
-

institutional frame

- beleidsplan prostitutie en strategische beleidsplanning
 - gedoogzone, veiligheidsbeleid en sociaal beleid
 - gemeentelijk reglement, politiereglement en juridische logica's (bevoegdheden gemeente, GAS en gemeentewet)
 - sluitingen prostitutiepanden, politiecel, controle, handhaving, politieoptreden en -bevoegdheden, politiehervorming en federaal veiligheidsbeleid
 - psycho-sociale hulpverlening en emancipatie van prostituees (straathoekwerk en hulpverlening, verbeteren werkomstandigheden, huiskamerproject, gezondheidswerking, begeleiding bij uitstap, convenant huurprijzen, lobbying voor wetswijziging)
 - wijkwerking (evolutie van buurtopbouwwerk naar wijkwerking)
 - communicatieplan, persinformatie en de logica van informeren en communiceren
 - verkeersplanning, aanpassing verkeerscirculatie en verbetering straatbeeld
 - verhandelen en ontwikkelen van vastgoed (aankopen enkele panden, beleidsplan grond- en pandenbeleid, recht van voorkoop, wooncode, overheidskader inzake vastgoedverhandeling, specifieke private markt met concentratiegebied, reglementen, afgedwongen renovaties)
 - federaal grootstedenfonds en zijn criteria, procedures en kader
-

figuur 51: socio-technisch ensemble op het einde van episode 3 (bron: auteur).

Zoals bij het besluit van episode 2 behandelt deze sectie hieronder kort enkele elementen van socio-technische dynamiek die in deze episode specifieke aandacht verdienen.

6.1. Professionalisering, inclusie en exclusie

In episode 3 gebeurt een belangrijke overgang van het zoeken naar oplossingen voor problemen in het Schipperskwartier naar het kiezen van een richting en van specifieke oplossingen en het uitvoeren van een aantal acties. Dit houdt een professionalisering in van het transformatieproces. Deze uit zich in het homogener worden van de groep van actoren, het uitbreiden van deze groep, het sterker organiseren ervan, het meer afgetekend worden van een groep 'tegenstanders' en het groeien van instituties die het verder proces en het handelen van de betrokken actoren zullen structureren. Payoke, Patsy Sörensen, de dienst emancipatiebeleid en een aantal personen van het departement sociale zaken verdwijnen als actor uit de relevante sociale groep, daardoor verdwijnt de civiele logica ⁴⁶⁶, met het oprichten van de dienst prostitutiebeleid worden mensen voltijds vrijgesteld, enz. Zoals aangetoond neemt het aantal betrokken actoren ook sterk toe.

⁴⁶⁶ Het gaat om een veelvoorkomend fenomeen. Ook in Antwerpen Noord, het Kiel in Antwerpen Zuid en de Brugse Poort neemt de publieke sector civiele initiatieven over en bureaucratiseert deze.

Het stroomlijnen van het transformatieproces heeft een toenemende geslotenheid en gerichtheid van dat proces tot gevolg. De actoren binnen de relevante sociale groep kennen een toenemende graad van inclusie in die groep. Het instrumentarium en zijn omkadering selecteren actoren die loskomen van hun voorgangers en werken binnen het instrumentarium en zijn omkadering.) De vertrouwde van de ingesloten actoren met het instrumentarium en de institutionele omkadering daarvan neemt toe en de creativiteit om daarmee om te gaan eveneens. Met de groei en consolidatie van de relevante sociale groep rond 'prostitutiebeleid', krijgt deze ook een scherpere grens. Daarmee wordt ook de groep duidelijker die niet binnen de institutionele omkadering opereert en die geen deel uitmaakt van het daarin besloten compromis. Met de toenemende inclusie van een aantal actoren, stijgt bijgevolg de exclusie van anderen. Zoals aangetoond gaat het om mensenhandelaars en andere criminelen, eigenaars van prostitutiepanden, enkele kleinere civiele groepen en Payoke. Vermoedelijk wordt de groep eigenaars ook homogener naarmate hun 'tegenstander' duidelijker wordt. Aanvankelijk gebeurt dit vanuit een toenemend verzet tegen de sluitingen van prostitutiepanden buiten het concentratiegebied. Later worden de eigenaars in het concentratiegebied meer professioneel ⁴⁶⁷ en groeit een betere verstandhouding met de stad. Hierdoor worden zelfs de eigenaars onderdeel van de relevante sociale groep. Ook bewonersgroepen maken in het begin van deze episode nog geen deel uit van de relevante sociale groep. Dit verandert naar het einde van deze episode wanneer de stad Antwerpen een bewonerswerking ontwikkelt.

De toenemende geslotenheid van de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' en van de bijbehorende relevante sociale groep blijft echter een langdurig proces. In deze episode wordt gezocht naar een mogelijke aanpak, worden dingen uitprobeerd en worden ook pistes opgestart die uiteindelijk niet worden uitgevoerd.

6.2. Ontstaan van een relevante sociale groep met voldoende kritische massa

De relevante sociale groep rond 'prostitutiebeleid' groeit in deze episode 3 uit individuele en collectieve actoren betrokken in episode 2 en uit de verbanden daartussen. In deze episode 3 neemt zoals aangetoond de verwevenheid tussen een groot aantal individuele en collectieve actoren toe en wordt een indrukwekkend netwerk van betrokken actoren onderdeel van de relevante sociale groep. Hiermee

⁴⁶⁷ Het reglement geschiktheidsverklaring prostitutiepanden dwingt eigenaars om rechtstreeks te verhuren aan prostitutees. De vroegere praktijk van eigenaars die doorverhuurden aan onder andere pooiers en soms zelfs niet op de hoogte waren van het daadwerkelijk gebruik van hun panden, is daarmee voorbij. Zie onder andere interviews Tuur Van Wallendael, Kitty Haine, Joris Wils.

krijgt deze groep een voldoende kritische massa om vroegere instituties te de-institutionaliseren.

De groei van een samenhangende relevante sociale groep is ook af te lezen uit de specifieke organisaties die worden gecreëerd. De beleidsontwikkelingsgroep prostitutie (BOP, bijeenkomsten van 2 september 1997 tot 8 april 1999), het vijfhoeksoverleg, de werkgroep prostitutiebeleid, de stuurgroep prostitutiebeleid (bijeenkomsten van 19 mei 1999 tot 10 februari 2004 en naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen verruimd in februari 2001), de stuurgroep geschiktheidsverklaring (bijeenkomsten van 21 september 2001 tot 23 januari 2004) en later de stuurgroep Schipperskwartier zijn coördinerende organisaties die de steeds groeiende groep van betrokken individuele en collectieve actoren strakker organiseren en stroomlijnen. Ook specifieke acties zoals het organiseren van een bijeenkomst voor alle administraties in Elzenveld (oktober 1999), het houden van een wetenschappelijk symposium en allerlei brainstorm vergaderingen dragen daartoe bij. Deze organisaties en acties brengen actoren samen die elkaar voorheen niet of weinig ontmoetten en sluiten ongewenste ⁴⁶⁸ actoren uit. Dit hangt ook samen met de specificiteit van het transformatieproces: aangezien zich nieuwe problemen en spanningen aandienen in de loop van de jaren 1980, bestonden niet de aangepaste routines om met deze problemen om te gaan en was bijgevolg een zoektocht nodig naar nieuwe instrumenten, nieuwe instituties en dus ook een nieuwe groep van actoren die handelde binnen deze instrumenten en instituties. De groei van dergelijke groep vraagt om specifieke organisatievormen die dit groeiproces begeleiden. In episode 5 verdwijnen deze specifieke organisatievormen en worden zij geïntegreerd in de zich steeds wijzigende stedelijke administratie.

6.3. Instrumenten als specifiek compromis - hoe lokale instituties externe fenomenen mediëren

In vorige episode 2 werd al aangegeven hoe het 'project gedoogzone' dat geformuleerd werd door de overleggroep STOEP, de uitdrukking was van een compromis van meerdere logica's, in het bijzonder die van politie, Payoke en (het departement sociale zaken van) de stad. Zowel de - op dat moment nog veeleer gescheiden - instrumenten en institutionele omkaderingen van 'hulpverlening', 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid' krijgen een uitdrukking in die tekst. In deze episode 3 wordt deze situatie nog veel uitgesprokener maar ook veel complexer. De idee van compromis kan worden verruimd naar een meer institutioneel perspectief.

⁴⁶⁸ Actoren kunnen ongewenst zijn omdat men bewust hun macht wil breken maar ook omdat zij als een belemmering worden aangezien voor de efficiëntie en effectiviteit van het transformatieproces.

De institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' is een complex van instituties gecreëerd door vele individuele en collectieve actoren. In voorgaande secties is die veelheid uitgewerkt: specifieke schepenen, college, gemeenteraad, diverse politiediensten, gerecht, diverse stedelijke diensten, diverse federale ministeries, diverse Vlaamse ministeries, Payoke, politieke partijen, universiteiten, prostituees enz. De resulterende institutionele omkadering ontstaat uit de instituties die door verschillende individuele en collectieve actoren vanuit diverse institutionele omkaderingen worden gemobiliseerd en/of gecreëerd. De oorsprongen daarvan zijn uiterst veelvuldig en complex maar - zoals aangetoond - traceerbaar. Het blijkt dat elementen uit uiteenlopende institutionele omkaderingen met elkaar verweven kunnen worden en opgenomen kunnen worden in een nieuwe institutionele omkadering. Deze laatste wordt dus een mix van een groot aantal en heel diverse institutionele elementen die toch een nieuwe eenheid vormen. Inzake 'prostitutiebeleid' gaat het - zoals hiervoor uitgewerkt - om elementen afkomstig uit de strategische beleidsplanning, het reglementarisme en het abolitionisme ten aanzien van prostitutie, juridische logica's, politiehervorming en publieke veiligheid, evoluties in de welzijnssector, evoluties op het vlak van wijkwerking, communicatiebeleid, verkeersplanning, vastgoedontwikkeling, grootstedenbeleid. Tussen deze elementen ontstaan allerlei verbanden. Voorbeelden zijn de verweving van elementen van publieke veiligheid (kleine gedoogzone) met welzijn van prostituees (goed uitgeruste gedoogzone), van wijkwerking voor bewoners (wijkcentrum) met bestrijding van criminaliteit (buurttoezicht), van verkeersplanning (stopzetten carroussel) met wijkwerking (heraanleg openbaar domein), van reglementarisme (geschiktheidsverklaring) met ruimtelijke ordening (bouwvergunning) enz. Publieke veiligheid, wijkwerking, hulpverlening enz. zijn - zoals hoger aangetoond - bovendien *op zich* 'institutionele mengsels'. Binnen publieke veiligheid vinden we zowel elementen van repressie als van hulpverlening, wijkwerking overkoepelt verschillende wijkgerichte praktijken en kaders enz.

Als gevolg van dit alles, is de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' die het handelen en denken van de genoemde betrokken actoren meer en meer structureert, een zeer specifieke mix. Deze mix filtert ook diverse externe elementen die niet alleen in het Schipperskwartier gelden. Het gaat bijvoorbeeld om de opgang van de strategische beleidsplanning in diverse beleidsdomeinen, het federaal veiligheidsbeleid en het internationaal veiligheidsdiscours, de GAS wetgeving, de hervorming van de welzijnssector, prostitutiebeleid in andere Belgische en Europese steden ⁴⁶⁹, de opkomst van PPS, het Europees beleid ten aanzien van achterstandswijken, het federaal grootstedenbeleid enz. Aangezien elk van deze factoren ook andere gebieden dan het Schipperskwartier beïnvloeden, lijkt de

⁴⁶⁹ Zie ook (Seinpost adviesbureau 1999a), bijlage omtrent prostitutiebeleid in andere steden en (Seinpost adviesbureau and Erasmus Hogeschool Brussel 2008) voor overzichten van prostitutiebeleid in andere landen.

dynamiek in het Schipperskwartier op die in andere wijken in andere steden en landen. Heel in het algemeen is bijvoorbeeld de evolutie van 'stadssanering' naar 'stadsherstel' en later naar 'stadsontwikkeling' een Europees fenomeen. Nochtans medieert de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' als specifieke institutionele mix voor het Schipperskwartier in Antwerpen de genoemde externe factoren, met enerzijds een heel specifiek lokaal resultaat als gevolg maar dat anderzijds beïnvloed is door allerlei externe factoren. Naast de gelijkenissen tussen de aanpak in verschillende wijken in verschillende steden en landen, zijn dus vooral de verschillen van belang. Zij geven immers inzicht in welke specifieke belangen en waarden in de specifieke lokale institutionele omkadering zijn ingebed, welk 'compromis' daarbij is vorm gegeven, hoe het handelen van actoren en groepen specifiek door dit compromis wordt gestructureerd en wie er in welke mate gebaat bij is en wie niet.

Een voorbeeld hiervan is de specifieke uitdrukking van het (inter)nationaal veiligheidsdiscours in deze episode in het Schipperskwartier. Zoals aangetoond bevat dit op zich zowel repressieve als sociale elementen en is het bovendien (onder andere) verweven met elementen van hulpverlening en emancipatie van prostituees en wijkwerking. Dit nuanceert een 'revanchistische' interpretatie van het veiligheidsbeleid (zie hoger episode 2). Het veiligheidsbeleid in het Schipperskwartier tussen ongeveer 1996 en 2002 is wel degelijk beïnvloed door een internationaal en nationaal disciplinerend en neo-liberaal veiligheidsdiscours, maar is ook een specifiek mengsel van instituties die de uitdrukking zijn van specifieke lokale belangen van specifieke lokale actoren. De emancipatorische gedachte ten aanzien van prostituees geïntroduceerd door onder andere Payoke en het departement sociale zaken, is nog steeds aanwezig.

6.4. Instrumenten op maat

Aangezien de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' een specifieke mix is, geldt dat ook voor de instrumenten die daarvan onderdeel zijn. Dit hangt samen met de specifieke institutionele dynamiek waarin deze instrumenten tot stand zijn gekomen. Instrumenten als het concentratiegebied, het reglement geschiktheidsverklaring, het gezondheidsproject enz. hebben een specifieke ontstaangeschiedenis gecreëerd en vorm gegeven door specifieke individuele en collectieve actoren en binnen specifieke institutionele omstandigheden. Het reglement inzake het concentratiegebied en het reglement geschiktheidsverklaring bijvoorbeeld hebben hun specifieke vorm als gevolg van de abolitionistische wetgeving, het reglement van 1982 onder burgemeester Cools, het zoeken door de juridische dienst naar een mogelijke reglementering binnen die wetgeving, de wissel van personen binnen de juridische dienst, de inbreng uit Nederland en de aanpassing ervan aan de Antwerpse, Vlaamse en Belgische context, de eisen van Payoke ten aanzien van een menswaardig bestaan voor vrijwillige prostituees, de veiligheidslogica van politie en

burgemeester, de specifieke ruimtelijke situatie in het Schipperskwartier, de plannen van NV Vocan van Gerard Cok voor een eroscentrum in de Oudemansstraat, het inbrengen van gemeentelijke administratieve sancties (GAS) in de Nieuwe Gemeentewet in 1999 en de mogelijkheid daarin tot het sluiten van inrichtingen ⁴⁷⁰ enz. Beide reglementen zijn ook na hun ontstaan nog verder gekneed tijdens hun verdere institutionalisering (opmaken types geschiktheidsverklaring, opmaken procedure voor de afgifte of weigering ervan, uitsluiten van hoekpanden uit het concentratiegebied, inlassen van een overgangperiode, institutionaliseren van overleg tussen stad en eigenaars binnen het concentratiegebied ⁴⁷¹ (zie verder episode 4).

Van in het begin hebben wij gezegd: die geschiktheidsverklaring die is niet 100 percent juridisch correct, hebben wij wel de bevoegdheid om zo een ding te doen? Maar Luc Lamine zei ge moet verder, ge moet er komen, in juni moeten we de gemeenteraad halen. Dan denk je niet meer na en doe je voort. Als Luc Lamine dat niet had gezegd, dan zaten we misschien nu nog aan het zoeken naar de juiste terminologie. Soms moet je eens iemand een duw in de rug geven en ik moet zeggen, ik heb er toen wel nachten van wakker gelegen, want toen vlak voor de gemeenteraad ben ik nog naar de zitting gegaan uit schrik voor wat gaan ze hier allemaal zeggen.

Dat was ook de bedoeling om dat eventueel daarna te evalueren, want ge weet niet hoe dat gaat evalueren. Gaat dat goed gaan? Gaat dat slecht gaan? Gaat dat teveel zijn? Gaat dat te weinig zijn? Ge weet het allemaal niet.

Heel juridisch correct was het ook niet altijd, maar ja, ge moet het ook allemaal leren he.

(Interview Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juni 2008).

Dit heeft gevolgen voor de capaciteit van planningsinstrumenten tot socio-territoriale innovatie. Planningsinstrumenten dragen slechts bij tot het doorbreken van bestaande sociale relaties en machtsverhoudingen (socio-territoriale innovatie) voor zover zij onderdeel zijn van een specifieke socio-technische dynamiek waarin nieuwe instituties en dus nieuwe instrumenten tot stand komen. Met andere woorden, voor een daadwerkelijke socio-territoriale innovatie zijn instrumenten op maat en de tijd die nodig is om deze in de interacties tussen actoren te laten ontstaan, noodzakelijk. Het kan gaan om nieuwe instrumenten, dan wel bestaande instrumenten waarmee creatief wordt omgesprongen. In het geval van institutioneel sterk ingebedde bestaande instrumenten, kan men toch in stilte afwijken van procedures, een mouw

⁴⁷⁰ De vraag is of de mogelijkheid tot het sluiten van inrichtingen als gemeentelijke administratieve sanctie, in de wet is opgenomen onder invloed van Brice De Ruyver, veiligheidsadviseur van het kabinet Verhofstad maar ook betrokken bij de discussie rond prostitutie.

⁴⁷¹ Interview Lieve Brasseur en An Lambers. Documenten en briefwisseling terzake uit het archief van de dienst prostitutiebeleid.

passen aan beperkingen, creatief omgaan met timingen, kleine wijzigingen doen, gebruik maken van bestaande marges enz. Dit is overigens wat gebeurt in concrete processen. Partijen die integendeel verandering (willen) blokkeren, beroepen zich op vaststaande procedures en de hardheid van bestaande regels, wetten enz.

6.5. Belang van sociale actie voor socio-territoriale innovatie

Uit de socio-technische dynamiek in deze episode 3 blijkt opnieuw het belang van (de groep rond) Payoke en de socio-politieke actie die deze organisatie voerde in episode 2 en een deel van episode 3. Immers, bij het gedeeltelijk overnemen van buurtwerk, samenlevingsopbouw, gezondheidszorg, lobbying bij de federale overheid, huiskamerproject, begeleiding van prostituees die uit het beroep willen stappen enz. door onder andere verschillende stadsdiensten, blijft toch de sociale logica die Payoke en het departement sociale zaken in het proces hadden geïntroduceerd, bewaard. Dit heeft te maken met het verzet en de sociale actie van Payoke tegen bestaande actoren, instrumenten, instituties en machtsverhoudingen. Dit verzet is één van de voorwaarden voor het initiëren van processen van socio-technische verandering ⁴⁷². Overigens verklaart dit waarom sociale actie ruime aandacht geniet in literatuur inzake sociale innovatie ⁴⁷³. Uiteindelijk leiden de toenemende institutionalisering en de verschuivingen in de samenstelling van de relevante sociale groep tot de intrede van nieuwe logica's die de logica van Payoke overschaduwen, een bestendinging van nieuwe machtsrelaties en een afname van de socio-territoriale innovatiecapaciteit van de processen in het Schipperskwartier. Dit gebeurt in de volgende episoden 4 en 5.

6.6. De mythe van consensusbuilding

Het belang van de sociale actie voor socio-territoriale innovatie relativeert het geloof in consensus-gebaseerde theorieën en methoden. Machtsverhoudingen laten zich niet goedschiks wijzigen en elke poging tot vorming van en inclusie in een overlegarena, betekent ook de exclusie van andere actoren. De opbouw van 'consensus' in de relevante sociale groep van 'prostitutiebeleid' werd maar mogelijk

⁴⁷² Ook vele andere sociaal innovatieve transformatieprocessen starten met civiele sociale actie. Voorbeelden vindt men onder andere in het verzet van ALR tegen de vervuiling in de Rupelstreek, van de bevolking van het Quartier Saint-Michel in Montréal tegen het storten in de nabije voormalige steengroeve, van plaatselijke kunstenaars en bewoners in de Lower Ouseburne Valley in Newcastle tegen de inplanting van een torengebouw door een projectontwikkelaar, van bewoners in Antwerpen Noord tegen het inplanten van een ringweg doorheen het voormalig spoorwegemplacement enz.

⁴⁷³ Zie bijvoorbeeld (MacCallum et al. 2009). Zie ook Sum&Jessop omtrent counterhegemonic forces in Moulaert et al. (2007).

door de aanhoudende oppositie door Payoke, door het aangaan van de confrontatie met (en bewust uitsluiten van) mensenhandelaars en eigenaars van prostitutiepanden en door het hanteren van verborgen strategieën. Voor een daadwerkelijke sociale innovatie is bijgevolg minstens een vorm van georganiseerde oppositie noodzakelijk ⁴⁷⁴.

6.7. Ruimtelijke innovatie

Tot slot van deze episode verdient de ruimtelijke verandering die in deze episode wordt geïnitieerd aandacht. De sluitingen van prostitutiepanden buiten het concentratiegebied, de sluitingen van tweedehandswinkels in Klapdorp en Falconplein, het installeren van het gezondheidshuis Gh@pro, het renoveren van enkele panden aan de Sint-Paulusplaats, het installeren van een wijkcentrum in het stadsmagazijn, het aanpassen van de verkeerscirculatie, het invoeren van de verplichting tot het hebben van een geschiktheidsverklaring en de renovaties van de prostitutiepanden in het concentratiegebied gaan gepaard met een eerste grote ruimtelijke verandering, zowel fysiek als functioneel. Bestaande gebouwen worden gerenoveerd, nieuwe gebouwen opgetrokken, barrières voor verkeer opgetrokken, panden komen leeg te staan. Prostitutie verplaatst heel letterlijk naar een ander gebied, handel verdwijnt, de verkeerscirculatie verandert, het uitgaansleven verplaatst enz. Kortom de ruimtelijke organisatie van het gebied wijzigt vrij grondig.

De ruimtelijke verandering is meer dan enkel een verandering van de functies die aanwezig zijn in het 'Eerste Kwartier'. Het gaat immers om een verandering in de ruimtelijke organisatie van deze functies, i.e. een verandering in de posities van deze functies ten opzichte van elkaar. Met de verandering van de ruimtelijke organisatie wijzigt ook het functioneren van het gebied. Het neemt immers niet langer de positie in van een uitgestrekt gebied voor prostitutie, uitgaansleven en criminele activiteiten verweven in een woongebied. De ruimtelijke verandering is bijgevolg een onderdeel/dimensie van de socio-territoriale verandering in het 'Eerste Kwartier', niet meer maar ook niet minder. Of met andere woorden, de processen van ruimtelijke innovatie zijn op een niet-lineaire wijze verbonden met (socio-politieke en socio-economische) processen van sociale innovatie in het 'Eerste Kwartier'.

De vraag of een andere vorm van het concentratiegebied ook een andere socio-territoriale verandering had bewerkstelligd is dus een interessante maar zinloze vraag. De processen van ruimtelijke verandering en die van sociale verandering hebben zich samen en niet-lineair gekoppeld ontrold en de vorm en invulling opgeleverd die het Schipperskwartier en het concentratiegebied daarin nu eenmaal hebben. Wel zinvol is de vraag naar de mate waarin deze veranderingsprocessen

⁴⁷⁴ Zie ook bijvoorbeeld (Achterhuis 1999), p. 139 - 140 over pluraliteit in de politiek.

ruimtelijk en (gelokaliseerd) sociaal - socio-territoriaal dus - innovatief zijn. De ruimtelijke verandering is immers de ruimtelijke uitdrukking van het compromis tussen de betrokken actoren dat in het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' is ingebed. Payoke vroeg een zo groot mogelijk gebied maar meer nog een beter statuut voor prostituees, veiligheidsdirecteur en politie een veel kleiner en controleerbaar gebied. De precieze vorm van de ruimtelijke uitdrukking kan echter - net zoals de precieze vorm van de instrumenten en instituties - verschil maken wat betreft de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het veranderingsproces. Uiteraard is ook hier - zoals hoger aangetoond - de hele voorgeschiedenis essentieel voor deze specifieke vorm.

VII. CASE STUDY - EPISODE 4 (2002 - 2004)

‘Sociale stadsontwikkeling’

1. Voorboden van een nieuw socio-technisch ensemble

1.1. Intrede van actoren en instituties van ‘strategische ruimtelijke planning’

Het ‘beleidsplan prostitutie Antwerpen’ dat in 1999 door het College werd goedgekeurd, bevatte ook het herontwikkelen van de wijk rond het concentratiegebied voor raamprostitutie als doelstelling ⁴⁷⁵. Het beleidsplan vult dit spoor voornamelijk in met voorstellen over het ingrijpen in het vastgoed in de wijk.

⁴⁷⁵ Dit was overigens ook het geval in ‘het project gedoogzone’ opgemaakt door STOEP (STOEP 1992). Zie hoger.

Inderdaad was - ondanks de geleidelijke instroom van nieuwe bewoners en de vernieuwing van bijvoorbeeld de Scheldekaaien en de omgeving van de Veemarkt - de toestand van gebouwen, straten en pleinen in het 'Eerste Kwartier' na decennialange aftakeling nog steeds slecht (zie ook figuur 52). Ook kon een vrij grote leegstand worden verwacht als prostitutie daadwerkelijk zou worden geconcentreerd in drie straten en de handel in namaakproducten zou worden aangepakt. Eind 2001 werd dit ook bewaarheid, na het sluiten van de prostitutiepanden buiten het concentratiegebied en van de namaakhandel rond het Falconplein en langs Klapdorp (zie hoger figuur 45). Eén en ander leidde specifiek tot de hoger beschreven poging tot het oprichten van een vastgoedontwikkelingsmaatschappij maar meer algemeen ook tot een toenemende aandacht voor fysiek ingrijpen in de wijk.



figuur 52: *bouwfysische toestand van de panden in 2002 (bron: (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e)*

In 1999 en 2000 werden de eerste initiatieven terzake opgestart, zoals reeds behandeld in de vorige episode. Het gaat om de renovatie van het stadsmagazijn in de Keistraat en de inplanting van een buurtcentrum daarin, het aankopen van een gebouw in Klapdorp (nr. 14-16), het voorbereiden van de aankoop van het voormalig bedrijfsgebouw aan de Verversrui 17-19, het wijzigen van de verkeerscirculatie en het realiseren van een auto-arme zone in en rondom het concentratiegebied door het aanbrengen van eenvoudig straatmeubilair en het voorbereiden van de bouw van

een gezondheidshuis voor het gezondheidsproject Gh@pro op de hoek van Vingerlingstraat en Verversrui. Op 30 maart 2001 geeft de dienst prostitutiebeleid aan het studie bureau Tempera een opdracht voor een verkennend onderzoek naar de mogelijke toekomstkansen van het Falconplein en Klapdorp ⁴⁷⁶. In de loop van 2002 tenslotte bereidt de dienst prostitutiebeleid de heraanleg voor van het concentratiegebied ⁴⁷⁷.

De eerste meer fysieke initiatieven en de vraag naar de functiewijziging van de leegstaande gebouwen leiden tot een toenemende aanwezigheid van de stedelijke planningsdiensten in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'. In de tweede helft van de jaren 1990 is de planologische dienst (tot eind 1997 onderdeel van het Departement Ruimtelijke Ordening en Veiligheid of DROV en daarna van de bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf of OB) betrokken bij een planningsproces en acties voor de vernieuwing van de omgeving van het Centraal Station. De sluiting van prostitutiepanden in deze omgeving is onderdeel van dit proces ⁴⁷⁸ wat er toe leidt dat de beleidsontwikkelingsgroep prostitutie (BOP) contact opneemt met de planologische dienst ⁴⁷⁹, die daardoor op zijn beurt kennis neemt van de ideeën omtrent het Schipperskwartier ⁴⁸⁰. Een meer structureel contact met de planningsdiensten ontstaat bij de opname in 1999 van de genoemde eerste acties in het 'Schipperskwartier' in het federaal grootstedenfonds (zie hoger). Het beheer binnen de stad Antwerpen van de subsidies uit dit fonds, berust bij de programmacoördinatie grootstedenbeleid (Tom Dumez) binnen de stedelijke vzw

⁴⁷⁶ Zie (Tempera 2001). Datum van gunning vermeld in (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2002a) en in (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e). Het rapport wordt afgerond eind oktober 2001 en besproken op de stuurgroep prostitutiebeleid van 9 november 2001.

⁴⁷⁷ Onder andere besproken op de stuurgroep prostitutiebeleid van 1 februari 2002, 26 april 2002 en 28 juni 2002. Zie (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999).

⁴⁷⁸ Zie interviews Leona Detiège en Dries Willems, (STOEP 1996a) en (Stad Antwerpen departement ruimtelijke ordening en veiligheid and Buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen 1994).

⁴⁷⁹ Op de vergadering van BOP van 16 september 1997 geeft Dries Willems - werkzaam bij de DROV (later OB) - een toelichting over de stand van zaken van het planningsproces in de omgeving van het centraal station (omgeving Lange Winkelhaakstraat). Zie (BOP 1997c) verslag van de vergaderingen van 2 september 1997 en 16 september 1997. In het plan voor de stationsomgeving (Stad Antwerpen departement ruimtelijke ordening en veiligheid and Buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen 1994) is opgenomen dat prostitutie in de stationsomgeving moet verdwijnen. Dit gebeurde onder impuls van commissaris Serge Muylers en burgemeester Leona Detiège. Vermoedelijk zet het project stationsomgeving daardoor ook bijkomende druk op het realiseren van een gedoogzone in het 'Schipperskwartier'. Op de vergadering van BOP van 8 april 1999 presenteert Dries Willems opnieuw een stand van zaken van het project stationsomgeving. Zie (BOP 1997c), verslag van de vergadering van 8 april 1999. In het jaarverslag 1998 van de cel prostitutiebeleid wordt SOMA vermeld in een opsomming van partners van de dienst. Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 1998).

⁴⁸⁰ De betrokkenheid van het DROV vóór midden 1997 beperkt zich tot de bijdrage van ingenieur Van de Putte bij de sluitingen van prostitutiepanden in de stationsomgeving en aan de Burchtgracht door de burgemeester en tot de aanwezigheid ten persoonlijke titel (zie hoger) van Tony De Smet (milieuambtenaar bij het DROV) op de vergaderingen van STOEP en BOP.

SOMA. Aangezien de planningscel - die stedelijke planners groepeerd buiten de reguliere planologische dienst (zie verder) - ook onderdeel is van SOMA, ontstaan via de programmacoördinatie meer intensieve contacten tussen onder andere de dienst prostitutiebeleid en de planningscel. Daar komt bij dat het project 'Spoor Noord' dat ook wordt gesubsidieerd door het grootstedenfonds (via SOMA), volledig wordt aangestuurd door de planningscel. Schepen van sociale zaken Marc Wellens (CVP) en voorzitter van SOMA, Jos Goossens directeur van SOMA en Dries Willems hoofd van de planningscel (SOMA) maar werkzaam bij DROV/OB worden aangesproken door Karin Martens van de dienst prostitutiebeleid (onder andere voor de opname van het project 'Schipperkwartier' in het grootstedenfonds) en zijn daardoor brugfiguren tussen de dienst prostitutiebeleid en de stedelijke planningsdiensten. Tenslotte komen de stedelijke planningsdiensten in beeld via de betrokkenheid van de dienst patrimoniumbeheer van de bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf (Koen Derkinderen) bij de aankoop van panden (zie hoger), via de bevraging van Dries Willems (OB/SOMA) in het kader van het hoger genoemd verkennend onderzoek door Tempera en via de samenwerking van de juridische dienst met de dienst bouwvergunningen (Martin Tijs, Katrien Stammen, (Jean-Marie Vandeputte)) voor het ontwerpen en behandelen van het reglement op de geschiktheidsverklaring (zie hoger) ⁴⁸¹. Dit alles leidt tot een toenemende aanwezigheid van stedelijke planners op de stuurgroep prostitutiebeleid ⁴⁸². De schepenen van ruimtelijke ordening Mieke Vogels (1995 - 2000) en Ann Coolsaet (2001 - midden 2003) worden in verslagen noch interviews genoemd ⁴⁸³ en zijn niet betrokken.

In de periode 1999 - 2001 formuleert de dienst prostitutiebeleid de behoefte aan een versterking van de dienst met een stedenbouwkundige. Dit volgt uit de nood aan bijkomend personeel om het toenemend aantal acties op te volgen, de nood om bijkomende acties voor de herontwikkeling van het 'Eerste Kwartier' te initiëren ⁴⁸⁴, de vraag om een herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' (vermeld in het hoofdstuk 'Prehistorie') voor het 'Eerste Kwartier' voor te bereiden en de boodschap van de planologische dienst (binnen de bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf) geen tijd en personeel te hebben voor de herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' ⁴⁸⁵.

⁴⁸¹ Zie ook (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2002).

⁴⁸² C. Cordy van OB op de stuurgroepen van 20 oktober 1999 en van 1 maart 2000, Gerda Van Hove op de stuurgroep van 26 april 2000 en Gerda Van Hove en Jan Verhaert op de stuurgroep van 22 februari 2001.

⁴⁸³ tenzij als verontschuldigd

⁴⁸⁴ Het aanwerven van een stedenbouwkundige voor de dienst prostitutiebeleid komt ter sprake in de vergaderingen van de stuurgroep prostitutiebeleid van 1 maart 2000, 26 april 2000 en kadert in de 'uitbreiding van de dienst prostitutiebeleid'. *'Deze persoon is verantwoordelijk voor het herontwikkelingsplan van het SK (inventarisatie van de huidige situatie qua panden, braakliggende stukken grond) en de planning van de activiteiten in de vroegere straatprostitutiebuurt.'* Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2000a)

⁴⁸⁵ Interviews met Kitty Haine en Dries Willems, verslagen stuurgroep prostitutiebeleid.

De vraag naar een herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' volgt enerzijds uit het beleidsplan prostitutie Antwerpen. Het opmaken van een B.P.A. was volgens het beleidsplan één van de instrumenten ter ondersteuning van de doelstellingen inzake concentratie van prostitutie en de vorm van het concentratiegebied ⁴⁸⁶, een middel om de specifieke rechtsgrond te creëren voor onteigeningen en het vestigen van een voorkeurrecht (in functie van het verwerven van vastgoed) ⁴⁸⁷ en een ondersteuning van de doelstellingen omtrent het beheer van het concentratiegebied en van de wijk daarrond ⁴⁸⁸. Het idee komt ook tijdens de besprekingen van BOP aan bod ⁴⁸⁹. Anderzijds - en belangrijker - is vooral het gerecht vragende partij tot het opmaken van een B.P.A. ⁴⁹⁰. Het politiereglement in de politiecodex inzake het concentratiegebied en het gemeentelijk reglement inzake de geschiktheitsverklaring zijn immers gebaseerd op de Gemeentelijke Administratieve Sancties, worden autonoom door de stad Antwerpen toegepast en bieden voor het gerecht geen basis voor het beoordelen van geschillen en misdrijven en het strafrechtelijk vervolgen van misdrijven met betrekking tot prostitutie. Bovendien blijft de wettelijke grond voor de beide reglementen betwistbaar en blijft men vrezen voor een voor de stad ongunstige uitkomst van de procedures van eigenaars bij de Raad van State. De wet van 1948 inzake prostitutie noch het strafwetboek artikels 380 e.v. zijn immers in 2001 (noch

⁴⁸⁶ 'Deze voorwaarden dienen de basis te zijn voor een nieuw op te stellen Bijzonder Plan van Aanleg voor (een deel van) het Schipperskwartier' (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 40.

⁴⁸⁷ 'Om één en ander juridisch-planologisch zeker te stellen, zal een Bijzonder Plan van Aanleg voor dit gebied opgesteld worden waarin bepaalde uitgangspunten en voorwaarden worden vastgelegd.' 'Om concentratie binnen de daartoe gestelde termijn zeker te stellen, is het ook nodig om de beschikkingsmacht over het vastgoed te verkrijgen. Indien onderhandelingen niet slagen, dient het instrument van onteigening ingezet te worden. In het op te stellen B.P.A. zal de rechtsgrond voor deze onteigening neergelegd dienen te worden, op grond waarvan straks onteigening mogelijk wordt. Met het B.P.A. wordt de basis gelegd voor een - wellicht - noodzakelijk onteigeningsplan dat, na een onteigeningsprocedure van 3-4 jaar tot tijdige onteigening kan leiden.' (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 43.

⁴⁸⁸ (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 47 - 48.

⁴⁸⁹ In de vergaderingen van BOP van 16 december 1998 en 17 februari 1999 worden de mogelijkheid en zin van het opmaken van een B.P.A. besproken en wordt voorgesteld een werkgroep terzake op te richten met de dienst prostitutiebeleid, de politie, het gemeentebedrijf Ontwikkelingsbedrijf en de dienst rechtszaken. Zie (BOP 1997c), verslagen van de vergadering van 16 december 1998 en 17 februari 1999. Op 15 januari 1999 vindt een vergadering plaats 'betreffende B.P.A.-eerste wijk'. Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 1999a) en (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 1999b).

⁴⁹⁰ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001e), p. 3: 'De belangrijkste vragende partijen voor een B.P.A. Schipperskwartier zijn het Parket, de Politie, de bedrijfseenheid Veiligheid en de Cel Prostitutiebeleid van de Stad Antwerpen. Op 1 juni 2001 werd de vraag naar het "doel van het B.P.A. Schipperskwartier" voorgelegd aan Dhr. J. Hopstaken (hoofdcommissaris lokale politie Antwerpen), Mevr. M. Knockaert (bestuursdirecteur bedrijfseenheid veiligheid Stad Antwerpen), Mevr. K. Martens (consulente prostitutiebeleid Stad Antwerpen) en Mevr. L. Nuyts (substituut-procureur des Konings). De in deze bijeenkomst geschetste probleem- en vraagstelling werd nadien afgetoetst en verder uitgediept op basis van een gesprek met Mevr. L. Brasseur, adviseur rechten van de Stad Antwerpen.'

later) gewijzigd. Het gerecht vraagt naar meer houvast dan het protocol tussen stad, gerecht en politie van 1996 inzake de aanpak van prostitutie.

De (aanhoudende) vraag van het gerecht tot het opmaken van een B.P.A. toont nogmaals aan hoe verschillende institutionele omkaderingen en een bijbehorend proces van institutionalisering - ditmaal via het gerecht - (kunnen) doorwerken in het veranderingsproces in het 'Eerste Kwartier'. Nochtans komt in deze episode niet de institutionele omkadering van het gerecht maar die van de 'strategische ruimtelijke planning' in beeld. In mei 2001 wordt Kitty Haine als ruimtelijk planner aangeworven voor de dienst prostitutiebeleid en krijgen de stedelijke planningsdiensten - en in het bijzonder de 'planningscel' - definitief een actieve rol in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'. Haine is opgeleid als strategisch ruimtelijke planner aan de K.U.Leuven en wordt ook halftijds tewerkgesteld bij de planningscel ⁴⁹¹ onder supervisie van de strategische ruimtelijke planners daarin. Haine mobiliseert de institutionele omkadering 'strategische ruimtelijke planning' waarin zij is opgeleid en tewerkgesteld en introduceert deze omkadering in het transformatieproces. Dit blijkt uit de omstandige motivering die Kitty Haine opmaakt om niet in te gaan op de vraag van het gerecht en het B.P.A. Binnenstad dus niet te herzien (dit is niet haar instrumentarium noch institutionele omkadering) ⁴⁹² ⁴⁹³, de verschuiving van haar werkzaamheden van de opvolging van geschiktheidsverklaringen naar planning en

⁴⁹¹ Kitty Haine werkte van eind 2000 tot mei 2001 bij de cel wijkontwikkeling (bedrijfseenheid burgerzaken). Zij werd - dankzij een afspraak tussen Dries Willems van de planningscel en Marjan Knockaert van de bedrijfseenheid Burgerzaken - vanaf mei 2001 halftijds tewerkgesteld bij de dienst prostitutiebeleid en halftijds gedetacheerd naar de planningscel maar bleef voltijsd betaald door de bedrijfseenheid Burgerzaken omdat het personeelskader van de stad geen ruimte liet voor een bijkomend personeelslid bij de bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf.

⁴⁹² Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001e). Eén van de elementen in deze motivering is overigens het feit dat prostitutie een moeilijk correct te omschrijven bestemming is, aangezien heel wat activiteiten verbonden aan prostitutie volgens de wet van 1948 verboden zijn. Zie ook email verkeer tussen Kitty Haine en Marc Bauwens van de VVSG (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001b).

⁴⁹³ Overigens wordt het B.P.A. Binnenstad toch gedeeltelijk herzien door de planologische dienst (OB). Deze gedeeltelijke herziening wordt goedgekeurd op 20 april 2001. Onderwerp van de herziening is het gebied begrensd door de Brouwersvliet - Kriekenstraat - Blauwbroekstraat - Vingerlingstraat - Leguit - Kommekensstraat - Falconrui - Generaal Belliaerdstraat - Oude Leeuwenrui. De bestemmingswijziging heeft enkel betrekking op een brede strook panden aan weerszijden van het Falconplein. De bestaande zone A voor woningen wordt omgezet in een zone E voor woningen met dit verschil dat gemeenschapsuitrustingen onbeperkt kunnen worden toegelaten. De overige voorschriften van het B.P.A. Binnenstad blijven ongewijzigd. Zie ook (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e), p. 21. Volgens (Seinpost adviesbureau 2004), p. 8 bepaalt dit B.P.A. dat enkel op de begane grond vitrines voor prostitutie mogelijk zijn en dat functiewijzigingen worden uitgesloten, dit met het oog op het beletten van een omvorming van Café d'Anvers naar raamprostitutie.

ontwikkeling ⁴⁹⁴ en het planningsproces dat de planningscel opstart voor de herontwikkeling van het 'Eerste Kwartier' (zie verder).

De nieuwe ontwikkelingen op het vlak van ruimtelijke planning in Vlaanderen werden door het studiebureau Seinpost niet opgenomen in het beleidsplan prostitutie. Nochtans biedt structuurplanning en meer bepaald een structuurschets een gepast planologisch antwoord op het basisprincipe dat voor het Schipperskwartier in het beleidsplan naar voor werd geschoven: een integrale aanpak van de prostitutie waarin concentratiebeleid en herontwikkeling van de wijk hand in hand gaan. (...) Een structuurschets voor het Schipperskwartier vormt niet rechtstreeks een antwoord op de vraag zoals in het eerste deel van deze nota omschreven. Structuurplannen zijn eigenlijk beleidsplannen, waarin de overheid voor zichzelf de krijtlijnen uittekent voor de toekomstige ruimtelijke politiek die zij wenst te voeren. Structuurplanning heft de eerder genoemde planologische instrumenten B.P.A.'s, verordeningen, ... niet op en heeft deze instrumenten zelfs nodig als uitvoeringsinstrumenten. Een structuurplan kan deze juridische-planologische instrumenten echter binnen een ruimer kader plaatsen. (...) Het beleidsplan prostitutie zet een aantal duidelijke krijtlijnen uit voor het prostitutiebeleid in Antwerpen. In navolging van het plan is reeds heel wat gebeurd in de wijk: van het opzetten van een wijkwerking, verkeersingrepen en mobiele urinoirs tot het effectief sluiten van een aantal raamprostitutiepanden buiten het concentratiegebied. Een specifieke ruimtelijke visie op de herontwikkeling van de wijk ontbreekt echter. De ruimtelijke component in het beleidsplan is beperkt gebleven tot het onderzoeken van een geschikt concentratiemodel voor de raamprostitutie, te mager om in het kader van het integraal prostitutiebeleid tevens een geïntegreerd ruimtelijk beleid te kunnen voeren. (...) Er is dan ook nood aan een planningsproces dat concrete projecten, die zich op korte termijn aandienen, kan aanpakken en situeren in een groter geheel, een globale samenhang, en tegelijkertijd werk maakt van een lange termijnvisie voor het geheel. Deze aanpak past bovendien in de opmaak van de structuurplannen op verschillende beleidsniveaus. Dat het Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen momenteel nog in opmaak is mag geen alibi zijn tot niets doen. Het voeren van een concentratiebeleid zonder een aangepast ruimtelijk beleid op schaal van de wijk is vragen om moeilijkheden. De Stad Antwerpen had eigenlijk reeds gisteren een ruimtelijke visie op het Schipperskwartier nodig. Een

⁴⁹⁴ Kitty Haine werkt vanaf juli 2001 mee aan de opvolging van de geschiktheidsverklaringen. Zij ondersteunt daarmee Karin Martens die van midden 2001 tot midden 2002 nog slechts deeltijds werkte bij de dienst prostitutiebeleid. In 2002 nam Joris Wils dit werk opnieuw over. Zie (Stuurgroep geschiktheidsverklaring 2001), emailverkeer tussen Kitty Haine en de juridische dienst en interview Joris Wils. In de periode mei - juni 2001 maakt zij de intentienota met de motivering omtrent het niet herzien van het B.P.A. Binnenstad en in 2002 werkt zij voltijds aan het opstarten van een planningsproces voor het 'Schipperskwartier' (zie verder).

structuurschets Schipperskwartier en het planningsproces waarbinnen deze schets tot stand dient te komen, zou een waardevolle aanvulling zijn op de integrale aanpak van de prostitutie zoals uitgeschreven in het beleidsplan

(Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001e:10-11).

1.2. De Antwerpse 'strategische ruimtelijke planning'

De instrumenten en instituties van de 'strategische ruimtelijke planning' die via ruimtelijk planner Kitty Haine en de planningscel worden geïntroduceerd in het transformatieproces voor het 'Schipperskwartier', gaan terug op een vijftal ontwikkelingen - met eigen instrumenten en institutionele achtergronden - in de ruimtelijke planning in Antwerpen ⁴⁹⁵.

Een eerste ontwikkeling betreft de na-oorlogse structuurplanning op (intra-)stedelijk niveau. Hierin bouwt men in Antwerpse planningsmiddens (binnen en buiten de stedelijke diensten) ervaringen op inzake ruimtelijke visievorming en prioriteitsbepaling. Deze ervaringen zijn sterk schatplichtig aan de reacties van de mei 68 beweging (ACW, milieubeweging, samenlevingsopbouw) tegen de negatieve gevolgen van het consumentisme van de welvaartsstaat. Deze ontwikkeling start met het opmaken van de streekstudie en het voorontwerp gewestplan door de vzw Schelde-Dijle, een samenwerkingsverband tussen de stad, het havenbestuur (als onderdeel van de stad), de Ufsia, het RUCA en het studie bureau Mens en Ruimte (zie ook episode 1). Het richtplan in de streekstudie en het voorontwerp van gewestplan zijn elk opgevat als een structuurplan dat de grote ruimtelijke en sociaal-economische opties voorstelt inzake de ontwikkeling van de stad en de regio daarrond. Dit werk wordt voortgezet door de planologische dienst die door schepen Bob Cools wordt opgericht in 1970. De planologische dienst onder leiding van Dries Jagenou maakt onder andere een aantal studies, een structuurschets voor de binnenstad en het verruimd B.P.A. Binnenstad ⁴⁹⁶. Na 1982 werkt de onder schepen John Mangelschots afgeslankte ⁴⁹⁷ dienst planologie aan een globaal structuurplan voor de fusiegemeente Antwerpen als antwoord op vraagstukken die zich stellen na de fusie van Antwerpen in 1983. Deze dienst volgt ook de initiatieven in de

⁴⁹⁵ Bronnen voor de volgende paragrafen zijn onder andere interviews met Bob Cools, Jef Van den Broeck, Fons Dierickx en Dries Willems en (Baelus 1996, Christiaens, Moulaert and Bosmans 2007, Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992, Loopmans 2008, Merckaert 2008, Nieuwinckel 1996, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1982, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie and Stramien vzw 1991, Van Hove and Nieuwinckel 1996, Vanreusel 1990, Willems 2002, Willems and Vandenbroucke 2007a, Willems and Vandenbroucke 2007b).

⁴⁹⁶ Zie onder andere (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1973, Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie 1980).

⁴⁹⁷ Met daarin nog Frank De Bruyne, Rik Deruyssere, Gerda Van Hove, René Herbosch, Jos Neys en enkele anderen.

herwaarderingsgebieden op (zie vroeger prehistorie). In 1987 geeft schepen Mangelschots aan een groep van eigen diensten en externen - de groep stadsoverleg - de opdracht om een voorstel van globaal structuurplan op te maken. Deze groep maakt samen met de vzw Stramien een synthese van het globaal structuurplan, die wordt goedgekeurd door de gemeenteraad op 26 juni 1990 ⁴⁹⁸. In de jaren 1990 volgen verder denk-, plannings- en uitvoeringswerk rond bijvoorbeeld de oost-west as, de 19^{de} eeuwse gordel, openbaar vervoer enz. Vaak gebeurt dit in planningsmiddens buiten de stedelijke diensten. Het nieuw structuurplan goedgekeurd op 18 september 2006 past enigszins in de structuurplanningstraditie maar is voor deze episode 4 nog niet van belang.

De planologische dienst ontwikkelt naast de structuurplanning ook een bedrijvigheid in het maken van B.P.A.'s. Dit wordt in de jaren 1990 de belangrijkste activiteit van de dienst planologie (vanaf 1991 onderdeel van het departement Ruimtelijke Ordening en Veiligheid of DROV). Dit kadert binnen de bestemmingsplanning zoals geïnstalleerd in de wet op de stedenbouw van 29 maart 1962. De bestemmingsplannen worden gaandeweg onderdeel van het vergunningensysteem dat de individuele bouwactiviteiten in de gemeente regelt. Daarmee sluit de planologische dienst nauw aan bij de dienst stedenbouwkundige vergunningen, eveneens onder het DROV (Martin Tijs, ...).

Op het einde van de jaren 1980 start met het project 'Stad aan de Stroom' een derde ontwikkeling naar een meer projectgerichte aanpak. Een aantal individuele actoren uit het Antwerpse middenveld (incl. planningsgemeenschap) (buiten het stadsbestuur) ⁴⁹⁹, zoekt en vindt financiering (deels bij de stad, deels bij de private sector) voor het organiseren van een sociaal-cultureel programma rond de onderbenutte of braakliggende terreinen langs de waterkant van Antwerpen. Zij organiseren een open ideeënwedstrijd, een meervoudige ontwerpopdracht, een programma van culturele activiteiten, stadstours en een bewonersprogramma inzake de toekomst van het Antwerpse Nieuw Zuid, de Kaaien en het Eilandje. Hiermee speelt deze groep in op de toenemende internationale aandacht van ontwerpers en ontwikkelaars voor waterfronten, spoorwegterreinen en andere verlaten industriële sites, die vrijkwamen ten gevolge van herstructureringen in de welvaartsstaat in het algemeen en in de industriële economie in het bijzonder ⁵⁰⁰. Stad aan de Stroom brengt enerzijds een ontwikkelingslogica in de planning in (private sector in het kielzog van planning en ontwerp, opkomst van de projectmodus) en een enigszins

⁴⁹⁸ (Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie and Stramien vzw 1991).

⁴⁹⁹ Jef Van den Broeck, Jan Van Alsenoy, Jef Vanreusel, Marc Santens, Paul Van de Poel, Cor Dierickx, ...

⁵⁰⁰ Op de achtergrond spelen ook nog de suburbanisering en de uitholling van de stad, zoals onderdeel van een sociaal-economische geschiedenis waarbij systematisch kansarmen achterbleven in de stad (zie de schets van Kesteloot, Loopmans en co), en de reactie van ontwerpers en planners daarop met een pleidooi voor een terugkeer naar de stad (zie bijvoorbeeld Jef Vanreusel en vele anderen).

elitair instrumentarium (ontwerpwedstrijd ⁵⁰¹, cultureel programma, 'terugkeer naar de stroom' ⁵⁰²) maar tracht - in een reactie tegen de wijze van ontwikkeling van de London Docklands en daarbij geïnspireerd door projecten in Barcelona - daar ook een eigen invulling aan te geven (herstel van de stad, reactie tegen opkomend extreem rechts) en een breed publiek aan te spreken (stadstours, bewonersprogramma) ⁵⁰³. Het project zet de realisatie van 'stadsprojecten' in Antwerpen op de agenda ⁵⁰⁴. Andere projecten zullen immers volgen. Voorbeelden zijn de herontwikkeling van de omgeving van het centraal station en De Coninckplein, de omvorming van het vormingsstation Spoor Noord naar park, de transformatie van de omgeving van het sportpaleis, de inplanting van een nieuw justitiepaleis enz. Vooral in de jaren 2000 wordt de lijst van grote bouw- en ontwikkelingsprojecten in Antwerpen zeer lang. Ook in andere Vlaamse steden

⁵⁰¹ Men kan zich afvragen in hoeverre stedenbouwkundige wedstrijden een duidelijke selectiviteit in zich dragen. Zij staan namelijk open voor ontwerpers en dus voor de bagage en instituties die daardoor worden gemobiliseerd. De vastgoedsector volgt bijvoorbeeld in het kielzog aangezien zij ideeën overnemen. De verandering van de kaaien en de transformatie naar luxe appartementen is hiervan een voorbeeld. De transformatie van het Eilandje het volgende voorbeeld. Ontwerpers ontwerpen doorgaans ook voor een bepaald doelpubliek, in casu de middenklasse. Als Jef Vanreusel schrijft 'de' stadsbewoner dan is natuurlijk de bedenking dat 'de' stadsbewoner niet bestaat en dat men zich moet afvragen voor wie wordt ontworpen. Jef Vanreusel p. 8 rechts stelt zich die vraag overigens zelf ook. Zie ook Luigi Mazza over de verschillende soorten van citizenship die besloten kunnen liggen in verschillende ontwerpen.

⁵⁰² Zie volgend citaat waarin Lampo aangeeft dat 'de stad' zich niet afkeerde van de stroom (een slogan die sinds SAS is ingebetonneerd in het heersend discours) maar de middenklasse). *'Sinds de jaren 1990 vormt de Antwerpse waterkant (samen met het eilandje en het Zuid) het voorwerp van discussie. Stedenbouwkundige zeiden bij herhaling dat Antwerpen zich sinds (en door) de werken van 1880 - 1884 van zijn stroom heeft afgekeerd. Zoals de meeste slogans is ook die maar half waar. Het is vooral de Antwerpse middenklasse die bijna een eeuw met haar rug naar de stroom heeft geleefd. De dokwerkers, cafébazen, winkeliers, ambachtsslui, hoeren - zij leven en/of werken na 1885 ook aan de nieuwe kaaien of in de omgeving. (...) Nee, het is pas later, ergens tussen 1965 en 1970 dat er opeens veel minder zeeschepen aanmeren en dat kaaien en hangars veranderen in een niemandsland.'* (Lampo 2002:126) Het project bestendigt overigens de inname van de huizen langs de Scheldekaaien door rijke bewoners, horeca en kantoren en de verderzetting van de sociale verdringing die al sinds het midden van 19^{de} eeuw gaande is.

⁵⁰³ Zie bijvoorbeeld (Vanreusel 1990), p. 8. *'Belangrijke vraag hierbij is voor wie deze cruciale plekken in de stad worden ontwikkeld en welk hun rol is voor het geheel van de stad. Deze vragen moeten ook voor Antwerpen nog beantwoord worden; daarom kan het verhelderend zijn om de voorbeelden uit andere steden te bestuderen, ook op hun sociale consequenties.'* Zie ook (Van Alsenoy et al. 1997) over de sociaal-culturele ambities van Stad aan de Stroom.

⁵⁰⁴ De vraag naar realiseerbare projecten was een belangrijk aandachtspunt voor Stad aan de Stroom. Zie bijvoorbeeld Vanreusel (1990), p. 8: *'Een tweede opgave is om van beelden en ideeën tot uitvoerbare plannen te komen voor verschillende onderdelen van het project: infrastructuur, gebouwen, openbare ruimten. Hiertoe dient een planningorgaan te worden opgericht dat kan waken over de kwaliteit van de concrete plannen en de inspiratie van de resultaten van het stedenbouwkundig project 'Stad aan de Stroom' overeind kan houden.'* Bovendien is er een sterke teleurstelling terzake geweest toen het project werd afgesloten. Zie daarvoor (Van Alsenoy, Van den Broeck and Vanreusel 1997). Beide elementen brachten de evolutie naar VESPA op gang.

(Leuven, Kortrijk, Sint-Niklaas, ...) is de opkomst van de projectmodus sinds het einde van de jaren 1980 zichtbaar.

Ten vierde kent Antwerpen een traditie van planningsgerelateerde wijkontwikkeling die verder bouwt op de mix van planning en samenlevingsopbouw van de jaren 1970 (wijkgerichte samenlevingsopbouw, inspraakbeweging) en 1980 (sociale stadsvernieuwing). Deze mix is rond 2000 nog zichtbaar in de aanpak van de planningscel. In 1990 sticht de werkgroep welzijnsplanning van de UIA ⁵⁰⁵ de Buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen (BOM), een samenwerking van UIA, OCMW, stad Antwerpen, Koning Boudewijnstichting, RVA, RISO Antwerpen en GOM Antwerpen (later vervangen door de Stichting Welzijnszorg van de provincie Antwerpen). De oprichting van de BOM ⁵⁰⁶ is een vervolg op het door Europa gefinancierd werk van de UIA (programma urban poverty III) aan de kansarmoedeatlas voor Antwerpen en een reactie tegen de aanpak van de armoede in de Antwerpse 19^{de} eeuwse gordel door het welzijnswerk ⁵⁰⁷. BOM behoudt een aantal elementen van de samenlevingsopbouw en (in mindere mate) van de ruimtelijke planning en voegt een economische dimensie en een projectaanpak toe. BOM is actief in het Noordoosten van de Antwerpse binnenstad (tussen Leien, Singel en centraal station) en realiseert een aantal projecten, zoals een Woonwijzer, een Werkwijzer, het opleidingscentrum Atec, de Wijkgazet, werkervaringsprojecten, verbetering van collectieve infrastructuur, bedrijventrum NOA en een wijkontwikkelingsplan. Later werkt BOM ook op het Kiel ten zuiden van ring en Singel. Gelijktijdig met de werking van de BOM, start de stad een planningsproces voor de herontwikkeling van de stationsomgeving na het faillissement van het cinemacomplex Rex en het vrijkomen van hun gebouwen in de stationsomgeving. Dit leidt tot het opmaken van een structuurschets in 1994 ⁵⁰⁸. In 1994 herschrijven de stad (Dries Willems) en de BOM (Bie Bosmans en Jos Goossens) de structuurschets tot een aanvraagdossier voor Europese Urban 1 subsidies ⁵⁰⁹. Het voorgesteld

⁵⁰⁵ Jan Vranken, Stefan Nieuwinckel, Eric Van Hove, Ilse Loots, ...

⁵⁰⁶ Met Eric Van Hove, Stefan Nieuwinckel, Bie Bosmans, Jos Goossens (?), Griet Geerinck (?), Ilse Loots, ...

⁵⁰⁷ Dit leid ik af uit (Van Hove and Nieuwinckel 1996), p. 7, 16, 17, 24, 63. Zie ook p. 22 waar men beschrijft hoe de welzijnslaag in de welvaartsstaat de sociale-zekerheidslaag ondergraaft.

⁵⁰⁸ De structuurschets wordt door de gemeenteraad goedgekeurd in juni 1994 en opgemaakt door Dries willems, Gerda Van Hove en Martin Tijs van het departement Ruimtelijke Ordening en Veiligheid (DROV), onder toezicht van schepenen John Mangelschots (ruimtelijke ordening) en Marc Wellens (sociale zaken) en burgemeester Cools. Dries Willems wordt vrijgesteld van de normale taken van het departement, bijvoorbeeld het opmaken van B.P.A.'s.

⁵⁰⁹ (Stad Antwerpen departement ruimtelijke ordening en veiligheid and Buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen 1994).

programma wordt goedgekeurd en uitgevoerd in de periode 1996 - 2001⁵¹⁰. Onder impuls van de Europese Urban 1 criteria en van de BOM bevat het programma naast fysieke ook sociale en economische acties⁵¹¹. Voorbeelden zijn de winkelstraatmanager, het bedrijventrum NOA, een Telecenter, een sociaal restaurant het EcoHuis, een elektroherstellingsatelier, een opleiding in renovatietechnieken, een design centrum, hulpprogramma's voor druggebruikers, een nieuwe bibliotheek, de heraanleg van diverse straten en pleinen, een middelgroot woonproject (Schaafstraat). Met de herontwikkeling van de stationsomgeving komt naast de BOM en de DROV, ook de werking van SOMA in beeld. SOMA is een stedelijke vzw die in maart 1992⁵¹² werd opgericht onder schepen Geeraerts (sociale zaken) om de stadsontwikkeling van het huisvestingsbeleid binnen de 19^{de}-eeuwse gordel gestalte te geven (opkopen en renoveren van panden). In de praktijk was de komst van het Vlaams Fonds voor de Integatie van Kansarmen (VFIK) de directe aanleiding voor de oprichting. SOMA zou de VFIK-middelen voor huisvesting beheren⁵¹³. In 1995 krijgt schepen van sociale zaken Marc Wellens SOMA onder zijn bevoegdheid. Hij breidt SOMA gevoelig uit⁵¹⁴ en wijst het beheer van de opeenvolgende fondsen van de Vlaamse (SIF in 1996, stedenfonds in 2002), Belgische (Federaal grootstedenfonds) en Europese overheid (Urban pilot, Urban 1 en 2, Doelstelling 2) aan SOMA toe. SOMA krijgt gaandeweg een aantal inhoudelijke taken zoals stadsontwikkeling maar dient eveneens als vehikel om bijkomend personeel aan te werven en acties van de stad te financieren. Personeel van SOMA werkt met de BOM en Dries Willems van DROV aan het dossier voor de stationsomgeving en aan een wijkontwikkelingsplan voor Antwerpen Noord⁵¹⁵. Dit laatste wordt immers gefinancierd met Europese Urban 1 middelen (30%) maar ook met het SIF (70%). Beide fondsen worden beheerd door SOMA en SIF vraagt ook om de opmaak van een wijkontwikkelingsplan. In feite ontstaat dus met schepen Wellens en een aantal mensen binnen SOMA (onder leiding van Jos

⁵¹⁰ Het programma wordt opgevolgd door het managementcomité (maandelijks, met Guido Decoster van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw als voorzitter), het comité van toezicht (jaarlijks), het programmasecretariaat (SOMA) en het Limburgs Universitair Centrum (onafhankelijke evaluatie van het project). De impact van het College was beperkt.

⁵¹¹ Volgens de Urban 1 criteria moest men vooral investeren in de lokale economische situatie, de vorming en opleiding van werkzoekenden, de infrastructuur en het sociaal netwerk.

⁵¹² Zie bijvoorbeeld (Vanmaele 1994, Wittocx et al. 1994). Dit kan verder worden onderzocht met behulp van het eindwerk van Herman De Pauw voor het Henri vande Velde Instituut, interviews met Marc Wellens, Jos Goossens, Stefan Nieuwinckel enz.

⁵¹³ (Van Hove and Nieuwinckel 1996:41-43).

⁵¹⁴ In de 'kleine SOMA' werkten enkel Herman De Pauw, Peter Wittocx, een secretaresse en Fons Dierickx (mogelijk ook Bernard Hubeau?). Later werd SOMA uitgebreid met voormalige medewerkers van de BOM (Jos Goossens, Stefan Nieuwinckel, ...) en van de UIA (Veerle Hobin, Karin Martens, Ilse Slootmans, ...). Wellens kende Jan Vranken overigens goed.

⁵¹⁵ (BOM and SOMA 1995). Vanuit dat plan zijn ook acties in het project stationsomgeving terecht gekomen (woonwijzer, werkwinkel, grond- en pandenbeleid).

Goossens) een vorm van planologische dienst naast de DROV en autonoom ten opzichte van de stad, met een gemengde vorm van ruimtelijke planning, socio-economische planning en projectplanning als instrumentarium, met toegang tot geld uit bovenlokale subsidies (rechtstreeks op de rekening van SOMA) en dus met mogelijkheden om projecten te realiseren. In 1998 wordt onder schepen Marc Wellens en burgemeester Leona Detiège ⁵¹⁶ beslist een planningscel op te richten binnen SOMA, die binnen een termijn van ongeveer twee jaar in de reguliere werking van de stad zou moeten worden opgenomen. De planningscel werkt - via SOMA door SIF en andere fondsen betaald - vanaf januari 1999 (tot in 2005) onder leiding van Dries Willems naast de reguliere planningsdienst (onder leiding van Frank Debruyne) ⁵¹⁷. Binnen de traditie van wijkontwikkeling is tenslotte nog de oprichting van de cel wijkontwikkeling van belang. Deze werd onder het departement sociale zaken (vanaf 1998 de bedrijfseenheid burgerzaken en later sociale zaken) opgericht in de tweede helft van de jaren 1990. Zij erfde van de BOM een aantal medewerkers (onder andere Stefan Nieuwinckel) en instrumenten, waaronder het opmaken van wijkontwikkelingsplannen. De cel wijkontwikkeling voerde ook diverse projecten uit die werden gefinancierd met SIF middelen.

Tenslotte winnen op het einde van de jaren 1990 procesontwerp en -management aan belang in de Antwerpse planningstraditie. Dit volgt enerzijds uit de steeds verdere ontwikkeling van de procescomponent binnen de Vlaamse structuurplanning sinds de jaren 1970 ⁵¹⁸ en anderzijds uit een meer recente inbreng uit de (Nederlands-Amerikaanse) bestuurskunde en het procesmanagement ⁵¹⁹. Eén en ander vertaalt zich in het toenemend belang van het opmaken van mijlpalenschema's, het opdelen van processen in standaardprocesfasen, het creëren van standaard procesorganisaties enz.

Als gevolg van dit alles vormt de manier van werken van de planningscel rond 2000 een mix van instrumenten en instituties, doorgegeven door enerzijds personen die voorkomen in verschillende groepen en anderzijds manieren van werken, procedures, invloeden, posities, organisaties enz. Het betreft een mengsel van ruimtelijke en sociaal-economische planning (met wortels in de ruimtelijke planning, de samenlevingsopbouw, reacties daarop en de Europese en Vlaamse fondsen) met een toenemend accent op het realiseren van projecten en procesmanagement (met

⁵¹⁶ Mieke Vogels is dan schepen van ruimtelijke ordening maar komt in deze geschiedenis nauwelijks of niet voor.

⁵¹⁷ SOMA groeit uit tot een tachtigtal personeelsleden met naast de planningscel ook de databank sociale planning, de cel veiligheid en andere.

⁵¹⁸ Teruggaand op de procesplanning en de participatiebeweging. Zie bijvoorbeeld (Van den Broeck, Baelus, Van Alsenoy, Vloebergh and Wuillaume 1993, Vermeersch and Houthaevé 1994).

⁵¹⁹ Dit is bijvoorbeeld merkbaar in (Albrechts et al. 1999, Albrechts, Van den Broeck, Verachert and Coppens 2004). Zie ook de toelichting van Frank De Mulder op de opleidingsdag van het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven.

wortels in de ruimtelijke planning, de Europese fondsen, de internationale projectplanning en de bestuurskunde). In episode 5 kom ik terug op de verdere evolutie van dit mengsel.

2. Instrumenten en institutionele omkadering van een kortstondige 'sociale stadsontwikkeling'

Met de introductie van de actoren en institutionele omkadering 'strategische ruimtelijke planning' wordt het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' (episode 3) uitgebreid tot het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' (episode 4). De meeste instrumenten en instituties van het 'prostitutiebeleid' blijven behouden maar worden aangevuld met nieuwe instrumenten en instituties, al dan niet geïnitieerd vanuit 'strategische ruimtelijke planning'. Hierdoor ontstaat een nieuwe mix van actoren, instrumenten en instituties, waarbij elementen gerelateerd aan 'strategische ruimtelijke planning' enerzijds elementen uit het vroeger 'prostitutiebeleid' ondersteunen maar anderzijds ook nieuwe institutionele omkaderingen en nieuwe actoren aanspreken. In het algemeen blijkt dat elementen uit de 'strategische ruimtelijke planning' een bijkomende procesmatige ondersteuning (meer mensen, meer middelen) geven aan het transformatieproces, de interne vormgeving en beheer van het concentratiegebied fysiek ondersteunen en bijdragen tot de beheersing/inkapseling van het concentratiegebied door de invulling van de leegstand in de wijk rond het concentratiegebied. Onderstaande paragrafen overlopen al de instrumenten en institutionele omkaderingen van 'sociale stadsontwikkeling'. Sommige instrumenten en hun omkadering zijn nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van het 'prostitutiebeleid' (gedoogzone, reglementen en juridische logica's, controle, handhaving en politieoptreden, positie van de prostituees, wijkwerking). Zij worden slechts kort besproken. De meeste aandacht gaat naar de bijkomende instrumenten en instituties afkomstig uit 'strategische ruimtelijke planning' (procesontwerp, strategisch plan en strategische actie, ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp) en naar uit vorige episode afkomstige maar gewijzigde instrumenten en instituties (draagvlakverwerving, verkeersplanning en openbaar domein, woonbeleidsinstrumenten, bovenlokale fondsen). Zoals in voorgaande episodes komen voorgeschiedenissen, externe invloeden en vervolprocessen aan bod, dit in functie van inzicht in de socio-technische dynamiek van individuele en collectieve actoren, relevante sociale groepen, instrumenten en institutionele omkaderingen. Ik analyseer ook de interacties die ontstaan tussen de (oude en nieuwe) onderdelen van het socio-technisch ensemble.

2.1. Procesontwerp

Begin 2002 overtuigen de dienst prostitutiebeleid en de planningscel⁵²⁰ het College om een planningsproces voor de herontwikkeling van het 'Schipperkwartier' op te starten. Dit gebeurt als antwoord op de leegstand van de Oudemansstraat, Klapdorp en Falconplein na de sluitingen van prostitutiepanden en namaakhandel in de loop van 2001 en volgt op de besprekingen van de nota van Tempera omtrent de toekomstkansen van het Falconplein en Klapdorp (besproken op de stuurgroep prostitutiebeleid van 9 november 2001) en op de voorstellen van Kitty Haine en de planningscel in de intentienota tot het maken van een structuurschets (zie hoger). Op 20 februari 2002 geeft het College opdracht tot het opstarten van dit proces⁵²¹.

In ieder geval was het probleem dat ge geen bestemmingsplan voor iets kunt maken dat juridisch zo slecht omschreven is in de wetgeving, want wat is de bestemming daarin. Dat is een beetje mijn geluk geweest, want van daaruit heb ik ook kunnen aanhalen dat de opdracht waar ik eigenlijk voor was aangenomen juridisch niet haalbaar was, maar heb ik hun een alternatief gegeven van wat dat volgens mij veel interessanter was voor die wijk om te doen dan een BPA maken en zijn we dus eigenlijk gestart met een planningsproces op te zetten, dat begin 2002 is goedgekeurd door het college, met als doel eigenlijk tot een geïntegreerde visie voor die wijk te komen. (...) Dus wat ge op dat moment had begin 2002 en dat was ook denk ik de reden om dat planningsproces goed en heel duidelijk op te zetten, dat er in de politiek of in de regenboogcoalitie die we op dat moment hadden, dat er evenveel meningen leefden over wat we met die leegstand moesten doen als er schepenen in het college waren en er werd week na week iets anders geponeerd in de pers. Het Falconplein werd het nieuwe antiekplein van Antwerpen of het nieuwe boekenplein, ge moogt het zo gek niet noemen, het werd een factory outlet center, in plaats van namaakhandel gingen ze dan goedkope jeans, allé de echte Versace, maar dan van drie jaar geleden verkopen. Dus er werd continu geponeerd en dat was niet onderbouwd, daar was geen draagvlak voor. Dat was gewoon de ene zijn idee tegen den andere. (...) Dus dat planningsproces dat wij dan naar het college hadden gebracht zei niets over de inhoud, maar zij puur iets van hoe moet het proces nu lopen om tot een gedragen visie, op zijn minst al om te beginnen binnen de stad. Eerst een intern visieproces om de neuzen allemaal in de zelfde richting te zetten, te krijgen, maar ook om ook draagvlak te krijgen bij de bewoners die er nog zijn, en bij de stad in het algemeen, want in een wijk met 80% leegstand kunt ge niet alleen op die bewoners teren die er nog overgebleven zijn, maar moet ge

⁵²⁰ Door de dubbele rol van Kitty Haine in de dienst prostitutiebeleid en de planningscel, zal ik haar wisselend in deze beide organisaties plaatsen, afhankelijk van de institutionele omkadering waarin zij handelt.

⁵²¹ Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2002a).

andere mensen gaan verleiden om terug in die buurt te komen wonen, ook dat draagvlak heb je nodig. (...) Daar is een collegebesluit geweest met het planningsproces. Nu verwacht er niet te veel van, dat was een heel bondig collegebesluit met heel grote lijnen. Ik moet zeggen dat heeft ons wel de tijd gegeven. Allé eerlijk gezegd wij moesten op het college komen met één nota, die nota van Tempera en het college verwachtte dat wij een advies gingen geven over één van de mogelijke richtingen die daar in stond, factory outlet center, antiekplein, whatever en eigenlijk zijn wij toen naar het college gestapt en gezegd van dat is ene nota dat is tof, dat zijn heel veel verschillende ideeën die we hebben, maar 't is niet vandaag kiezen, 't is vandaag een proces opzetten om te kiezen, om uiteindelijk keuzes te maken. Ze hebben dat toen gepikt, maar dus dat collegebesluit was heel bondig daar over. Wat wij gedaan hebben dan is, dan hebben wij eigenlijk dit soort nota's gemaakt, we hebben een startnota gemaakt, waar dat we eigenlijk een hele analyse gemaakt hebben van de stand van de wijk op dat moment, met leegstand, met welke functies er aanwezig zijn, welke niet, met verweving van functies met de verkeersstructuur. Ik denk de klassieke startnota die gemaakt wordt met een analyse van de verschillende deelprojecten erin.

(Interview Kitty Haine, 28 februari 2007)

Het ontwerpen van het planningsproces is een eerste instrument van de planningscel binnen de institutionele omkadering van 'strategische ruimtelijke planning' (zie figuur 53). Dit proces leidt tot een min of meer uitgewerkte en politiek gedragen visie omtrent de gewenste invulling van de leegstaande straten. Het neemt het grootste gedeelte van 2002 in beslag en krijgt in de besprekingen in de stuurgroep prostitutiebeleid meer en meer ruimte ⁵²². Achtereenvolgens werden volgende stappen gepland en ook gezet:

- het voorbereiden van een collegebesluit over het uit te werken proces
- het opmaken van een startnota (mei - juni 2002) ⁵²³ met een ruimtelijke analyse van het 'Schipperkwartier' (opgebouwd volgens verschillende 'deelstructuren'), een analyse van knelpunten, kwaliteiten, kansen en bedreigingen (SWOT) en een analyse van de planningscontext (informatief, richtinggevend en gewenst)
- het opmaken van een eerste discussienota (juni 2002) ⁵²⁴ met een aantal krachtlijnen (zie verder) inzake de gewenste ontwikkeling van het 'Schipperkwartier' en het houden van een workshop daarover (11 juni 2002) ⁵²⁵ met vertegenwoordigers van diverse kabinetten en stadsdiensten

⁵²² De nota van Tempera en de intentie tot het opstarten van een planningsproces worden vermeld in de stuurgroep prostitutiebeleid van 1 februari 2002. In het verslag van 26 april 2002 heeft het planningsproces al een belangrijk aandeel. Dit geldt ook in de daaropvolgende stuurgroepen van 28 juni 2002, 13 september 2002, 17 januari 2003 en 4 april 2003.

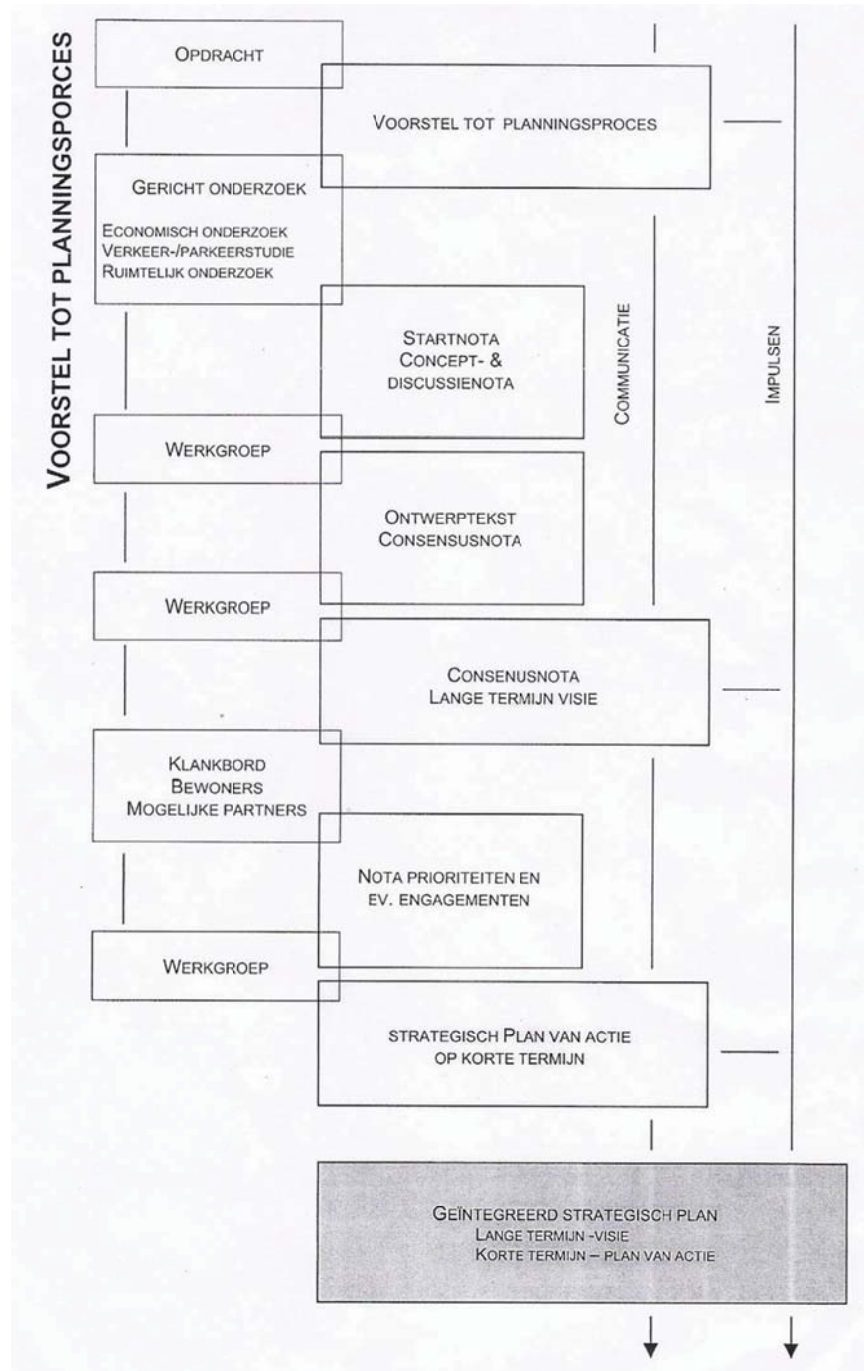
⁵²³ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e).

⁵²⁴ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c).

⁵²⁵ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002g).

- het opmaken van een aangepaste discussienota (juli 2002)⁵²⁶ en het houden van een tweede workshop (12 september 2002)⁵²⁷
- het informeren van bewoners met behulp van een informatievergadering en een interactieve tentoonstelling (16 - 18 oktober 2002) en het opmaken van een nota met de verwerking van de resultaten daarvan (oktober 2002)⁵²⁸
- het opmaken van een consensusnota (november 2002)⁵²⁹ met daarin de voornaamste principes met betrekking tot de gewenste (ruimtelijke) ontwikkeling van het 'Schipperkwartier', een voorstel van de belangrijkste acties om deze principes te realiseren en een aantal principes over de organisatie van een vervolgtraject
- de goedkeuring van consensusnota en bewonersnota door het College van Burgemeester en Schepenen op 27 november 2002⁵³⁰.

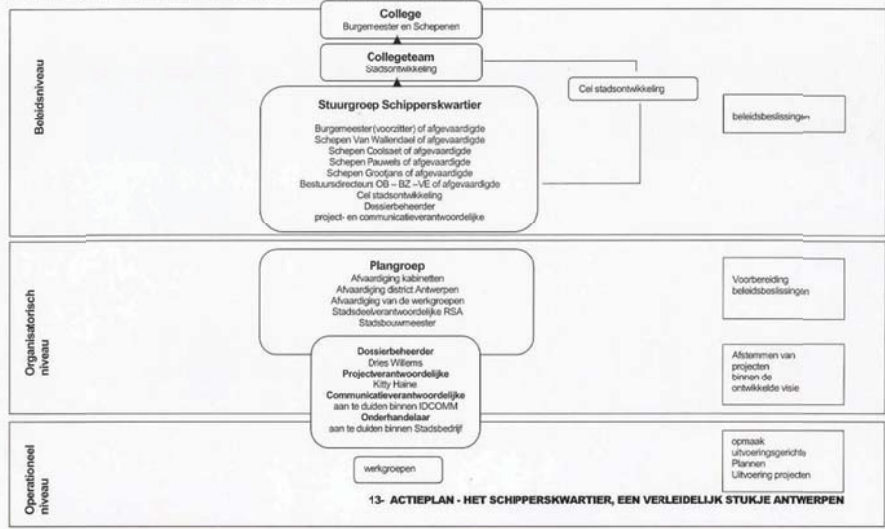
⁵²⁶ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002a).
⁵²⁷ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002h).
⁵²⁸ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002d).
⁵²⁹ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b).
⁵³⁰ Vermeld in (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a). Collegebesluit nog op te zoeken.



figuur 53: voorstel planningsproces herontwikkeling Schipperskwartier (bron: (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999), verslag van de vergadering van 26 april 2002)

3. Beslissingenstructuur

Zoals goedgekeurd in het collegebesluit van 27 november 2003 worden projecten die voortvloeien uit de consensusnota en de bewonersnota in het kader van de herontwikkeling van het Schipperskwartier opgevolgd zoals aangegeven in onderstaand organogram.



figuur 54: overlegstructuur voor de herontwikkeling van het 'Schipperskwartier' (bron: (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a)

Het doorlopen van dit proces gaat gepaard met het opbouwen van een nieuwe overlegstructuur en het inschakelen van nieuwe actoren in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' (zie ook verder). Zo organiseert de planningscel een werkgroep herontwikkeling 'Schipperskwartier' die de opmaak van de consensusnota begeleidt, organiseert de bewoners als een klankbord, creëert een relatie met het collegeteam stadsontwikkeling, onderscheidt diverse taken (projectverantwoordelijke, onderhandelaar, communicatieverantwoordelijke) binnen haar eigen organisatie en initieert de oprichting van een stuurgroep 'Schipperskwartier'⁵³¹. De dagelijkse opvolging van het herontwikkelingsproces gebeurt door een plangroep. De stuurgroep 'Schipperskwartier' komt een eerste maal samen op 20 juni 2003 (onder de naam plangroep al op 6 maart 2003), de oprichting ervan was goedgekeurd door het College op 27 november 2002⁵³². Daarnaast organiseert de planningscel overleg met een grote groep van andere administraties die gaandeweg worden betrokken (interne werkgroep), ontstaan werkgroepen omtrent specifieke thema's (bijvoorbeeld

⁵³¹ Zie onder andere (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b).

⁵³² (Stuurgroep Schipperskwartier 2003) en (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2002b).

de organisatie van acties op korte termijn) en komt af en toe een projectengroep samen die de projectleiders van alle lopende projecten groepeerd.

Zoals het proces rond het beleidsplan prostitutie Antwerpen van 1999 organiseert ook dit proces betrokken actoren en tracht het bijkomende actoren en middelen te mobiliseren voor en een extra dynamiek te geven aan het lopende transformatieproces. Het ondersteunt daarmee enerzijds de in de vorige episodes genomen opties inzake prostitutie en het 'Schipperkwartier', inclusief het compromis tussen de bekommernis om de positie van de prostituees en de veiligheidslogica. Anderzijds zijn het planningsproces en de overlegstructuur ook beïnvloed door ontwikkelingen in de jaren 1990 in de (Antwerpse) strategische planning en het procesmanagement en zijn zij meer gesloten dan het proces in de voorgaande episode(n). In vergelijking met de voorgaande episode, waar de nagenoeg geheel publieke maar toch meer gemengde stuurgroep prostitutiebeleid (administratie, bestuurders, via Patsy Sörensen tijdelijk ook de civiele sector) het proces aanstuurde in veelvuldige bijeenkomsten, krijgt nu een klein deel van de stedelijke administratie (planningscel en dienst prostitutiebeleid) een meer centrale plaats (via de plangroep). Aangezien de stuurgroep Schipperkwartier minder vaak samenkomt (nog twee à drie maal per jaar) en de planningscel beslissingen agendeert op het College wordt de stuurgroep Schipperkwartier herleid tot een klankbord of soms tot een kopie van het College. Door de goedkeuring van het planningsproces krijgt de planningscel ruimte om haar eigen instrumenten en institutionele omkadering (inclusief het heersend planningsdiscours) te ontplooiën en daardoor de agenda te bepalen. Deze onderlinge verhoudingen zijn ook zichtbaar in het overlegschemata, dat sterke overeenkomsten vertoont met recente - veeleer deterministische en technocratische⁵³³ - modellen uit de literatuur inzake procesmanagement⁵³⁴. Daarnaast is het procesontwerp eveneens veeleer gesloten van opzet, van analyse via algemene doelstellingen naar acties, eveneens overeenkomstig modellen uit het procesmanagement. Dit heeft een sterke beheersing van het proces, een stopzetten van doelverschuivingen en een grotere effectiviteit als effect.

2.2. Ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp

Daar zat enerzijds een ruimtelijke strategie in, en die ruimtelijke strategie, (onderbreking zin – bladeren in documentatie) daar zijn tekeningskes die erin zitten, (hervatting zin) is dat we eigenlijk vanuit de analyse zeiden, het is eigenlijk een wijk die ingeklemd zit tussen heel grote ontwikkelingsgebieden

⁵³³ Het scheiden van een operationeel, organisatorisch en beleidsniveau gaat immers voorbij aan de werkelijkheid van sommige fasen in werkelijke processen waar operationele acties soms belangrijke beleidsimplicaties hebben of fasen waar beleidsmensen zeer operationeel handelen.

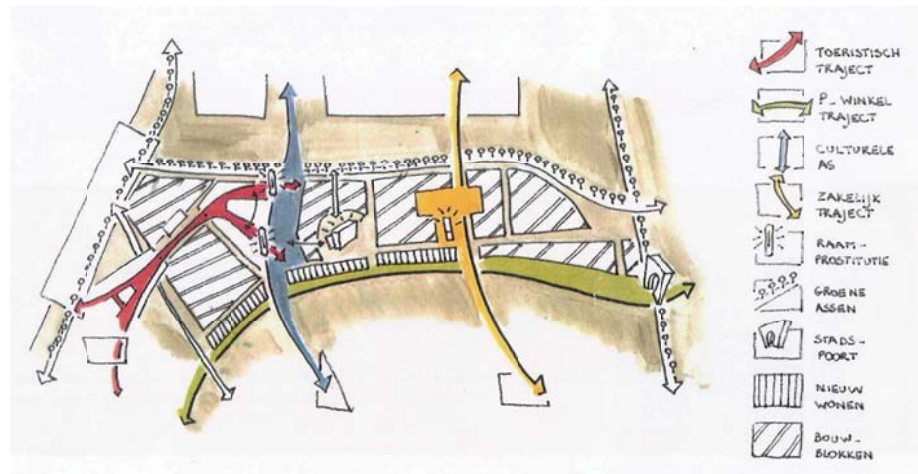
⁵³⁴ Zie bijvoorbeeld (Knikkink 2006).

van Antwerpen. Ge hebt het Eilandje in het noorden, ge hebt de historische binnenstad en de campusbuurt in het zuiden, ge hebt de kaaien, ge hebt de Leien. Er hebben zich dus eigenlijk op den duur rond die wijk, randen gaan ontwikkelen die een binnengebied afschermden waar dat alles wat te los of te licht was voor de stad dus prostitutie, malafide handel, waar dat dat eigenlijk weelderig kon tieren en iedereen liep er rond, ge hoefde er niet door te gaan. De strategie die wij hadden, was dan ook dat die wanden moesten doorbroken worden, dat er eigenlijk perforaties in die wanden moesten komen en dat daardoor eigenlijk trajecten getrokken worden die die geïsoleerde wijk eigenlijk gaan optrekken, maar ook gaan verankeren in die omliggende ontwikkelingsgebieden, in die dynamiek die daar al aanwezig is. Niet om er door opgegeten te worden, het is niet de bedoeling dat het schipperskwartier een stukje eiland werd of een stukje binnenstad, maar wel dus de eigenheid van de wijk eigenlijk een scharnier te vormen tussen die verschillende gebieden en dat wilt ook zeggen dat we alle strategische projecten die we plannen dat we die ook langs die assen zouden inplanten, waardoor er tussen die assen ook rustige gebieden ontstaan, dus gebieden waar dat ge dan maximaal op woonkwaliteit gaat inzetten. Als ge een cultureel centrum plant, dan plant ge dat op die as, als ge de woonstraat aanlegt, dan legt ge dat er tussen. Dus dat was een beetje de ruimtelijke strategie, daar zat ook een heel eenvoudige structuurschets in dan van wat zijn dan de belangrijkste assen die erop zitten en wat zijn dan de belangrijkste gebieden die daar tussen staan en dan zat er eigenlijk ook langs elke as eigenlijk een heel verhaal, waarbij dat die as werd afgelopen en waar dat er eigenlijk systematisch aan elk stuk gekeken wordt van, wat kunnen we dan doen op diene as, of hoe kan zich dat dan ruimtelijk ontwikkelen, hoe kan zich dat functioneel ontwikkelen.

(Interview Kitty Haine, 28 februari 2007)

De instrumenten inzake ruimtelijke analyse en ontwerp zijn gericht op het bepalen van nieuwe functies die in de plaats kunnen komen van vroegere ongewenste functies en van de leegstand in het gebied (met behulp van analyses van knelpunten, kwaliteiten en kansen, van de planningscontext, de bestaande ruimtelijke structuur, functionele analyses, testen van vormen van ruimtelijke organisatie enz.), op het aanpassen/verbeteren van de ruimtelijke organisatie in het gebied (de onderlinge posities van deze functies - inclusief de fysieke dimensie ervan - en de relaties die daardoor bestaan) en op het ontwerpen van gebouwen, pleinen, straten, bouwblokken en stadsdelen. Daartoe hanteert de planningscel het ontwikkelen van een visie en van ruimtelijke concepten voor de herontwikkeling van het

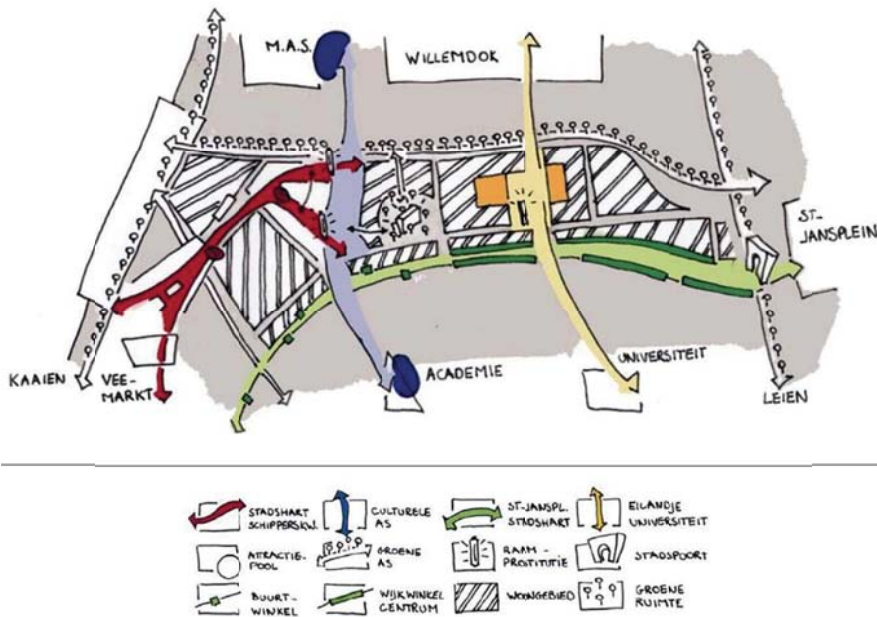
'Schipperkwartier'⁵³⁵. Dit gebeurt op basis van analyses in de startnota van de positie van het studiegebied in de stad, van de planningscontext met ruimtelijke consequenties en van de ruimtelijke structuur van het gebied. De visie in de opeenvolgende discussienota's en de consensusnota wordt gedragen door vier krachtlijnen: het 'Schipperkwartier' moet uitgebouwd worden tot een volwaardig stukje stad, de woonfunctie moet versterkt worden, raamprostitutie blijft een te behouden legitieme functie, private investeringen moeten worden aangetrokken. Ruimtelijk wordt dit vertaald in een gewenste ruimtelijke structuur waarin vier trajecten zijn uitgewerkt, die bruggen moeten creëren tussen het 'Schipperkwartier' en de omliggende wijken en richting moeten geven aan de inplanting van nieuwe functies (zie figuren 55 en 56). Naast visie- en conceptvorming introduceert de planningscel ook ruimtelijk ontwerp en ontwerp onderzoek. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de eerste discussienota waar de planningscel voorstelt de haalbaarheid van de 'patiowoning' als nieuw woningtype in Klapdorp te onderzoeken⁵³⁶. Daarnaast worden de planningscel, de cel openbaar domein en diverse externe ontwerpers ingeschakeld voor het ruimtelijk ontwerpen van het gezondheidshuis, het Stadsmagazijn, het openbaar domein in het concentratiegebied, de straten rondom het concentratiegebied, nieuwe woonprojecten enz. (zie verder).



figuur 55: gewenste ruimtelijke structuur in de eerste discussienota (bron: (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c))

⁵³⁵ Overigens bevat het beleidsplan prostitutie Antwerpen van 1999 weinig inhoudelijke uitspraken over de aard van de herontwikkeling van het 'Schipperkwartier' en de aard van de functieveranderingen van voormalige prostitutiepanden. Waar dit toch gebeurt, beveelt het plan herbestemmingen naar woningen - ook in de duurdere sector - aan. Zie (Seinpost adviesbureau 1999a), p. 53 - 54.

⁵³⁶ zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c), p. 22.



figuur 56: *gewenste ruimtelijke structuur in de consensusnota (bron: (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b))*

Gelet op de vroegere beslissingen onder andere omtrent de afbakening van het concentratiegebied en de lokale mobiliteit, de vrij strikte fysieke condities in het 'Schipperkwartier' en de duidelijker wordende ontwikkelingen in het gebied rondom ⁵³⁷ worden de overblijvende discussiepunten in de visie- en conceptvorming vrij snel duidelijk ⁵³⁸. De richting die men inzake deze punten kiest en de actoren die daarop invloed uitoefenen, bepalen in grote mate de aard van de acties die later worden uitgevoerd. Een eerste discussie betreft de keuze tussen het stimuleren van de woonfunctie dan wel de commerciële functie langs het grotendeels leegstaande Klapdorp. Daarin staat de planningscel tegenover de cel economische ontwikkeling (OB) en het winkelcentrummanagement (SPRA). Nochtans wordt al in 2001 impliciet de keuze gemaakt de commerciële functie in Klapdorp niet te herstellen en de

⁵³⁷ Het gaat om: de renovatie van de bebouwing langs de Scheldekaaien en de instroom van welstellende bedrijven en bewoners, de ontwikkeling van kantoren langs Brouwersvliet en Oude Leeuwenrui, de renovatie van de bebouwing op het Eilandje en de instroom van nieuwe bewoners, kantoren en horeca, de plannen voor een 'Museum aan de Stroom (MAS)' op de Hanzestedenplaats, de uitbreiding van de Universiteit Antwerpen in het stadscentrum. Zie onder andere (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e).

⁵³⁸ Ik baseer mij hiervoor op de nota van Tempera van 2001, de verschillende nota's opge maakt tijdens het planningsproces in 2002 en de verslagen van overleg in de werkgroep herontwikkeling 'Schipperkwartier' en overleg met de bewoners in 2002.

woonfunctie te stimuleren⁵³⁹. Het versterken van het wonen was al in het verruimd B.P.A. Binnenstad en het globaal structuurplan Antwerpen een belangrijk aandachtspunt. Het discours omtrent het aantrekken van de middenklasse naar de binnensteden - vertolkt door de planningscel - wint op dat moment ook aan kracht en haalt in de discussie de bovenhand. De vraag vanuit de economische cel de bovenlokale functie van de detailhandel niet te vergeten, is niet overtuigend. De keuze voor een 'rustige woonbuurt' (als reactie op een 'niet rustige prostitutiebuurt') wordt bovendien ondersteund door de vastgoedsector die meer heil ziet in wonen dan in winkels⁵⁴⁰. Een tweede discussie gaat over het bouwblok rondom het Zeemanshuis. In dit bouwblok bevinden zich braakliggende gronden (in eigendom van de stad Antwerpen en van het bedrijf SD Worx met kantoren langs de Brouwersvliet en de Oude Leeuwenrui) die volgens de eerste discussienota (planningscel) kunnen dienen om een motor voor de ontwikkeling van het Falconplein in te planten^{541 542}. Latere nota's zwakken dit op vraag van het district Antwerpen en het kabinet van schepenen Pauwels (emancipatiezaken) enigszins af en vermelden de nood aan groene en buurtgerichte publieke ruimte rond het Zeemanshuis. Het Zeemanshuis moet een sociale en burgergerichte functie combineren met een sterkere economische positie ter ondersteuning van de aanwezige bedrijvigheid⁵⁴³. Een aanvraag om filmstudio's te realiseren in dit gebied wordt geweigerd⁵⁴⁴. Later verschuiven de doelstellingen voor dit bouwblok en voor het Zeemanshuis nog (zie episode 5). Met dit discussiepunt hangt ook de vraag naar de herinvulling van de leegstand en de gewenste identiteit van het Falconplein

⁵³⁹ In de nota van Tempera van oktober 2001 (Tempera 2001) is de tendens naar het invullen van de leegstaande straat Klapdorp met woningen en niet met winkels voelbaar. De planningscel kondigt aan dat zij een structuurschets zal opmaken voor de buurt, met 'aandacht voor de potenties van het plein als woonbuurt' (p. 12). In de eerste discussienota wordt de keuze voor Klapdorp als woonstraat bevestigd (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c), p. 22, alsook in de tweede discussienota (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002a), p. 3.

⁵⁴⁰ Zie (Tempera 2001), p. 12: '*Volgens schattingen van projectontwikkelaars kan ruim 30% van de panden rond de site [het Falconplein] verbouwd worden tot appartementen en lofts die voldoen aan de standaard van jonge gezinnen (tweeverdieners die tot 6 miljoen BF. kunnen spenderen aan hun woonst)*'. Zie ook (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002e), p. 16: '*Na de loftontwikkeling op het Eilandje laten projectontwikkelaars ook reeds hun oog vallen op het Schipperskwartier*.' Zie ook p. 11 en 15 over de druk vanuit kantoren en vanuit (luxe)woningen.

⁵⁴¹ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c), p. 17 - 19.

⁵⁴² Volgens het verslag van de werkgroep van 12 september is '*het bouwblokproject Zeemanshuis één van de belangrijke sleutelprojecten in de herontwikkeling van het Schipperskwartier*'. '*Op basis van de consensusnota moet dan ook verder onderhandeld worden met SD Worx voor de ontwikkeling van het bouwblok*.' Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002h), p. 3.

⁵⁴³ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002a), p. 20 - 21 en (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b), p. 8.

⁵⁴⁴ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002h), p. 2.

samen. Hier verwachten de meeste deelnemers aan het planningsproces een heropleving van de horeca. De politie is echter bezorgd over het mogelijk heropleven van het nachtleven buiten het concentratiegebied, gelet op een mogelijke relatie met criminele activiteiten ⁵⁴⁵. Een aanvraag tot het houden van een rommelmarkt wordt niet gunstig onthaald, vanwege het te lage imago en de mogelijke associatie met de vroegere namaakhandel ⁵⁴⁶. Omdat de politie herhaaldelijk aandringt op het uitvoeren van acties op het Falconplein, als signaal naar de zopas verjaagde criminele sector, beslist de stuurgroep prostitutiebeleid een werkgroep op te richten die voorstellen moet doen over het inrichten van activiteiten op korte termijn op het Falconplein. Dit zal leiden tot het inzetten van een 'wervend programma' in het 'Schipperkwartier' (zie verder). De toekomst van de leegstaande Oudemansstraat is een derde onduidelijkheid maar niet echt het voorwerp van discussie. De verschillende nota's bevatten suggesties over het omvormen van het Eroscentrum van de NV Vocan naar studentenkamers - als '*pioniers voor geleidelijke processen van gentrificatie in moeilijk te herbestemmen straten als de Oudemansstraat*' ⁵⁴⁷ - en het ondersteunen van kunstgaleries en ateliers. Tenslotte is de planningscel bezorgd om de monofunctionaliteit van het concentratiegebied en stelt zij voor andere soorten van publiek zoals buurtbewoners en toeristen in het concentratiegebied te brengen ⁵⁴⁸. Dit wordt later genuanceerd ⁵⁴⁹ vanuit een respect voor de vrouwen in het concentratiegebied.

Door het instrumentarium van ruimtelijke analyse en ontwerp te hanteren, introduceert de planningscel ook de institutionele omkadering van het architectuur- en stedenbouwkundig ontwerp in de transformatie van het 'Schipperkwartier'. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het overnemen van op dat moment gangbare ruimtelijke concepten zoals de 'patiowoning', de 'rode baksteenarchitectuur', 'poorten' tot het raamprostitutiegebied enz., in het hanteren van de Open Oproep van de Vlaamse Bouwmeester om architecten en andere ruimtelijke ontwerpers te selecteren ⁵⁵⁰, en in het inspelen op de opkomst van het ontwerpmatig/ontwerpend onderzoek (zie ook volgende episode).

⁵⁴⁵ (Tempera 2001), p. 11.

⁵⁴⁶ (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999), verslag van 13 september 2002, p. 4.

⁵⁴⁷ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002a), p. 15, p. 34.

⁵⁴⁸ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c), p. 15.

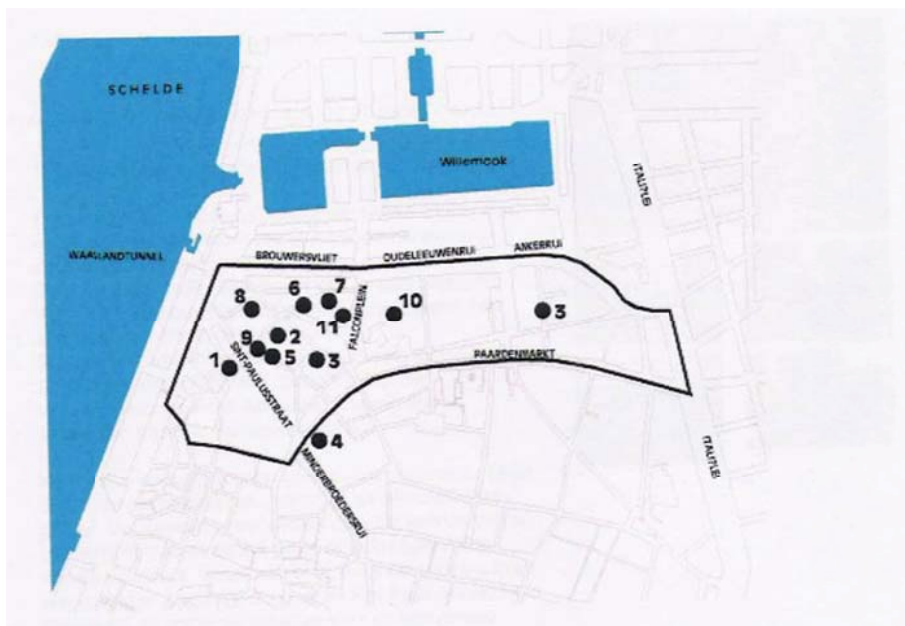
⁵⁴⁹ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002a), p. 3.

⁵⁵⁰ De procedure van de open oproep is geënt op de beperkte offerte-aanvraag volgens de wetgeving op de overheidsopdrachten en verloopt in twee fasen. Dit betekent dat in een eerste fase een oproep tot kandidatuurstelling wordt gedaan, waarbij uit de ingediende en geldige kandidaturen per project een selectie wordt gemaakt van een vijftal gegadigden. In een tweede fase worden de gekozen deelnemers uitgenodigd om in een beperkte gunningsprocedure een voorstel in te dienen dat op basis van de in het bestek voorziene gunningscriteria zal geëvalueerd worden met het oog op de uiteindelijke keuze en voordracht van de ontwerper.

2.3. Strategisch plan en strategische actie

Het proces in 2002 leidt tot het opmaken van de consensusnota. Dit is opgevat als een strategisch plan, dat prioritaire projecten en strategische acties definieert die de visie en gewenste ruimtelijke structuur kunnen realiseren. Deze acties worden gegroepeerd voor de vier krachtlijnen van de visie en voor de vier ruimtelijke trajecten. In de daarop volgende jaren verdiept de planningscel deze acties in actieplannen, programmadocumenten voor het federaal grootstedenbeleid (zie hoger, zie verder) en in specifieke projectdocumenten ⁵⁵¹. Enerzijds komen de projecten die in de vorige episode door de dienst prostitutiebeleid werden geïnitieerd voor opvolging in de actieplannen terug. Het gaat om het afdwingen van renovaties van raamprostitutiepanden in het concentratiegebied met behulp van het afleveren van geschiktheidsverklaringen (dit leidt tegen 2004 tot renovaties van een 60-tal panden), de renovatie van het stadsmagazijn in de Keistraat en de inplanting en beheer van een buurtcentrum daarin, het aankopen van een gebouw in Klapdorp (nr. 14-16) om er sociale woningen in te realiseren, het voorbereiden van de bouw van een gezondheidshuis voor het gezondheidsproject Gh@pro en de ondersteuning van de werking daarvan, de heraanleg van de drie straten in het concentratiegebied als voetgangersgebied (inclusief openbare toiletten, verlichting en groen) en het realiseren van een kunstproject om de toegangen tot het raamprostitutiegebied langs het Falconplein als 'poorten' te markeren (zie hoger). Anderzijds bevatten de actieplannen ook nieuwe projecten. Het gaat om de vernieuwing van woonstraten en pleinen rondom het concentratiegebied, het opmaken van een wijkcirculatie- en parkeernota, het realiseren van een toegang tot de ruien in het Stadsmagazijn en het inschakelen daarvan in de toeristische programma's van de stad, het creëren van een woonwijzer en twee nieuwe woonbeleidsinstrumenten, het realiseren van een gemengd woon- en commercieel project in een voormalige bar en een naastliggend pand, het ondersteunen van de ontwikkeling van het binnengebied 'Barreiro', het ondersteunen van de ontwikkeling van het bouwblok rond het Zeemanshuis en het ondersteunen van de vestiging van kunstenaars in de Oudemansstraat (zie bijgaande figuren 57 en 58). Een groot aantal van de in het begin van 2003 geformuleerde acties wordt in de periode 2003 - 2007 uitgevoerd. Het aankopen van het eroscenter in de Oudemansstraat en het realiseren van een 'bedrijvencentrum' voor kunstenaars in het Stadsmagazijn worden niet gerealiseerd.

⁵⁵¹ Zie (Haine 2007a, Haine 2007c, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003b, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2004a), interviews met Kitty Haine en Joris Wils, (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2005, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2007) en www2.antwerpen.be/stadsvernieuwing/. Voor 2006 en 2007 zijn geen specifieke actieplannen opgemaakt.



figuur 57: projecten in het 'Schipperskwartier': 1. heraanleg Sint-Paulusplaats, 2. ruienwandeling, 3. vernieuwingsoperatie openbaar domein, 4. woonwijzer binnenstad, woonbeleidsinstrumenten, 5. Stadsmagazijn, 6. Gezondheidshuis Antwerpse Prostitutie, 7. Geschiktheidsverklaring raamprostitutiepad, vernieuwingsoperatie openbaar domein, 8. bouwblokproject Barreiro, 9. Lucky Bar, 10. stadsontwerp Falconplein - Zeemanshuis, 11. Politieantenne, 12. atelierbeleid (bron: www.antwerpen.be/stadsvernieuwing, onder andere geraadpleegd in februari 2007 en september 2009)

Het opmaken van een ruimtelijk strategisch plan, het definiëren van prioriteiten en strategische acties en het uitvoeren van deze acties passen binnen de institutionele omkadering van de Antwerpse ruimtelijke strategische planning (zie hoger). Enerzijds hebben het strategisch plan en het definiëren van strategische acties de bestaande dynamiek van het transformatieproces ondersteund en bovendien een nieuwe dynamiek binnengebracht waarin bijkomende middelen werden geïnvesteerd⁵⁵². De keuze van prioriteiten heeft een grote zichtbaarheid gegeven aan het overheidsingrijpen in de wijk. Anderzijds hebben het strategisch plan en de acties ook bijgedragen tot een toenemende geslotenheid van het proces.

⁵⁵² Alhoewel de mogelijkheid tot verlenging van financiering door het grootstedenfonds vermeld wordt tijdens de bespreking van 12 september 2002 (tijdens de opmaak van de consensusnota), kon men over die verlenging op dat moment nog niet zeker zijn).

project	visie/concept	wanneer	partners planningscel	budget
vernieuwing woonstraten en pleinen rondom het concentratie- gebied	omschakeling 'Schipperkwartier' naar een rustige woonbuurt	2003 - 2005	cel openbaar domein, district Antwerpen, politie, dienst mobiliteit, cel openbaar domein	FGSF, stad Antwerpen, district Antwerpen
wijkcirculatie- en parkeernota	verbeteren van parkeren en verkeerscirculatie van de wijk	2003	dienst mobiliteit, cel openbaar domein, politie, dienst prostitutiebeleid	stad Antwerpen
toegang ruien	traject stadshart - 'Schipperkwartier'	najaar 2004	dienst toerisme	dienst toerisme en toerisme Vlaanderen
woonwijzer en woonbeleids- instrumenten	omvorming Klapdorp van winkels naar wonen	vanaf 2004	winkelcentra- magement, dienst huisvesting	FGSF deel 'Schipper- kwartier', later huisvestings- contract
politieantenne	controle en beheersing van het raamprostitutie- gebied	2004	politie, AG VESPA, dienst prostitutiebeleid	politie Antwerpen?
aankoop en renovatie panden Lucky Bar	impuls voor wonen en bedrijvigheid, herontwikkeling krotten	2004 - 2005	AG VESPA	krottenbeleid Vlaamse Gemeenschap (?)
project Barreiro	aantrekken nieuwe bewoners, omschakeling Oudemansstraat	2004 - 2009	bouwblokkenteam, AG VESPA, NV Barreiro, private ontwikkelaar Impact Vastgoed	(krottenbeleid), FGSF, ontwikkelaar
(eroscenter) Oudemans- straat	aantrekken nieuwe bewoners, omschakeling Oudemansstraat	/	NV Vocan, AG VESPA, kabinet Van Wallendael, Groep Amber, Sovoha en Gynaica	niet uitgevoerd
stadsproject		2002 - ...	VESPA, SD Worx,	FGSF, stad

Falconplein - Zeemanshuis			Zeemanshuis (IZA), Havenbedrijf, juridische dienst, Vlaamse bouwmeester, externe ontwerpers	Antwerpen, district, stadsvernieuwingsfonds, ontwikkelaar
stadsmagazijn fase 3 en 4	initiëren van ateliers en kunst, aantrekken nieuwe activiteiten en innemen leegstaande panden	/		niet uitgevoerd
atelierproject	herinvulling Oudemansstraat	vanaf november 2005	dienst cultuurbeleid, NICC	FGSF

figuur 58: door de planningscel geïnitieerde projecten en strategische acties in het 'Schipperkwartier' (diverse bronnen, eigen verwerking)

2.4. Concentratiegebied

Het concentreren van de raamprostitutie in het concentratiegebied is een eerste instrument dat met zijn institutionele omkadering onderdeel uitmaakte van het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' en dat niet alleen behouden blijft maar ook versterkt wordt in het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling'. Na de intrede van het ruimtelijk instrumentarium krijgt het concentratiegebied en het compromis dat daarin besloten is, nu ook fysiek vorm met de heraanleg van de drie prostitutiestraten als autovrije ruimte, de renovaties van prostitutiepanden en het afleveren van geschiktheidsverklaringen en het aanbrengen van openbare verlichting en toiletten. De verbeterde positie van de prostituees krijgt zijn fysieke vertaling in de fundamentele verbetering van de werkomstandigheden in de raamprostitutiepanden en de realisatie en inrichting van het gebouw van Gh@pro. De veiligheidslogica wordt fysiek bestendigd in de aanleg van een overzichtelijke publieke ruimte zonder dode hoeken of insprongen, goed verlicht en zonder banken, in het ontwerp van urinoirs (ingesloten maar onderaan open, in functie van politionele en sociale controle)⁵⁵³.

Mijn visie was wij vragen als stad zoveel aan de huiseigenaars, we moeten nu zelf ook zien dat alles wat wij doen, alles wat openbaar domein is, dat dat in

⁵⁵³ Interviews met Joris Wils, interview en gesprekken met Kitty Haine.

orde is. Naar verlichting toe... Dat werd in die wijk allemaal nogal goed opgevolgd. Zodanig dat ze ons geen verwijten konden maken en dat alles in goede staat bleef en niet verloederde. Dus het was echt de bedoeling van een ommeslag te maken van een sterk verloederde buurt naar een buurt waar alles heel strikt opgevolgd werd. En dat merk je door heel dat beleid, gaande van politionele aanpak die heel grondig was, tot het openbaar domein dat grondig gereinigd was en opgevolgd werd en dan kreeg je wel een gevoel, ook bij alle betrokkenen, dus ook bij prostituees, huisjesmelkers, pooiers van ja, dat wordt hier opgevolgd en de speeltijd is voorbij. Dat was een beetje de sfeer die we wilden creëren en we vonden dat het eigenlijk wel gelukt was.

(Interview Joris Wils, 20 januari 2009)

De interne fysieke vorm van het concentratiegebied wordt nog versterkt door de bouw van Villa Tinto⁵⁵⁴, een eros center met 55 prostitutieramen, ter hoogte van Verversrui 17 - 19, het voormalig bedrijfspand dat de stad een tijdje heeft willen kopen⁵⁵⁵. Het grote aantal kamers in Villa Tinto lost een potentieel tekort aan ramen in het concentratiegebied op (zie figuur 59) en draagt bij tot een verlaging van de huurprijzen. Het compromis van bekommernis om de positie van de prostituees en veiligheid krijgt ook in de inrichtingseisen die opgelegd worden aan Villa Tinto een fysieke vorm: een grote inkompartij met grote zichtbaarheid, rechte gangen in functie van overzicht door de politie binnenin, camerabewaking, een veiligheidssysteem enz.

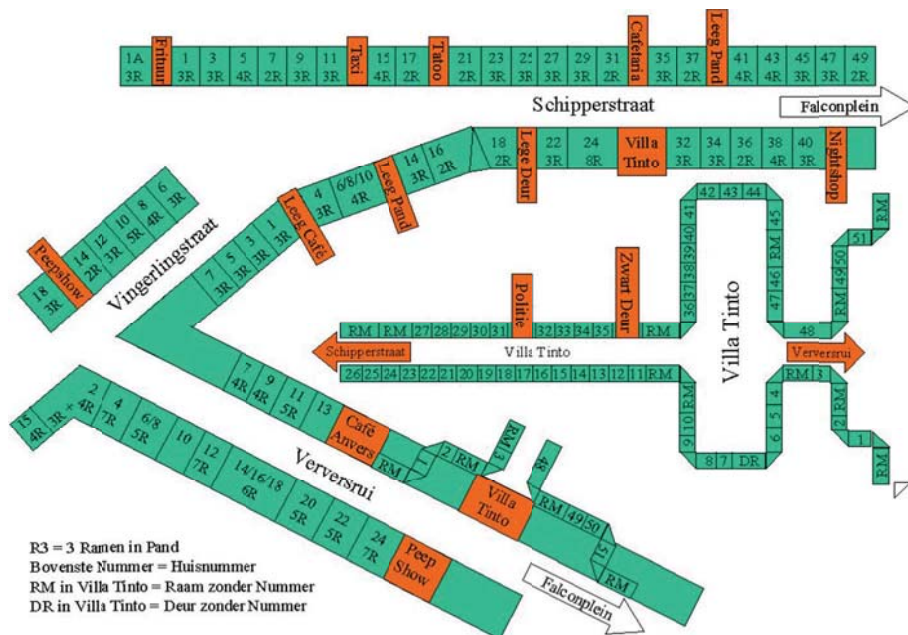
⁵⁵⁶ ⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Een aannemer-ontwikkelaar uit het Brusselse koopt het pand aan de Verversrui 17 - 19 op 28 januari 2002, maakt een bouwdoossier op in de loop van 2002 en bouwt Villa Tinto in 2003 - 2004. De initiatiefnemer heeft meermaals contact met de dienst prostitutiebeleid, de politie en de dienst stedenbouwkundige vergunningen. Zie onder andere de vergaderingen van de stuurgroep geschiktheidsverklaring van 15 februari 2002, 26 april 2002, 17 januari 2003 en 4 april 2003 (Stuurgroep geschiktheidsverklaring 2001).

⁵⁵⁵ In de loop van 2001 vragen schepen Van Wallendael en de dienst prostitutiebeleid zich af of de stad hier zelf een prostitutiepand zou realiseren. Dit zou kritieken op het te lage aantal ramen opvangen en het aantal ramen opnieuw verhogen na de sluitingen van de panden buiten het concentratiegebied. Interviews met Tuur Van Wallendael, Kitty Haine, Koen Derkinderen en verslagen van de stuurgroep prostitutiebeleid.

⁵⁵⁶ Interviews Kitty Haine, Joris Wils, Tuur Van Wallendael. Zie ook (De Weerd 2006).

⁵⁵⁷ Joris Wils verwoordt dit als volgt: *'Dus wij hadden daar ook een aantal ideeën rond, rond verlichting, geen banken om staagedrag te vermijden, ook alle plekjes waar groepjes konden samenscholen, ze vermeden dat soort dingen waar mannen samenhokken. Maar ook de politie heeft daar zijn zeg in gedaan, we hebben altijd getracht om alle partijen te betrekken. Bijvoorbeeld, je kent het project Villa Tinto, ook daar is stedenbouwkundige vergunningen en de politie heel nauw betrokken geweest. Omdat ook daar veiligheid een heel belangrijke rol speelt. Ik herinner mij het oorspronkelijke plan was iets met smalle gangen die kronkelden om het gezellig te maken. Maar de politie heeft onmiddellijk gezegd van neen, hier kunnen wij niet in mee gaan. Dat is onmogelijk om dat overzichtelijk te houden en veiligheid te garanderen. Dat is echt één rechte lange gang geworden waar men van punt A tot punt B op één oogslag kan doorkijken, met zo weinig mogelijk dode hoeken. Je hebt alleen die grote rechthoek in het begin, waarbij men de ingang zo groot mogelijk heeft gehouden zodat men een zo groot mogelijk inkijk heeft.'* (Interview Joris Wils, 20 januari 2009)



figuur 59: raamprostitutiegebied, inclusief Villa Tinto (bron: stad Antwerpen)

Niet alleen intern krijgt het concentratiegebied vorm, ook de begrenzing ervan wordt ruimtelijk en fysiek bekrachtigd. Dit gebeurt door aanvragen voor verbindingen tussen panden binnen het concentratiegebied en panden in de straten daarrond systematisch te weigeren⁵⁵⁸. Ook verfijnt de stad de omschrijving van het concentratiegebied (zie ook episode 3). De hoekpanden van Verversrui en Schippersstraat met het Falconplein worden uitgesloten uit het concentratiegebied, dit opdat prostitutie niet opnieuw zou uitdeinen naar het Falconplein⁵⁵⁹ en om het potentieel totaal aantal ramen te beperken tot maximaal 310 ramen⁵⁶⁰. Tenslotte poogt de planningscel de leegstaande panden en straten buiten het concentratiegebied (Oudemansstraat, Klapdorp, Falconplein) maximaal in te vullen

⁵⁵⁸ Zie bijvoorbeeld (Stuurgroep geschiktheidsverklaring 2001), vergadering van 9 september 2003: 'Probleem is dat er een verbinding tussen de Brouwersvliet en de Schippersstraat is, wat vermenging van de functies mogelijk maakt. Dit is tegen de letter en de geest van het prostitutiebeleid van de stad Antwerpen, dat zegt dat prostitutie uitsluitend in de Schippersstraat, Vingerlingstraat en Verversrui is toegelaten. Om dit te bewerkstelligen is steeds de regel gehanteerd dat er, ook intern, geen verbindingen mogen bestaan tussen panden gelegen in één van deze 3 straten en panden gelegen in een andere straat, dit om ongecontroleerde prostitutie en uitwaaiering te voorkomen'.

⁵⁵⁹ In de politiecodex titel 1, hoofdstuk 6, afdeling 2, artikel 289 werd aan de bepaling 'Onder het concentratiegebied wordt verstaan' toegevoegd: 'De raamprostitutiepanden moeten met alle voor- en zijgevelvlakken uitgeven in het concentratiegebied en mogen geen interne verbinding hebben met panden, die buiten het concentratiegebied liggen' (Stad Antwerpen 2008). Zie ook (Stuurgroep geschiktheidsverklaring 2001), diverse verslagen.

⁵⁶⁰ Zie (Seinpost adviesbureau 2004), p. 10.

met niet aan prostitutie gerelateerde functies (zie verder). Het gaat om wonen, toerisme, kunst enz. Dit zou een eventuele uitbreiding van prostitutie of aanverwante functies voorgoed beletten.

2.5. Reglementen en juridische logica's

Midden 2001 blijkt dat het verbeteren van de werkomstandigheden voor prostituees in het concentratiegebied en het opwaarderen van de panden complexer is dan kon worden voorzien ⁵⁶¹ en een intensieve opvolging vraagt. De aanvragen voor geschiktheidsverklaringen worden slechts langzaam ingezonden ⁵⁶². Ook op dat moment bouwt prostitutieconsulent Karin Martens haar werkzaamheden voor de stad af en gaat deeltijds werken. De dienst prostitutiebeleid schakelt daarom midden 2001 ruimtelijk planner Kitty Haine in voor de opvolging van de aanvragen voor geschiktheidsverklaringen, werft Joris Wils aan als nieuwe prostitutieconsulent ⁵⁶³ en richt een stuurgroep geschiktheidsverklaring op ⁵⁶⁴. Tot deze laatste behoren de dienst prostitutiebeleid (Joris Wils, Kitty Haine), de juridische dienst (Lieve Brasseur), de politie (Serge Muyters), de dienst stedenbouwkundige vergunningen (Katrien Stammen), de planningscel (Kitty Haine) en het kabinet van schepenen van sociale zaken Van Wallendael (Hugo Vermeulen).

In de periode 2001 - 2004 volgen de dienst prostitutiebeleid en de stuurgroep geschiktheidsverklaring de geschiktheidsverklaringen actief op en dwingen de eigenaars van prostitutiepanden in het concentratiegebied tot het renoveren van hun panden ⁵⁶⁵. Na het actief aanmoedigen van eigenaars tot het indienen van de aanvragen tot geschiktheidsverklaringen ⁵⁶⁶, ontwerpt de groep een procedure voor de beoordeling van de aanvragen, onderscheidt daarbij drie types van

⁵⁶¹ Uiteindelijk worden veel meer stappen gezet dan voorzien in een stappenplan van december 2000 of januari 2001. Het is duidelijk dat men alle stappen onmogelijk had kunnen voorzien en dat een sprong in het duister noodzakelijk was.

⁵⁶² Op de stuurgroep prostitutiebeleid van 7 juni 2001 meldt Karin Martens dat de dienst prostitutiebeleid 2 aanvragen voor een geschiktheidsverklaring ontving. De aanvragen moeten worden ingestuurd vóór 30 september 2001.

⁵⁶³ Joris Wils werkt voor de dienst prostitutiebeleid van midden 2001 tot midden 2006. Karin Martens neemt ontslag midden (voorjaar?) 2002.

⁵⁶⁴ Het is me niet duidelijk wie voor deze acties verantwoordelijk is. Mogelijk gaat het om schepenen Van Wallendael.

⁵⁶⁵ Voor deze paragraaf zie de verslagen van de stuurgroep geschiktheidsverklaring (Stuurgroep geschiktheidsverklaring 2001) en van de stuurgroep prostitutiebeleid (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999). Zie ook interviews met Tuur Van Wallendael, Kitty Haine en Joris Wils.

⁵⁶⁶ Op de eerste vergadering van de stuurgroep geschiktheidsverklaring op 21 september 2001 is sprake van 19 aanvraagdossiers, op de tweede vergadering van 19 oktober noemt men 48 aanvraagdossiers betreffende 55 panden en 130 ramen.

geschiktheidsverklaring ⁵⁶⁷ en geeft opdracht aan een extern expertisebureau tot het opmaken van plaatsbeschrijvingen van de prostitutiepanden. Op 27 maart 2002 keurt het college geschiktheidsverklaringen goed. Vanaf dan starten de termijnen die zijn voorzien in de geschiktheidsverklaringen. In de twee jaar daarna (verlengd met twee maanden tot 27 mei 2004) volgen de dienst prostitutiebeleid en de stuurgroep de veranderingswerken die eigenaars uitvoeren intensief op, door herinneringsbrieven te sturen, informatievergaderingen te organiseren, werfbezoeken te doen, controles uit te voeren, overtredingen vast te stellen, eigenaars te adviseren inzake de verbouwing van hun pand enz. Zij kunnen daardoor massale sluitingen van prostitutiepanden vermijden, ervoor zorgen dat 99% van de prostitutiepanden in het concentratiegebied door de eigenaars worden vernieuwd ⁵⁶⁸ en een geschiktheidsverklaring ontvangen. In deze periode groeit ook het contact tussen de dienst prostitutiebeleid en de eigenaars. Hieruit ontstaat op vraag van de eigenaars ook een gestructureerd (driemaandelijks) overleg. In de loop van 2004 bereidt de stuurgroep een actualisering van het reglement geschiktheidsverklaring voor.

De opvolging van de geschiktheidsverklaringen draagt nogmaals bij tot de fysieke ondersteuning van het 'prostitutiebeleid' en de uitbreiding daarvan tot een 'sociale stadsontwikkeling'. Het reglement op de geschiktheidsverklaring lokt immers - aangezien het prostitutiepanden en niet prostitutie als activiteit betreft ⁵⁶⁹ - renovaties van panden uit, en bijgevolg ook bouwaanvragen ⁵⁷⁰, een betrokkenheid van de dienst stedenbouwkundige vergunningen en van de planningscel en het mobiliseren van de institutionele omkaderingen daarvan. Dit laatste betreft onder andere het

⁵⁶⁷ Type 1 wordt afgeleverd aan eigenaars van panden die volledig conform de reglementen geschiktheidsverklaring zijn, zowel op juridisch als bouwfysisch vlak. Type 2 wordt afgeleverd voor een periode van twee jaar aan eigenaars die op juridisch vlak conform de reglementen geschiktheidsverklaring zijn maar op bouwfysisch vlak nog een aantal kleine aanpassingen in hun pand moeten doen. Binnen twee jaar moet het pand in orde worden gebracht. Zoniet vervalt de geschiktheidsverklaring en wordt het pand gesloten. Type 3 wordt onder voorwaarden afgeleverd voor een periode van twee jaar aan eigenaars die op juridisch vlak in orde zijn maar nog grote veranderingswerken, waarvoor een bouwvergunning noodzakelijk is, in het pand dienen uit te voeren. De eigenaars krijgen zes maanden de tijd voor het indienen van een bouwaanvraag en twee jaar voor het uitvoeren van de verbouwing. Zoniet vervalt de geschiktheidsverklaring en wordt het pand gesloten. Zie onder andere (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2001d) en (Stuurgroep geschiktheidsverklaring 2001).

⁵⁶⁸ Zie ook (Tempera 2008a).

⁵⁶⁹ *'Een geschiktheidsverklaring is een verklaring afgegeven door het College van burgemeester en schepenen die enkel dient ter vaststelling van de geschiktheid van een constructie, gebouw of gebouwgedeelte en de inrichting daarvan voor het beoogde doel, namelijk raamprostitutiepand, met inachtneming van de gestelde voorwaarden en de toepasselijke gebruiksvoorschriften. Deze verklaring omvat geen vergunning van of instemming met het beoogde gebruik als zodanig.'* (Stad Antwerpen 2008), artikel 289 bis par 1.

⁵⁷⁰ De opvolging van de geschiktheidsverklaringen levert in 2005, 60 stedenbouwkundige vergunningen en 251 vitrines op (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2005) en in 2008 63 stedenbouwkundige vergunningen, 86 panden die werden verbouwd en 273 vitrines (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2007, Tempera 2008a, Tempera 2008b).

decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en de voorgeschiedenis daarvan sinds de wet op de ruimtelijke ordening van 29 maart 1962, het B.P.A. Binnenstad Antwerpen en de gemeentelijke bouwverordening. Tijdens de ontwikkeling van de procedures inzake de geschiktheidsverklaring koppelt de stuurgroep het afleveren van geschiktheidsverklaringen inderdaad aan het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen⁵⁷¹ waarin bijkomende voorwaarden werden afgedwongen⁵⁷². De fysieke logica structureert ook het handelen van de dienst prostitutiebeleid. Het is immers de toenmalige prostitutieambtenaar Joris Wils, die zich het meest intensief met de verbouwingen van de prostitutiepanden bezig houdt en die daardoor wordt ingeschakeld in de stedenbouwkundige institutionele omkadering⁵⁷³.

Het opvolgen van de geschiktheidsverklaringen wordt al snel onderdeel van een proces van institutionalisering. Uit de interacties tussen de dienst prostitutiebeleid, de dienst stedenbouwkundige vergunningen en de juridische dienst ontstaan allerlei procedures die het gedrag van deze groepen richten. Het gaat bijvoorbeeld om de formulieren voor het aanvragen van geschiktheidsverklaringen, de beslissingsschema's voor de beoordeling van aanvragen, de procedures inzake de

⁵⁷¹ Zie ook (Stad Antwerpen ontwikkelingsbedrijf 2002), vermoedelijk opgemaakt door Kitty Haine en Katrien Stammen en vermeld in het verslag van de stuurgroep geschiktheidsverklaring van 11 januari 2002.

⁵⁷² Het gaat bijvoorbeeld om hogere plafonhoogtes voor de werkruimten, verluchting, eisen aan de vernieuwing van gevels enz. Interviews met Lieve Brasseur 17 juni 2008, Kitty Haine 13 juni 2008 en Joris Wils 23 februari 2007, 10 januari 2009.

⁵⁷³ *'PVDB: Die rolverdeling, dat is moeilijk vast te leggen heb ik zo de indruk. JW: Eigenlijk niet, Kitty heeft het planningsproces gedaan en alle projecten die daar zijn uit voort gegroeid. Heel het ruimtelijk aspect zat bij haar. Bouwen en straten, alles waarmee nauw contact was met prostituees, dat volgde ik dan op. Alle andere projecten die er zijn uitgekomen... Zij deed eigenlijk niets met prostitutie. Eigenlijk waren wij een team, zo kunt ge het ook beschouwen. Waarbij zij alle stedenbouwkundige aspecten deed. PVDB: Dus alles waarbij nauwe contacten waren bij de prostituees, dat lag bij u. En als dat dan werfopvolging of programma bedenken was, dan zat dat erbij in. JW: Ja, zoiets. Wij werkten heel nauw. Wij zaten ook in dezelfde bureau.'* (Interview Joris Wils, 20 januari 2009). *'JW. Taakverdeling is altijd gemakkelijk he. Nu als ge met de politie samenwerkt, die taakverdeling is heel duidelijk he, daar kunt ge als burger niet aan. Maar waar wij bijvoorbeeld heel nauw mee samen werkten is de dienst stedenbouwkundige vergunning. Omdat die de vergunningen moesten afleveren voor die verbouwingen enzo. Zij hadden de technische know how van heel de zaak. Dus zij deden de vergunningen enerzijds, maar anderzijds speelde dat ook een sterke adviserende rol naar die eigenaars toe. Zoals ik daarnet al zei, wij hielpen die mensen ook echt. Ik had al onmiddellijk door als wij hier dat reglement op tafel gooien en binnen twee jaar moet dat in orde zijn, dan gaan we binnen twee jaar, dan gaat er niet veel gebeurd zijn en dan kunnen we ook niets doen als stad.'* *'Dus we hebben die echt geadviseerd en die mensen hadden er natuurlijk niet altijd kaas van gegeten en hadden een architect aangenomen, andere probeerden dat zelf te doen. We hebben dat heel intensief gedaan, ook tijdens verbouwingen ben ik altijd met iemand van stedenbouwkundige vergunningen al die panden af gegaan met de plannen. Ook voor een stuk als controle om ervoor te zorgen, want we hadden al snel door dat die ons probeerden voor voldongen feiten te zetten... ze hadden snel door dat het niet pakt we haalden het plan erbij en dan was het terug afbreken.'* (Interview Joris Wils, 20 januari 2009).

opvolging van de drie types van geschiktheidsverklaringen, de diverse typebrieven die worden ontworpen, de typebeoordelingen van de geschiktheidsaanvragen door de stuurgroep, de type collegebesluiten over de drie types van geschiktheidsverklaringen, de geschiktheidsverklaringen zelf, het opbouwen van dossiers omtrent overtredingen en reglementeringen die worden opgemaakt om zonnewering en verlichting van prostitutiepanden te uniformiseren ⁵⁷⁴. De opvolging van de geschiktheidsverklaringen wordt vanaf 2004 dan ook onderdeel van de reguliere werking van de dienst prostitutiebeleid.

2.6. Controle, handhaving, politieoptreden en publieke veiligheid

Ook de instrumenten van rechtstreekse controle en de institutionele omkadering waarbinnen de politie opereert, worden versterkt met fysieke ingrepen. In 2001 ontstaat na de permanente aanwezigheid van de politie in het 'Schipperkwartier' het idee om een politieantenne te vestigen in het 'Schipperkwartier'. Het idee wordt concreet in 2004 als een projectdefinitie wordt opgemaakt voor de bouw van een politiepost op de hoek van Vingerlingstraat en Korte Schipperskapelstraat ⁵⁷⁵. In de loop van 2004 krijgt dit project een andere invulling, door het onderbrengen van de politieantenne in 'Villa Tinto' aan de Verversrui. De antenne telt 12 voltijdsequivalente medewerkers en staat lange tijd onder leiding van Jan Piedfort (Seinpost adviesbureau 2004, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2004b, van San 2007). Overigens ondersteunt de aanwezigheid van de politieantenne de combinatie van repressieve en sociale elementen ingebed in de instrumenten van controle ^{576 577}. Dit

⁵⁷⁴ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen juridische dienst 2003). Dit is een mooi voorbeeld van verregaande institutionalisering. Het lijkt alsof de stuurgroep prostitutiebeleid zich vergalopeert in de reglementering van prostitutiepanden, als een verregaande inkapseling in de institutionele omkadering van de dienst stedenbouwkundige vergunningen. Als reactie hierop komen overigens waarschuwingen voor overregulering. Zie verslag stuurgroep 7 februari 2003 en 18 april 2003.

⁵⁷⁵ zie (Stuurgroep Schipperkwartier 2003) verslag van 10 oktober 2003 en (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003b).

⁵⁷⁶ Zie bijvoorbeeld interview Joris Wils, 20 januari 2009: *'In een latere fase is men zich helemaal anders gaan gedragen naar de sector. Dan heeft men gezegd nu zitten we waar we moeten zijn, de rangorde is gekend en nu moeten we gaan samenwerken. En dan merk je ook dat er een grote vertrouwensrelatie is gaan ontstaan tussen de politie en prostituees, dat die elkaar ook kenden, dat die daar ook heel veel kwamen. Dat was voorheen niet het geval, ook niet tijdens de inkringing van die drie straten, dan was er eigenlijk geen tijd voor politiezorg naar prostituees te gaan doen. Dat was toen even lijnen trekken. In die zin is er een sterke evolutie en beseften zij dat zelf ook wel van nu hebben we tijd om met de mensen te praten en nu zitten we ook in de positie om dat te doen.'*

⁵⁷⁷ Zie bijvoorbeeld interview Joris Wils, 20 januari 2009: *'De politie had bijvoorbeeld stickers met hun telefoonnummer erop, ook een gsm nummer van de patrouille op die moment. De prostituees konden ook op een gsm nummer bellen waarop ze op 3 minuten iemand bij hun aan de deur hadden. Dat gaf die prostituees een heel geruststellend gevoel.'*

geldt eveneens voor de inschakeling van de dienst stadsreiniging voor de intensieve dagelijkse reiniging van het concentratiegebied.

2.7. Positie van prostituees - hulpverlening en emancipatie

Inzake de bekommernis om de positie van de prostituees - zoals in de voorgaande episode ingebed in instrumenten en hun institutionele omkadering - treden in deze episode geen grote verschuivingen op, behalve opnieuw naar een meer fysieke ondersteuning. De dienst prostitutiebeleid (Joris Wils) blijft actief inzake de werkomstandigheden (verbouwingen prostitutiepanden en heraanleg concentratiegebied), gezondheid (financiering Gh@pro) en veiligheid (geschiktheidsverklaring, politieantenne) van prostituees en operationaliseert de initiatieven die vroeger waren opgestart ⁵⁷⁸. De dienst behoudt ook (beperkt) aandacht voor de problematiek van de uitstap uit het beroep en de wetswijziging op federaal niveau (zie bespreking in voorgaande episode) maar boekt geen successen terzake.

De aandacht voor de rechtstreekse opvang en financiële, juridische, administratieve enz. ondersteuning van prostituees was in de vorige episode al samen met Payoke uit het beeld verdwenen en wordt niet opgenomen door de stad. De dienst prostitutiebeleid kan zich als publieke organisatie immers niet als een verdediger van de belangen van de prostituees opstellen ⁵⁷⁹. Nochtans, met de realisatie van een gebouw voor Gh@pro in 2005 (met de stad Antwerpen als bouwheer en de dienst prostitutiebeleid en de planningscel als coördinatoren) en de financiering van de werking ervan met behulp van het grootstedenfonds, draagt de stad (naast de UA) bij tot het creëren van Gh@pro als een semi-civiele speler en het behoud op lange termijn van elementen van het 'prostitutiebeleid'. Het versterken van Gh@pro - ook fysiek - verankert de institutionele omkadering van gezondheidsbeleid en de relatie met een aantal actoren terzake (bijvoorbeeld het Vlaams agentschap zorg en

⁵⁷⁸ Zie interview Joris Wils 20 januari 2009: *'Het praktisch uitwerken van alle voorstellen die te halen waren uit dat plan, daar heb ik mij mee bezig gehouden. Andere dingen waren bijvoorbeeld het gezondheidsproject, hoe bouw je dat uit? Er werd altijd wel verder aan visievorming gedaan. Want als ge een gezondheidsproject hebt dat prostituees op een laagdrempelige manier benadert, dan moet je die ook een basis geven. Zo groeit dan het idee van moeten we dan geen gezondheidshuis oprichten op een zichtbare plek? Of net op een onzichtbare plek? Dat zijn altijd afwegingen. Dus eigenlijk het concreet uitwerken van die projecten, daar ben ik lang mee bezig geweest. Eens als daar concepten over bestonden, dan moesten die ook daadwerkelijk uitgevoerd worden, dan ga je heel operationeel.'*

⁵⁷⁹ Zie interview Joris Wils 20 januari 2009: *'PVDB: Als Payoke in het begin een sociale lobby groep was voor prostituees, een belangengroep, dan was er daarna geen meer. Klopt het dan dat jullie voor een stuk hun belangen verdedigden? JW: Neen. PVDB: Deed iemand anders dat? Of was dat niet nodig? Kunt ge dat wat uitleggen? JW: Ik denk niet dat iemand anders dat... Wij als stad zeker niet, dat was onze taak niet. Ik was beleidsmatig met prostitutie bezig zoals ik daarmee al zei. Die persoonlijke banden met prostituees, daar hield ik mij eigenlijk niet mee bezig.'*

gezondheid) in het 'Schipperkwartier'. Deze is aanvankelijk beperkt tot het strikte gezondheidsaspect maar in 2007 breidt Gh@pro zijn werking stilaan uit met een mobiele werking en met psycho-sociale hulpverlening voor prostituees⁵⁸⁰. Daarmee lijkt Gh@pro de vroegere bekommernis van Payoke om gezondheid breder te kaderen terug op te pikken (zie episode 5).

De fysieke realisatie van het gezondheidshuis is tenslotte ook de uitdrukking van een aantal compromissen. De planningscel, de dienst prostitutiebeleid en Gh@pro trachten bijvoorbeeld zowel privacy en veiligheid van prostituees als sociale controle in het ontwerp van het gebouw te bestendigen⁵⁸¹. Daarnaast is in de vormgeving die duidelijk de architectuurmode van het moment volgt (inzetten van de open oproep via de Vlaamse bouwmeester, verlijmd rode baksteen, grote gevelvlakken, strakke vormgeving), ook de inbreng van ontwerpers en hun omkadering zichtbaar.

2.8. Wijkwerking

Wijkwerking was in de voorgaande episode 3 een onderdeel van het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' en blijft een onderdeel van 'sociale stadsontwikkeling'. De actoren, instrumenten en institutionele omkadering terzake werden besproken onder voorgaande episode. Het stadsmagazijn werd gerenoveerd en de werking met activiteiten voor bewoners en de ondersteuning van activiteiten van bewoners is

⁵⁸⁰ Het programma Connect@ volgt op het 'exit' project en begeleidt cliënten met allerlei vragen van psychosociale aard en verwijst door naar andere hulpverleningsorganisaties. Zie (Gh@pro vzw 2007, van San 2007) en Interview Hans Willems 5 december 2007. Zie ook episode 5.

⁵⁸¹ Zie interview Joris Wils 20 januari 2009: *'Dus ge zit daar midden in een prostitutiewijk met dokters en verpleegsters en we zaten met de vraag van dit is toch wel een rare omgeving en hoe gaan we nu een plek zoeken die veilig is om te werken, dat is niet zo vanzelfsprekend van daar in de avond met drie vrouwen consultatie te gaan houden. Als ge daar op voorhand over nadenkt is dat niet zo vanzelfsprekend. Aan de andere kant hadden we ook iets van prostituees die naar de dokter gaan, die willen toch ook niet door iedereen gezien worden. Dat was toen het idee dat leefde vooraf, stel voor dat die 30 vrouwen die hier voor het raam zitten mevrouw X binnengaan bij de dokter. Dat wil je als prostituee misschien ook wel niet. En dan om bijvoorbeeld dat probleem op te lossen, als ge daar komt. De ingang is daar met glas, dat is zo een melkachtig glas waar je kan doorkijken en dan sta je eigenlijk in de hal en daar moet je aanbellen. En daar kan men dan met cameratoezicht zien wie dat er aanbelt en dan mensen al dan niet binnen laten. Dat was één van de heel eenvoudige architecturale ingrepen. Waarbij je maakte dat een prostituee niet moest buiten staan wachten aan de deur, maar dat ze gewoon binnen kunnen en onmiddellijk onzichtbaar zijn, terwijl de veiligheid voor de mensen binnen wel gegarandeerd blijft, want die kunnen zien wie dat daar staat voor de deur. Als daar twee mannen staan, dan moeten ze niet open doen. Beneden is de wachtzaal en zijn er dokterspraktijken en boven, een open verdiep, zijn de kantoren. Op elk moment kan men zien wat er in de wachtruimte gebeurt, terwijl dat mensen boven zitten te werken. Toch kunnen de mensen die beneden zitten de mensen die boven zitten te werken niet zien. Op dat vlak is er door heel dat gebouw constant het evenwicht tussen privacy en veiligheid voor iedereen die er werkt. Dat gebouw is op die manier ontworpen. Specifiek op die twee aspecten, en natuurlijk ook nog op andere. Dat zijn twee elementen die duidelijk zijn meegenomen.'*

operationeel sinds mei 2002. In 2007 gaan (een gedeelte van) het personeel en de werking over naar de reguliere werking van de stad ⁵⁸².

2.9. Communicatie en werving

In het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' breidt de stad communicatie en werving sterk uit waardoor deze een veel belangrijker plaats innemen dan in 'prostitutiebeleid'. Het actieplan 2003 van de planningscel en de dienst prostitutiebeleid voorziet het opmaken van een communicatieplan en wijkprogramma als actie. De bedoeling hiervan is de communicatieacties met betrekking tot het 'Schipperkwartier' te coördineren, de betrokkenheid van bewoners bij het stadsontwikkelingsproject te verbeteren, de geplande investeringen zichtbaar te maken, het imago van het 'Schipperkwartier' te verbeteren en het Stadsmagazijn uit te bouwen als spil in de communicatie naar de buurt ⁵⁸³. De dienst prostitutiebeleid en de planningscel mobiliseren drie (groepen van) instrumenten in de daarop volgende jaren.

- Een eerste instrument is het uitvoeren van gebiedsgerichte communicatieacties zoals het opmaken en verspreiden van nieuwsbrieven, brochures, website, boeken, huisstijl enz. De stad benoemt dit als 'communicatie' en plaatst dit in principe onder de verantwoordelijkheid van de dienst marketing en communicatie. Omdat deze taak in het 'Schipperkwartier' uitzonderlijk wordt opgenomen door Katrien Moortgat van de afdeling wervend programma van de dienst wijkwerking (bedrijfseenheid sociale zaken) ⁵⁸⁴, duurt het enige tijd voor de institutionele omkadering van de dienst marketing en communicatie wordt geïntroduceerd in het transformatieproces en krijgen de planningscel en de dienst wijkwerking een relatief grote vrijheid voor hun communicatie-initiatieven.
- Als tweede instrument activeren de planningscel en de dienst prostitutiebeleid het 'stedelijk wijkoverleg' van de dienst wijkwerking. De bedoeling daarvan is het sociaal weefsel te herstellen ⁵⁸⁵ en een regelmatige en permanente ovelegstructuur met bewoners uit te bouwen, onder andere omtrent de toekomst van de wijk en de projecten die gebeuren. De dienst wijkwerking wordt naar

⁵⁸² Interview met Tom Dumez en (Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken 1999, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw 1999a, Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw 1999b).

⁵⁸³ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a).

⁵⁸⁴ Interview Katrien Moortgat 24 juni 2008. De dienst wijkwerking van de bedrijfseenheid sociale zaken heeft op dat moment de afdelingen ontmoetingscentra, stedelijk wijkoverleg, wervend programma, bewonersgroepensecretariaat, Opsinjoeren, Hij werkt ook samen met de dienst samenlevingsopbouw van de bedrijfseenheid sociale zaken. In 2007 wordt de dienst wijkwerking samengevoegd met de diversiteitsdienst tot een nieuwe dienst samenleven in diversiteit. Het wervend programma krijgt de nieuwe naam 'programma voor stad in verandering'.

⁵⁸⁵ Zie ook (Moortgat et al. 2007).

aanleiding van de bewonersvergadering van 12 oktober 2002 omtrent de consensusnota, in september 2002 bij het transformatieproces betrokken ⁵⁸⁶. Op 3 juni 2003 organiseert het stedelijk wijkoverleg een eerste wijkvergadering en maakt een wijkprogramma met uit te voeren activiteiten op. Dit zal gebeuren in nauwe samenwerking met het ontmoetingscentrum Stadsmagazijn. Herald Claeys treedt op als wijkcoördinator. In de loop van de daarop volgende jaren organiseert het wijkoverleg een groot aantal overleg- en inspraakmomenten in de wijk (bijvoorbeeld over de heraanleg van straten, pleinen en concentratiegebied ⁵⁸⁷) en activeert daarmee de instrumenten en institutionele omkadering van de dienst wijkwerking, door sommigen benoemd als traditionele inspraakinstrumenten waarin het beleid centraal staat.

- Onder andere na het aandringen van commissaris Muylers op het realiseren van resultaten op korte termijn op het Falconplein, na discussies omtrent de toekomst van het Falconplein (zie hoger) en na privé-aanvragen tot het organiseren van een antiekmarkt, organiseert de dienst prostitutiebeleid een werkgroep over 'acties op korte termijn'. Deze komt een eerste maal samen op 26 juni 2002 ⁵⁸⁸ en organiseert in de loop van 2002 en 2003 een aantal acties op het Falconplein (Bio-markt, Bal moderne, maritieme brocante markt onderdeel van waterkAntwerpen '03, havenfilmfestival) ⁵⁸⁹. In 2003 introduceert de planningscel het 'wervend programma' van de dienst wijkwerking in het grootstedenfonds en activeert zo een derde instrument inzake communicatie en werving ⁵⁹⁰. Van midden 2004 tot midden 2008 organiseert Katrien Moortgat van het wervend programma van de dienst wijkwerking in samenwerking met Kitty Haine van de planningscel diverse activiteiten terzake in het Schipperskwartier. Voorbeelden zijn een foto-tentoonstelling in de Barreiro-loods in het bouwblok Oudemansstraat - Korte Schipperskapelstraat - Lange Schipperskapelstraat, activiteiten in het kader van Europalia Rusland (het 'Rode Plein' in 2005), een deelname van het Falconplein in de Zomer van Antwerpen, een deelname in het havenfilmfestival, het inspelen op het VT4-programma 'The Block' (2006), het samenwerken met

⁵⁸⁶ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002f).

⁵⁸⁷ Navragen of er een lijst bestaat.

⁵⁸⁸ Vermeld in de werkgroep over de herontwikkeling van het 'Schipperskwartier' op 11 juni 2002 (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002g) en in het verslag van de stuurgroep prostitutiebeleid van 28 juni 2002 (Stuurgroep prostitutiebeleid 1999).

⁵⁸⁹ In de werkgroep zaten verschillende diensten met elk een potje geld: prostitutiebeleid, winkelcentra management, district Antwerpen, jeugddienst, politie (geen geld maar wel belangrijk voor de organisatie). Om de beurt financierde iedereen een evenement op het plein (interview 2 Kitty Haine). Zie ook (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2004), p. 29 - 30.

⁵⁹⁰ In de actieplannen is dit merkbaar in de verschuiving in de teksten van 'communicatieplan (wijkprogramma)' (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a) naar 'communicatie en participatie' (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003b) en een vermelding van een wervend programma en verder naar 'wervend programma en communicatie' (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2004a). Zie ook de stuurgroep Schipperskwartier van 10 oktober 2003.

studenten fotografie van het Stedelijk Instituut voor Sierkunst en Ambacht (Sisa) die voortdurend foto's maakten, een bewonersworkshop⁵⁹¹ rond de toekomst van het bouwblok met het Zeemanshuis (met een foto-opdracht, een woordopdracht en een ontwerpspel), het plaatsen van grote spandoeken op gebouwen die zouden worden verbouwd ('Er zit beweging in uw wijk'), stadswandelingen door het 'Eerste Kwartier' enz.⁵⁹²

⁵⁹¹ Zie (Nieuwinckel 2007, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2004b).

⁵⁹² Interview Katrien Moortgat 24 juni 2008, interview Kitty Haine en (Moortgat, Lauwers and Dewee 2007). Dit kan verder worden gedocumenteerd met behulp van documenten van de dienst wijkwerking - wervend programma.



figuur 60: acties van het wervend programma (bron: (Moortgat, Lauwers and Dewee 2007))

Het wervend programma werd onder die naam een eerste keer ingezet tijdens de transformatie van het voormalig spoorwegemplacement 'Spoor Noord' naar een park in het Noordoosten van de Antwerpse 19^{de} eeuwse gordel (2000 - 2009) ⁵⁹³. Het beoogt een betrokkenheid te creëren van bewoners bij een stadsontwikkelingsprogramma zoals voor het 'Schipperkwartier' ⁵⁹⁴ en zegt dat beter te doen dan meer 'traditionele' methoden van inspraak als informatieavonden en inspraakvergaderingen omdat deze laatste uitgaan van het beleid en niet van de plek en intellectualistisch zijn ⁵⁹⁵. Om dit enigszins te kunnen beredeneren, volstaat een technische argumentatie echter niet en moeten we opnieuw een socio-technische redenering gebruiken.

Eenzijds is in het wervend programma de logica van de Antwerpse 'wijkontwikkeling' ⁵⁹⁶ zichtbaar, met wortels in de samenlevingsopbouw en de BOM ⁵⁹⁷. Het wervend programma voor het 'Schipperkwartier' verbreedt immers het palet aan instrumenten om bewoners te betrekken. Het kan dus meer mensen aanspreken dan de 'traditionele' inspraakmethodes, waarvoor men over een minimale sociale en vergaderbekwaamheid moet beschikken. Het wervend programma organiseert doegerichte activiteiten, soms heel laagdrempelig, vrijblijvend en aangenaam en heel gevarieerd waardoor in principe een diverser publiek wordt bereikt. In het 'Schipperkwartier' slaagde het wervend programma er inderdaad in zowel oude als jonge mensen, oude en nieuwe bewoners, ondernemers, kinderen, vrouwen, mannen enz. naar zijn activiteiten te trekken ⁵⁹⁸. Dit bracht mensen met elkaar in contact en droeg ongetwijfeld bij tot een herstel van het sociaal weefsel. Het wervend programma maakte meer bewoners bekend met het transformatieproces dat aan de gang was, verhoogde de kansen tot deelname aan dit proces en had daardoor een emancipatorische werking. Het verzoende ook bewoners met de blijvende aanwezigheid van de prostitutie in het concentratiegebied en betekende daardoor ook een bijkomende versterking voor de evolutie van 'prostitutiebeleid' naar 'sociale stadsontwikkeling'.

Anderzijds worden via het wervend programma ook de logica's van city-marketing, urban management en/of stadsontwikkeling die internationaal opgang maken in het

⁵⁹³ Interview Katrien Moortgat 24 juni 2008 en (Nieuwinckel 2007). Dit kan verder worden gedocumenteerd met behulp van: Stad Antwerpen Sociale zaken Dienst wijkwerking (2004), Conceptnota wervende programma's.

⁵⁹⁴ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2005:82): *'Met een wervend programma probeert de stad Antwerpen de mensen op een positieve manier te betrekken bij de veranderingen in hun leefomgeving.'*

⁵⁹⁵ Interviews met Katrien Moortgat, Kitty Haine en (Nieuwinckel 2007).

⁵⁹⁶ Tot 2002 viel het wervend programma onder de verantwoordelijkheid van de cel wijkontwikkeling. Deze laatste werd in 2003 opgeheven.

⁵⁹⁷ In de persoon van Stefan Nieuwinckel bestaat ook een rechtstreekse band. Deze werkte bij de BOM en later bij de cel wijkontwikkeling van de stad.

⁵⁹⁸ Ik baseer mij hiervoor op overtuigende anecdotes in de interviews met Katrien Moortgat en Kitty Haine en op de diversiteit die zichtbaar is op foto's van activiteiten. Zie ook interviews met Mon Goossens en Renaat Holthof door Terenja Van Dijk.

'Schipperkwartier' geïntroduceerd. Het wervend programma is immers ook een subtiele, gesofistikeerde maar indringende inkapseling van bewoners en gebruikers van het 'Schipperkwartier' in het nu door de overheid aangestuurd transformatieproces. Het wervend programma ondersteunt immers de bedoeling van het stadsontwikkelingsprogramma om het concentratiegebied in te kapselen, de leegstand van Oudemansstraat, Falconplein en Klapdorp in te vullen met wonen en ongewenste functies uit te drijven of weg te houden van het 'Schipperkwartier'. Huidige en toekomstige bewoners en gebruikers worden op een veel meer subtiele wijze dan het wijkoverleg dat kan, overtuigd van het belang van de transformatie, van de manier waarop dat gebeurt, van de noodzaak van de diverse acties en van de offers (geduld, omscholing, faillissement, hinder door werken enz.) die daarvoor moeten worden gebracht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de meeste activiteiten geïnitieerd en geregisseerd werden door de stad, het beletten van een ongewenste toe-eigening van het Falconplein door er allerlei activiteiten op te programmeren, de bijsturing van de ideeën van VT4 omtrent de beelden in het programma 'The Block'^{599 600}, de spelregels van het ontwerpspel omtrent het bouwblok Zeemanshuis die de moeilijkheid van beslissingen deden aanvoelen⁶⁰¹, de verhoging van de aandacht voor panden die te koop stonden na elke activiteit van het wervend programma⁶⁰², het uitlokken van discussie onder bewoners in plaats van hen tegenover het bestuur

⁵⁹⁹ Interview Katrien Moortgat 24 juni 2008: *'Ik wil maar zeggen dat zo een programma op alle mogelijke manieren en op alle niveaus kan proberen om het gedrag en het idee van mensen die wonen in een bepaald gebied wat om te buigen. En toen dat ik aankondigde dat ik iets wou doen aan de situatie met die Blok van vt4, dan keken mijn opdrachtgevers heel vreemd, tot ze dan zagen van ok we zijn er dan wel op die manier in geslaagd daardoor in de openingsaflevering van De Blok heb ik dan ook iets mogen zeggen over wat we aan het doen waren en we hebben dat een beetje kunnen sturen hoe heel dat plein in beeld gebracht werd letterlijk, wat er gefilmd werd en daardoor konden zorgen dat er een evenwichtig beeld gegeven werd.'* Zie ook gesprek met Terenja van Dijk.

⁶⁰⁰ Dat dit heeft gewerkt blijkt bijvoorbeeld uit volgend fragment van een bericht over het programma The Block op www.vt4.be van 17 augustus 2006. *'Filip De Geyndt: "De eerste contacten met de stad waren een openbaring. Het wervend programma Schipperkwartier, het stadsproject Falconplein- Zeemanshuis, het stadsmagazijn, de specifieke werking van de lokale politie,.....: hier wordt onmiskenbaar vanuit de lokale overheid uitermate tastbaar, doelgericht en vooral zeer gemotiveerd en begeistert gewerkt aan de heropwaardering van een waardevol stukje Antwerpen." Om tegen deze achtergrond en binnen deze context een renovatie-project als 'The Block' te kunnen realiseren, werd zo al snel een niet te missen opportuniteit. Filip De Geyndt: "Dat 'The Block' 2 jaar eerder al eens in Antwerpen doorging, leek meteen onder de gegeven omstandigheden compleet irrelevant. Integendeel, ik bekijk het eerder als een bevestiging dat de Antwerpse immobiliënmarkt zowel in aanbod, variëteit en dynamiek amper haar gelijke kent in Vlaanderen." SBS Programma directeur Ricus Jansegers: "VT4 is bovendien blij om via 'The Block Falconplein' een extra platform aan te kunnen bieden aan de stad Antwerpen om niet alleen al hun inspanningen in de kijker te zetten, maar ook de leefbaarheid te helpen stimuleren door er 4 mooie lofts te renoveren."'*

⁶⁰¹ Interview Katrien Moortgat 24 juni 2008: *'Het interessante aan die dag was dat mensen die met elkaar aan het spreken waren, dat je mensen echt letterlijk hoorde zeggen tegen ons en tegen de schepen van ja dat is eigenlijk allemaal niet zo gemakkelijk, nu beseffen we dat pas... het is heel makkelijk als burger om te roepen en te zeggen van dit en dat en zus en zo, maar dat het eigenlijk allemaal niet zo evident is.'*

⁶⁰² Interviews Kitty Haine en Katrien Moortgat.

te plaatsen⁶⁰³ enz. Het wervend programma beïnvloedt ook de voortgang van het stadsontwikkelingsproces niet, wat een voorwaarde is voor een daadwerkelijk emancipatorisch proces. Terwijl het programma liep, ging de uitwerking van de verschillende acties onverminderd verder, zo blijkt in de periode 2003 - 2007 uit de opeenvolging van de acties en de evolutie van de budgetten vanaf de consensusnota en doorheen de verschillende actieplannen. Het wervend programma is zelfs structureel bedoeld om de periode te overbruggen tussen het bekend maken van plannen en de effectieve veranderingen⁶⁰⁴.

In een volgende episode verenigt de emancipatorische dimensie uit de dubbele logica ingebed in het instrument wervend programma en weegt de stadsontwikkelingsdimensie meer en meer door.

⁶⁰³ Hierdoor creëert het stadsbestuur een kring van medestanders die het project mee zal verdedigen. Zie bijvoorbeeld (Haine and De Wever 2006), p. 208 over een workshop omtrent de toekomst van het bouwblok rond het Zeemanshuis: *'En waar de deelnemers van de workshop zich opvallend opwierpen als een soort ambassadeur van het ontwerp.'*

⁶⁰⁴ Interview Katrien Moortgat: *'Maar hoe dan ook spelen wij met het wervend programma net in op die periode die er ligt tussen het moment dat mensen te horen krijgen dat er van alles gaat veranderen en de moment waarop mensen effectief zien dat er heel wat aan het veranderen is omdat er dikwijls nogal een lange tussenperiode is. Want dat zijn dan net de rare reacties die je soms krijgt, het gaat bij mensen nooit snel genoeg, zelfs hier op het Schipperskwartier op die 3 jaar dat ik hier gewerkt heb, dat is fenomenaal wat er hier gebeurd en veranderd is. Maar, ik kan me dat ook voorstellen dat als je hier een zaak hebt en die gaat over een kop, dat wanneer een aanleg geen half jaar maar een jaar duurt, dan is een jaar lang natuurlijk voor zo een mensen. Het gaat voor mensen nooit snel genoeg. En dat is ook waar we met het programma voor een stuk willen op in springen. Niet om plezier op de wonde te zijn, maar je moet mensen toch er constant blijven op attent maken dat er hier van alles aan de gang is en het is niet omdat je het nu nog niet ziet omdat het nog in de fase van de planners zit, dat wil niet zeggen dat er niets aan het gebeuren is.'* *'Ja, dat onze werking grotendeels is opgehangen aan ... grotendeels de timing die vast hangt aan stadsontwikkeling die in die gebieden aan de gang is natuurlijk.'* *'PVDB: Waar komt dat vandaan dat het dat het gaat over die tussenperiode? Waar komt dat vandaan? Dat je in die tussenperiode... dat er dan nog niets gebeurt, er is niets zichtbaar... KM: Dat is wel beschreven... dat is wel uitgeschreven, maar dat is niet een opdracht die wij hebben, dat is hoe wij die van onszelf uit die wijkwerking hebben gezegd 'dat is juist waar je het verschil kan maken'. Dat is juist wanneer je mensen moet betrekken en mensen moet beroeren. Een beetje los van, als het kan, van de andere informatie. En omdat het net gaat om... Je mag mensen niet los laten. Daar gaat het eigenlijk om. Dat je... Je hebt stadsontwikkeling, dat wordt aangekondigd, je hebt communiceren, maar dan duurt het lang voor er iets gebeurt en het is net om die periode te overbruggen, zodanig dat mensen zich niet gaan afkeren van de ontwikkeling, er niet meer in geloven.'* Zie ook (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2005, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2007).

2.10. Verkeer en openbaar domein

Naast het concentratiegebied vernieuwt de stad (met steun en geld van het district Antwerpen ⁶⁰⁵) ook een groot aantal andere (woon)straten rond het concentratiegebied. Het gaat om Oudemansstraat, Leguit, Kommekensstraat, Keistraat, Korte Schipperskapelstraat, Lange Schipperskapelstraat, Kriekenstraat en Blauwbroekstraat ⁶⁰⁶. Een gedeelte daarvan wordt auto-arm. Op het traject stadshart - 'Schipperskwartier' (Veemarkt - Falconplein) worden Grote Kraaiwijk, Kleine Kraaiwijk en Nosestraat heraangelegd. De twee pleinen Sint-Paulusplaats en Falconplein worden volledig vernieuwd. Iets verder weg van het concentratiegebied doet het district Antwerpen een verkeerskundige ingreep (in functie van zone 30) op de Paardenmarkt en vernieuwt het nog de Stijfselstraat, Morgenstraat, Falconrui, Sint-Katelijnevest, Minderbroedersrui, Sint-Paulusstraat en Sint-Pietersvliet ⁶⁰⁷ (zie figuur 61).



figuur 61: heraanleg openbaar domein in het 'Schipperskwartier' (bron: (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007d)

⁶⁰⁵ De districten zijn bevoegd voor de aanleg van de publieke ruimte. Na de fusie van Antwerpen op 1 januari 1983 werden de voormalige gemeenten districten genoemd, en kregen een officieuze, adviserende functie binnen het stadsbestuur. Met ingang van 1 januari 2001 verkregen zij opnieuw een bestuurlijke functie.

⁶⁰⁶ Overigens had de stedelijke vzw CISO met gelden van vzw SOMA in 1999 al verkeersdrempels aangelegd op de twee kruispunten Keistraat - Dries en Dries - Leguit - Kommekensstraat. Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 1999).

⁶⁰⁷ Interview Kitty Haine. Verslagen stuurgroep prostitutiebeleid. Actieplannen 2003, 2004, 2005.



figuur 62: heraanleg openbaar domein in het concentratiegebied (links) en in de straten daarrond (rechts) (bron: (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007d))

De heraanleg van straten en pleinen wordt ondersteund door een wijkcirculatie- en parkeernota. Deze nota wordt opgemaakt in de eerste helft van 2003 in samenwerking met de dienst openbaar domein, de politie en de dienst mobiliteit. Zij biedt een kader voor de ingrepen in het openbaar domein in de wijk en doet voorstellen op het vlak van parkeren en verkeer. De nota krijgt een vervolg in het project Barreiro (zie episode 5) waarin publieke parkeerplaatsen zijn voorzien.



figuur 63: heraanleg van de Sint-Paulusplaats (bron: (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007d)

De heraanleg van het openbaar domein geeft uiteraard in belangrijke mate fysiek uitdrukking aan de 'sociale stadsontwikkeling' met daarin het compromis omtrent prostitutie, de inkapseling van het concentratiegebied en de invulling van de straten daarrond met wonen en andere gewenste functies⁶⁰⁸. Alhoewel de heraanleg van het openbaar domein al was aangezet onder het 'prostitutiebeleid', wordt het aandeel van de betrokken instrumenten nu veel groter. De planningscel legt immers contacten met het district (dat bevoegd is voor het openbaar domein), brengt de heraanleg in het grootstedenfonds in en mobiliseert de cel openbaar domein voor de organisatie van de heraanleg (ontwerp, aanbesteding en opvolging van de uitvoering). Deze laatste opereert in grote mate binnen de institutionele omkadering van de planningscel.

2.11. Verhandelen en ontwikkelen van vastgoed

In navolging van de contacten met de dienst prostitutiebeleid omtrent het aankopen van panden (zie vorige episode), koopt de dienst patrimonium van de stad (Koen

⁶⁰⁸ Omgekeerd wordt de fysieke transformatie ook ondersteund door een plan en reglement voor de terrassen op de Sint-Paulusplaats en het Falconplein, opgemaakt door de planningscel in samenwerking met de vergunningsdienst en de dienst voor monumenten en landschappen. Het terrassenplan en -reglement bepalen de maximale terraszones. In de praktijk blijkt de horeca op de pleinen de terrassen te verplaatsen in functie van de bezonning. Bron is onder andere (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007d).

Derkinderen) in 2002 in het kader van het krottenbeleid twee panden op de hoek van de Oudemansstraat en de Keistraat (voormalige café Lucky Bar en naastliggend pand, Oudemansstraat 31 - 33 en Keistraat 1 - 3) ⁶⁰⁹. Dit past nog grotendeels in de institutionele omkadering inzake het aankopen en verhandelen van vastgoed zoals die gold in episode 3: een overheidslogica geregeld door de overheidsprocedures inzake aankoop en verhandeling van vastgoed en een specifieke marktlogica van hoge prijzen, specifieke eigenaars en gebrek aan investeringen (zie episode 3).



figuur 64: *lucky bar op de hoek van Oudemansstraat en Keistraat (bron: (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007d) en (Haine 2007b))*

Binnen het concentratiegebied geldt ondertussen wel een heel andere institutionele omkadering voor de verhandeling en ontwikkeling van vastgoed. De afbakening van het concentratiegebied, de geschiktheidsverklaringen en strikte controle staan daarin centraal en dwingen investeringen en renovaties af door de eigenaars van de raamprostitutiepanden (zie hoger). In tegenstelling tot de private sector ⁶¹⁰, koopt noch verhandelt de overheid panden in het concentratiegebied.

In 2003 wordt het grond- en pandenbeleid van de stad (krottenbeleid en valorisatie van eigendommen) overgedragen aan het dan opgerichte AG Vespa ⁶¹¹. Dit geldt dus ook voor het beheer van de twee genoemde panden. Eind 2003 neemt de planningscel de vervanging van beide panden als project in het actieplan herontwikkeling 'Schipperkwartier' op ⁶¹². In 2004 - 2005 breekt AG Vespa beide panden af en bouwt drie woningen en een commercieel gelijkvloers op de site (organiseren wedstrijd, aanstellen architect, indienen bouwaanvraag, aanstellen

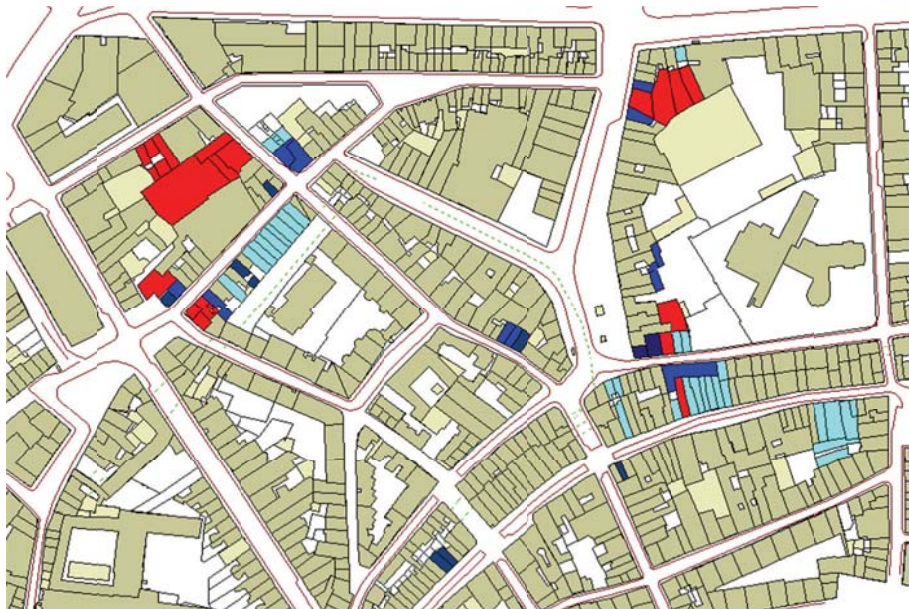
⁶⁰⁹ Zie interviews Koen Derkinderen, Kitty Haine en Joris Wils.

⁶¹⁰ In de periode 2002 - 2003 zouden twee à drie Nederlandse vastgoedeigenaars ingespeeld hebben op het afbakenen van het concentratiegebied en systematisch panden hebben opgekocht (bron Maarten Loopmans in interview Joris Wils).

⁶¹¹ (Stad Antwerpen AG VESPA 2003b).

⁶¹² (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003b), p. 23.

aannemer, opvolging werken). In diezelfde periode doet AG Vespa een aantal pogingen om een groot aantal panden te kopen in de Oudemansstraat en Klapdorp (zie figuur 65) maar zonder resultaat ⁶¹³.



figuur 65: vastgoedactiviteiten van AG Vespa in het 'Schipperskwartier' (magenta en lichtblauw en donkerblauw: onderhandeld maar afgesprongen; rood: aangekocht) (bron: (Stad Antwerpen AG VESPA 2005b))

2.12. Woonbeleidsinstrumenten

Eén van de belangrijkste keuzes in het proces dat leidde naar de consensusnota betreft de versterking van de woonfunctie rond het concentratiegebied (zie hoger). Om de omvorming van (leegstaande) winkels naar woningen in Klapdorp en aan het Falconplein te ondersteunen, creëren de planningscel (Kitty Haine), het winkelcentrummanagement (Brigitte Kerremans en Floor Peeters) en de

⁶¹³ Zie bijvoorbeeld ook interview Joris Wils: 'Wel wij hebben regelmatig vergaderd met VESPA met de vraag van in die straat en in die straat zoudt ge moeten aankopen. Ze hebben dat in de mate van het mogelijke gedaan, één van de knelpunten was natuurlijk dat de vastgoedprijzen, allé VESPA moet in principe marktconform aankopen en daar zit ge dikwijls met prijzen die veel hoger lagen, dan konden ze niet kopen of wilden ze niet kopen en dat was zo'n beetje het knelpunt hè, maar ja.'

coördinatie dienst huisvesting (Fons Famaey en An Van Aelst)⁶¹⁴ een woonwijzer kantoor in Klapdorp 14 - 16 (panden aangekocht in het kader van het grond- en pandenbeleid, zie episode 3) van waaruit de stad bewoners ondersteunt bij de renovatie van hun woning. Deze ondersteuning is zowel financieel als logistiek. Bestaande woonbeleidsinstrumenten die de stad had ontwikkeld in de voorbije jaren worden daartoe gemobiliseerd en vanaf 2003⁶¹⁵ omgevormd tot het 'renovatiecontract' en het 'begeleidingscontract'. Het geheel wordt als project ingediend voor het stadsvernieuwingsfonds (zie episode 5)⁶¹⁶ maar later volledig gefinancierd door het grootstedenfonds⁶¹⁷.

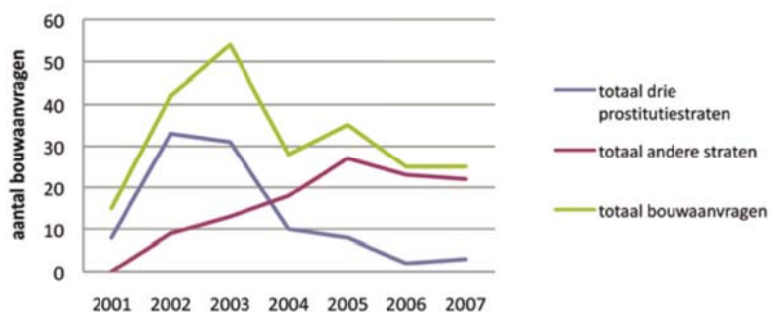


⁶¹⁴ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid et al. 2003).

⁶¹⁵ In de consensusnota (november 2002) en het eerste actieplan (februari 2003) is al sprake van het mobiliseren van bestaande en het introduceren van nieuwe woonbeleidsinstrumenten. Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a)

⁶¹⁶ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid, Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen dienst huisvesting 2003).

⁶¹⁷ Zie (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003b, Stad Antwerpen planningscel 2005a).



figuur 66: herbestemmingen (boven) en bouwaanvragen (onder) in het 'Schipperkwartier' (bron: (Tempera 2008b))

Het renovatiecontract is een voor het schipperskwartier aangepaste versie van het saneringscontract dat al bestond ⁶¹⁸. Met het saneringscontract wil de stad de woonkwaliteit van de individuele bewoner verbeteren. Voorwaarden betreffen dus de interne kwaliteit van de woning. De ondersteuning betreft enkel woningen die worden verhuurd. Het saneringscontract kent een premie toe in ruil voor een beperking van de huurprijs. De subsidie bedraagt maximum 8.000 euro per woning ⁶¹⁹. Het renovatiecontract is enkel van toepassing in het 'Schipperkwartier' en betreft naast woningen voor verhuur ook zelf bewoonde woningen. Ook het verbeteren van de kwaliteit naar de buurt toe is een voorwaarde. Een renovatie moet een gebaar stellen naar de wijk als geheel, bijvoorbeeld door de gevel op te knappen of een stukje binnengebied te ontpitten. Voor het renovatiecontract wordt eveneens een maximum verhuurprijs opgelegd (volgens oppervlakte en met een maximum van 450 euro/maand) en kan men 1000 euro meer subsidie krijgen als de werken worden uitgevoerd door een sociaal tewerkstellingsproject ⁶²⁰. Het begeleidingscontract geldt voor Klapdorp en Oudemansstraat en is geïnspireerd op een begeleidingscontract dat bestond bij de BOM en dat beoogde bewoners gezamenlijk huizen te laten renoveren. Door begeleiding te geven kon dat gestructureerder en goedkoper. In het Schipperkwartier biedt de woonwijzer technische (opmaken plannen), administratief-financiële (opmaken dossier, nagaan subsidiemogelijkheden) en sociale (brede hulp aan de aanvrager door een opbouwwerker) begeleiding aan kandidaat renoveerders. De woonwijzer gaat - in tegenstelling tot andere meer afwachtende woonwijzers - heel proactief te werk en belt aan bij mensen met het

⁶¹⁸ Interview met Kitty Haine.

⁶¹⁹ Zie onder andere (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2004b, Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2004a, Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2004b, Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007c)

⁶²⁰ Zie onder andere interviews Kitty Haine en (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007a, Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007b).

aanbod een renovatie te begeleiden. Hij organiseert ook infovergaderingen voor de mensen uit de buurt om deze instrumenten bekend te maken.

RENOVATIE- EN BEGELEIDINGSCONTRACT

Binnen de perken van de goed-gekende subsidies vanwege het federaal grootstedenbeleid, kan de dienst Sociale Zaken/Woondienst van de Stad Antwerpen ondersteuning verlenen bij de realisatie van woningen, gelegen in het Schipperskwartier, die verbouwd worden aan particuliere of bewoond worden door de eigenaar. De ondersteuning bij het renovatiecontract bestaat uit twee delen: enerzijds een toelage, anderzijds een technische begeleiding bij de renovatiewerken.

De bedoeling van deze contracten is de woonkwaliteit in het schipperskwartier te verbeteren. Ook wordt gezocht naar aanbod van het aantal huurwoningen onder sociale huurovereenkomsten, te verhogen. In het Klapdorp en de Oudemansstraat zal daarombinnen deze informatieve begeleiding (het begeleidingscontract), zowel op technisch als administratief vlak, de handeelsbuurt omgevormd worden tot woonbuurt.

Voorwaarden

- De aanvrager is een natuurlijk persoon of een vennootschap en is eigenaar van de woning of het handelspand, of heeft een recht van opstal, een recht van erfpacht of een recht van vruchtgebruik op de woning.
- De woning of het handelspand dat verbouwd wordt tot woning, moet gelegen zijn binnen het projectgebied 'Schipperskwartier' (voor het begeleidingscontract binnen het projectgebied 'Klapdorp - Oudemansstraat') en moet bestemd zijn voor verhuur aan particulieren of als eigen woning.
- De woning mag geïventariseerd zijn als vervaarloos of getroffen door een besluit van ongeschiktheid of onbewoonbaarheid.
- De meeste werken zowel in ruwbouwfase als afwerkfase komen in aanmerking.
- Het minimumbedrag van de uit te voeren werken bedraagt 2.500 euro, incl. BTW.
- Wanneer een stedenbouwkundige vergunning vereist is, kunnen de renovatiewerken uitgevoerd worden na aflevering van deze vergunning.
- De uitvoering van de renovatiewerken geschiedt ofwel door erkende sociale bewerkstellingsinitiatieven ofwel door gereguleerde aannemers.

De technische begeleiding houdt in:

- opmaken van schetsplannen (bij het begeleidingscontract)
- technisch onderzoek van de woning
- opmaken van een beschrijvende meetstaat
- uitschrijven (bij het begeleidingscontract), nazicht en beoordeling van prijsoffertes
- begeleiding bij opmaak van het dossier tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning
- begeleiding bij de controle op de uitvoering en oplevering van de werken

De administratieve begeleiding (bij het begeleidingscontract) waarin hij zich schriftelijk verbindt tot:

- in kaart brengen van premiemogelijkheden i.s.m. de Woonwiler.
- begeleiden bij een financieel voordeligere collectieve aankoop.

De aanvrager sluit met de stad een renovatie- (of een begeleidings-) contract af waarin hij zich schriftelijk verbindt tot:

- het vervoorzien van een zichtbare meerwaarde op stedenbouwkundig vlak (vb. uitplitting van het binnengebied) en architecturaal vlak (minimaal wordt geëist dat de voorgevel verfraaid wordt).
- de woning zelf te bewonen of te verhuren aan particulieren voor minimum 9 jaar met een maximum huurprijs berekend volgens volgende formule (geldt enkel bij het renovatiecontract): 300 euro voor 35m² netto-oppervlakte te verhogen met 5 euro per m². De maximum huurprijs mag niet hoger zijn dan 450 euro. De eigenaar moet hiervan het bewijs leveren door voorleggen van een gereguleerd huurcontract.
- het treffen van de nodige maatregelen opdat het technisch onderzoek, de uitvoering van de werken en de controles ongehinderd kunnen plaatsvinden.

De stedelijke toelage bedraagt (enkel bij het renovatiecontract):

- 50% van de totale kostprijs (inclusief BTW) van de uitgevoerde werken, met een maximum van 8.000 euro.

Dit bedrag wordt verhoogd met 1.000 euro:

- per aanvrager, indien deze een beroep doet op een privé-architect.
- per woning, indien de uitvoering geschiedt, door een erkende sociaal tewerkstellingsinitiatief.

figuur 67: informatiebrochure renovatie- en begeleidingscontract (bron: (Stad Antwerpen stedelijke woondienst 2007b)

Met de woonbeleidsinstrumenten wordt het Antwerps woonbeleid en zijn institutionele omkadering in het transformatieproces geïntroduceerd. Dit is op zich opnieuw een mengsel van verscheidene logica's. Enerzijds zijn de wortels van deze instrumenten in de samenlevingsopbouw en de BOM, die via de stedelijke woondienst werden doorgegeven⁶²¹, merkbaar. De instrumenten zijn afgestemd op kleinschalige renovaties door individuele initiatiefnemers en geven een brede ondersteuning. Daardoor krijgen ook zwakkere bewoners de kans om een kleine woning te verwerven en te renoveren of komen kleine huurwoningen met een sociaal tarief op de markt. Door de binding van deze bewoners met de wijk, draagt het mobiliseren van dit instrumentarium ook bij tot het herstel van het sociaal weefsel⁶²². Hierin ligt mogelijk ook een verschil met het vroeger idee een

⁶²¹ De stedelijke woondienst behoort bij de bedrijfseenheid sociale zaken en beschikt over een breed gamma aan instrumenten waarin de sociale logica zichtbaar is: gevelverfraaiingspremie, sociale leningen, (sociale bouw en kredietmaatschappij ARRO, Vlaams woningfonds van de grote gezinnen, sociale kredietvennootschappen), stedenbouwkundige vergunning, bestrijding van verkrotting en huisjesmelkerij (krotspotting, woonkwaliteitsonderzoek, ..., tot en met in sociaal beheer nemen), wooncentra/woonwijzers, woonpremies, verzekering gewaardborgd wonen (kosteloze verzekering), conformiteitsattest, ongeschikt- en onbewoonbaar verklaring.

⁶²² Zie ook (Haine 2007b).

vastgoedontwikkelingsmaatschappij (VOM) op te richten (zie episode 3). Anderzijds blijkt uit cijfers van de woondienst inzake de investeringen in het 'Schipperkwartier' dat vooral kleine investeerders en nieuwe jonge bewoners en starters investeringen deden: 52% van de aanvragers van een renovatiecontract zijn particuliere investeerders, 8% zijn vennootschappen en 40% zijn eigenaars/bewoners. Van deze laatsten woonden slechts 3% al langer dan vijf jaar in het gebied ⁶²³ ⁶²⁴. De woonbeleidsinstrumenten worden dus de facto ook onderdeel van de overheidsstrategie van sociale verdringing en het discours omtrent het aantrekken van de middenklasse naar de stad, dat sinds het begin van de jaren 2000 internationaal en in Vlaanderen opgang maakt (zie episode 5).

2.13. Stedenbouwkundige vergunningen en het decreet op de ruimtelijke ordening

Met de nu meer en meer fysieke transformatie van het 'Schipperkwartier' (renovaties en geschiktheidsverklaringen in het concentratiegebied, heraanleg openbaar domein, renovaties in Klapdorp en aan Falconplein, gezondheidshuis, ...), mobiliseren verschillende diensten (de dienst prostitutiebeleid, de planningscel, de stedelijke woondienst, de cel openbaar domein, het wervend programma) ook het instrument stedenbouwkundige vergunning en de institutionele omkadering daarvan (waaronder het decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en de wijzigingen daarvan). Dit werd hoger al aangegeven. Dit instrumentarium en zijn omkadering spelen een ondersteunende rol en bevestigen de strategische selectiviteiten van andere instrumenten.

In de loop van het proces is ook sprake van een B.P.A. voor het tegengaan van ongewenste bestemmingen en de bestending van het wonen aan Klapdorp. Dit wordt nooit opgemaakt.

2.14. Atelierbeleid

In de loop van 2004 ontstaan ideeën om het gedeelte van het Stadsmagazijn waar Payoke is gehuisvest (achter het gedeelte voor het wijkcentrum, met ingang langs Leguit), in gebruik te nemen als een incubatiecentrum voor beeldende kunstenaars en Payoke dus te herlokalisieren (project 'Stadsmagazijn fase 3 en 4') ⁶²⁵. Het incubatiecentrum zou werkruimten verhuren aan kunstenaars en hopelijk ook een

⁶²³ (Haine 2007b).

⁶²⁴ Tussen 2004 en 2007 sluit de stad 59 renovatiecontracten af en 29 begeleidingscontracten (Tempera 2008b). In de periode 2002 - 2005 vestigen zich 231 nieuwe bewoners in het 'Schipperkwartier' (Haine 2007b).

⁶²⁵ Zie (Stad Antwerpen planningscel 4 A.D.) en (Stuurgroep Schipperkwartier 2003), verslag van de stuurgroep Schipperkwartier van 25 mei 2004.

spin-off realiseren van kunstenaars die zich vestigen in de buurt, bijvoorbeeld in de Oudemansstraat. Dit zou vervolgens ook de horeca en middenstand ondersteunen. Het idee wordt niet uitgevoerd, vanwege weerstand van schepen Van Wallendael tegen de herlokalisatie van Payoke en het niet aanvaarden van het project voor subsidiëring door het grootstedenfonds ⁶²⁶. In 2005 organiseert de planningscel (samen met de dienst cultuurbeleid?) wel het atelierbeleid als een project dat kunstenaars helpt panden in de Oudemansstraat tijdelijk in gebruik te nemen ⁶²⁷. De stad ondersteunt daarbij enkele eigenaars van panden in de Oudemansstraat om hun panden te renoveren en goedkoop te verhuren aan kunstenaars. De kunstenaars presenteren in ruil wisselende tentoonstellingen in de vitrines. De bedoeling is de leegstand in de Oudemansstraat terug te dringen en te beletten dat ongewenste functies gerelateerd aan prostitutie de straat terug in bezit nemen. Dit sluit aan bij de effecten van hoger genoemde instrumenten en past meer algemeen binnen het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling'.

2.15. Ruienproject, toerisme en recreatie

Om het traject stadshart - 'Schipperkwartier' te markeren, realiseren de planningscel en de stedelijke dienst voor toerisme in het Stadsmagazijn in het najaar van 2004 een toegang tot de ruien (in het bijzonder de ruienkapel onder de Sint-Paulusplaats). Deze toegang wordt ingeschakeld in de toeristische programma's van de stad ('Antwerpen Ondergronds') ⁶²⁸.

2.16. Federaal grootstedenfonds en de criteria van de federale overheidsdienst maatschappelijke integratie

Het federaal grootstedenfonds blijft zoals in episode 3 een belangrijk instrument dat met zijn omkadering wordt gemobiliseerd. In 2003 maar vooral vanaf 2004, wordt de invloed van de planningscel en zijn institutionele omkadering ook in de toegekende subsidies zichtbaar. Het aantal gesubsidieerde acties, het fysiek karakter en de bedragen nemen toe. Bijgaande figuur 68 geeft daarvan een overzicht. Voor de

⁶²⁶ Ik leid dit af uit een korte bespreking in het actieplan 2005 (Stad Antwerpen planningscel 2005a).

⁶²⁷ Zie verslag van de stuurgroep Schipperskwartier van 14 juni 2005 (Stuurgroep Schipperskwartier 2003) en interview Kitty Haine.

⁶²⁸ Het ruienproject komt neer op het openstellen van een uitgang/ingang voor bezoeken aan de ruien. Het idee leefde al bij de dienst toerisme maar werd parallel ontwikkeld vanuit het project schipperskwartier. De planningscel zocht een accent op de route Nosestraat - Sint-Paulusplaats - Oudemansstraat en ontdekte dat er een ruienkapel onder het Stadsmagazijn zat. Kitty Haine opperde het idee op een workshop en hoorde later van de dienst toerisme dat zij zich niet hoorde te bemoeien met hun ideeën. Uit de verdere samenwerking is dan het project verder gegroeid, met mede-financiering van het grootstedenfonds (onder andere interview Kitty Haine).

bespreking van het grootstedenfonds als instrument verwijs ik naar de bespreking in episode 3.

De bedragen in figuur 68 zijn benaderend. Zij zijn soms gebaseerd op begrotingen, soms op afrekeningen. Daarnaast is in de documenten voor het grootstedenfonds van sommige posten niet duidelijk tot welk van de gesubsidieerde programma's zij behoren (Spoor Noord, 'Schipperkwartier' of jongerencriminaliteit). Vermoedelijk zijn dus delen van die gesubsidieerde posten nog bijkomend toe te wijzen aan het 'Schipperkwartier'⁶²⁹. Ook de coördinatie van de bovenlokale subsidies werd gesubsidieerd. Een gedeelte van de bedragen daarvoor⁶³⁰ zou men eveneens bijkomend kunnen toewijzen aan het 'Schipperkwartier'. Een grove schatting van deze bijkomende subsidies uit het grootstedenfonds bedraagt 2 miljoen euro.

Naast het grootstedenfonds droegen ook andere bronnen bij tot de financiering van de transformatie van het 'Schipperkwartier'. Zij werden vermeld bij de bespreking van diverse instrumenten. Het gaat onder andere om: de begroting van diverse diensten van de stedelijke administratie (toerisme, stadsreiniging, planningscel, cultuur, woondienst, wijkwerking, patrimonium, VESPA enz.)⁶³¹, het stadsvernieuwingsfonds (zie episode 5), het district Antwerpen, private middelen, de Universiteit Antwerpen, enkele Vlaamse ministeries (Vlaams ministerie van Welzijn, ...). Een grove schatting van de overheidsinvesteringen in het 'Schipperkwartier' in de periode 2000 - 2007 bedraagt hiermee ongeveer 15 miljoen euro. De kosten voor het politieingrijpen en voor de inschakeling van het gerecht zijn hier niet in begrepen

⁶³².

⁶²⁹ Het gaat bijvoorbeeld om bedragen voor 'animatie op Antwerpse pleinen' (375.927 euro in 2004), 'strategische investeringen' (aankopen van strategische panden en gronden: 49.409 in 2005, 949.917 in 2006, 500.674 in 2007), 'buurt aan de beurt' (294.595 in 2005, 355.773 in 2006, 432.282 in 2007), 'buurtbemiddeling' (195.557 in 2005, 354.000 in 2006, 380.443 in 2007), 'pleinanimatie' (389.481 in 2005, 440.299 in 2006, 454.745 in 2007), 'krotspot' (opstarten renovatiedossiers, 288.951 in 2005, 533.302 in 2006, 646.386 in 2007).

⁶³⁰ Het gaat voornamelijk om personeelskosten: 452.399 euro in 2001, 338.214 in 2002, 288.214 in 2003, 400.000 in 2004, 337.430 in 2005, 362.791 in 2006, 367.147 in 2007.

⁶³¹ De betrokken administraties kregen ook geld van het grootstedenfonds. Zij mochten dat geld alleen gebruiken voor het Schipperkwartier (interview Kitty Haine).

⁶³² Een rapport van de Antwerpse politie schat de inzet van personeel vanaf februari 2001 (de intensieve periode van sluitingen) op 840 uren per maand (Politie Antwerpen 2001).

jaar	samenvatting door het grootsteden- fonds gesubsidieerde uitgaven	subtotaal (€)	totaal per jaar (€)
2000	uitbouw dienst prostitutiebeleid, inrichten pand stedelijke diensten, straatbeeld, communicatie	616.153	616.153
2001	uitbouw dienst prostitutiebeleid, uitbouw wijkwerking, renovatie Stadsmagazijn, straatmeubilair, investering gebouw Ghapro	1.177.494	1.177.494
2002	gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees (Ghapro): personeel en investering gebouw wijkwerking Stadsmagazijn: personeel, werking en renovatie gebouw inrichting publieke ruimte in het concentratiegebied	545.078 242.104 451.894	1.239.076
2003	gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees (Ghapro): personeel, werking en investering gebouw wijkwerking Stadsmagazijn: personeel, werking en renovatie gebouw inrichting publieke ruimte buiten het concentratiegebied	166.552 238.104 720.000	1.124.656
2004	begeleidings- en renovatiecontracten: personeel, werking en tegemoetkomingen wervend programma: personeel en werking gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees (Ghapro): personeel en werking wijkwerking: personeel en werking strategische investeringen Falconplein - Zeemanshuis: personeel, wedstrijd, aankoop pand, erelonen Barreiro: aankoop, sloop, sanering ⁶³³	371.250 140.000 140.000 230.000 132.500 717.925 1.240.500	2.972.175

⁶³³ Dit bedrag werd gerecupereerd door de verkoop van de grond aan een ontwikkelaar (zie episode 5).

2005	Falconplein - Zeemanshuis: personeel, erelonen, masterplan	34.508	667.607
	wervend programma: personeel en werking	117.614	
	wijkwerking: personeel en werking	285.978	
	gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees (Ghapro): personeel en werking	212.120	
	exit programma: personeel en werking	17.387	
2006	Falconplein - Zeemanshuis: personeel, erelonen, heraanleg Falconplein	87.664	721.087
	wervend programma: personeel en werking	113.476	
	wijkwerking: personeel en werking	321.510	
	gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees (Ghapro): personeel en werking	193.757	
	exit programma: werking	4.680	
2007	Falconplein - Zeemanshuis: personeel, erelonen, heraanleg binnengebied	2.521.884	3.334.829
	wervend programma: personeel en werking	162.891	
	wijkwerking: personeel en werking	347.814	
	gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees (Ghapro): personeel en werking	176.123	
	exit programma: werking	126.117	
algemeen totaal			11.853.077

figuur 68: *overzicht van door het grootstedenfonds gesubsidieerde uitgaven*⁶³⁴ (bron: eigen verwerking van gegevens in (Federale regering en stad Antwerpen 2000, Federale regering en stad Antwerpen 2005, Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2004, Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2005a, Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2005b, Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer and Begeleidingsgroep evaluatie federaal grootstedenbeleid 2000 - 2003 2004, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003b, Stad Antwerpen planningscel 2005a, Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2000, Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2001, Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid 2002).

634

Een meer uitgebreide tabel is beschikbaar bij de auteur.

3. Uitbreidingen van en verschuivingen binnen de relevante sociale groep

Parallel met de hierboven beschreven vorming van de nieuwe institutionele omkadering 'sociale stadsontwikkeling', groeit een overeenkomstige relevante sociale groep. Deze vormt een uitbreiding van de relevante sociale groep gerelateerd aan 'prostitutiebeleid' maar houdt ook een aantal verschuivingen in. Onderstaande paragrafen overlopen de individuele en collectieve actoren in kwestie. Aangezien de meeste daarvan al vermeld werden in voorgaande secties en de socio-technische dynamieken waarin zij betrokken zijn al aan bod kwamen, blijft de analyse beknopt.

Episode 3 gaf een overzicht van de relevante sociale groep handelend binnen het 'prostitutiebeleid'. Het grootste gedeelte daarvan bestaat uit publieke actoren. De belangrijkste zijn de dienst prostitutiebeleid, de schepenen van sociale zaken en van emancipatiebeleid (Tuur Van Wallendael en Chantal Pauwels), burgemeester Detiège en haar kabinet, verschillende politiediensten, de procureur des Konings en het gerecht, de juridische dienst van de stad, de dienst stedenbouwkundige vergunningen, de dienst wijkwerking opererend vanuit het Stadsmagazijn, de dienst samenlevingsopbouw, de dienst patrimonium, de gemeenteraad, Ghapro, de UIA en de gezondheids- en welzijnswereld, de programmacoördinatie voor de bovenlokale fondsen (binnen SOMA en vanaf 2003 VESPA) en de federale administratie voor maatschappelijke integratie (grootstedenfonds). De bewoners van de wijk en de prostituees zijn eveneens gevat door het 'prostitutiebeleid'.

Met de eerste fysieke initiatieven en als reactie op de vraag naar de functiewijziging van de leegstaande gebouwen (periode 1999 - 2002), mobiliseert de dienst prostitutiebeleid een aantal instrumenten en hun instituties die traditioneel tot de stedenbouw en ruimtelijke planning behoren (aanleg openbaar domein, verkeerscirculatie, bouwen en verbouwen van panden, bestemmingsplan, nadenken over functiewijzigingen). Zoals hoger aangetoond, trekken deze instrumenten en hun instituties op hun beurt de planningscel aan als een nieuwe actor in het transformatieproces.

Door de uitbreiding van de relevante sociale groep rond 'prostitutiebeleid' met de planningscel, ontstaat een relevante sociale groep rond 'sociale stadsontwikkeling' en neemt de interactie tussen de betrokken actoren toe. Enerzijds ontstaat een hechte samenwerking tussen de dienst prostitutiebeleid en de planningscel. Dit heeft ook te maken met de tewerkstelling van ruimtelijk planner Kitty Haine in de dienst prostitutiebeleid en de betrokkenheid van prostitutieconsulent Joris Wils in fysieke ingrepen. Anderzijds werken de instrumenten en instituties van 'ruimtelijke planning' die door de dienst prostitutiebeleid waren gemobiliseerd en worden versterkt met de intrede van de planningscel in het transformatieproces (procesontwerp, ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp, strategische actie), ondersteunend voor de

acties van de andere actoren. Zo krijgt de dienst wijkwerking goede huisvesting in het Stadsmagazijn, vormt het gezondheidshuis een basis voor de werking van Gh@pro, krijgt het prostitutiebeleid een fysieke ondersteuning enz. en gaat dit alles gepaard met nieuwe samenwerkingen en overleg.

De dienst prostitutiebeleid en de planningscel breiden de relevante sociale groep rond 'sociale stadsontwikkeling' ook uit met bijkomende voornamelijk publieke actoren, waarvan een gedeelte uit het netwerk van de planningscel. Het gaat minstens om:

- de cel economische ontwikkeling en het winkelcentrummanagement tijdens de visievorming rond Klappdorp
- de politiecel 'Schipperkwartier' die wordt gehuisvest in een kantoor in Villa Tinto
- de stedelijke woondienst (bedrijfseenheid burgerzaken) met de cel beleid en de woonwijzer voor Antwerpen binnenstad, voor de uitwerking van de woonbeleidsinstrumenten voor het 'Schipperkwartier'
- de dienst toerisme voor de aanleg van de toegang tot de ruïnen en van de inschakeling daarvan in hun toeristisch programma
- het stedelijk wijkoverleg en het wervend programma van de dienst wijkwerking voor de communicatie met de wijk maar ook met de buitenwereld
- de dienst stadsreiniging voor de intensieve reiniging van het concentratiegebied en de stedelijke hersteldiensten voor herstellingen aan het openbaar domein
- het district Antwerpen voor de heraanleg van de publieke ruimte en een bijdrage aan het wervend programma (feestelijkheden, markten en fora, buurtfeesten)
- de cel openbaar domein voor de heraanleg van het concentratiegebied en de straten en pleinen daarrond
- diverse externe ontwerpers voor het ontwerp van gebouwen (Stadsmagazijn, Gh@pro, project Lucky Bar, publieke ruimte)
- de diensten van de Vlaamse bouwmeester door het mobiliseren van de procedure 'open oproep' om ontwerpers te selecteren voor een overheidsopdracht
- de dienst mobiliteit voor de evaluatie van de verkeerscirculatie
- de dienst cultuurbeleid voor het stimuleren van ateliers in de Oudemansstraat
- de architectuurafdeling van de Hogeschool Antwerpen voor ontwerp onderzoek in verband met de omgeving van Falconplein en Zeemanshuis
- de stedelijke jeugddienst die via het wervend programma en de dienst wijkwerking werd betrokken

De dienst prostitutiebeleid en de planningscel breiden niet alleen het aantal actoren in de relevante sociale groep van 'sociale stadsontwikkeling' uit, maar versterken ook de organisatie ervan door het verdelen van taken, het voeren van veelvuldig overleg en het oprichten van nieuwe overleggroepen. Het (operationele) management van

het hele proces, de belangrijkste financiële middelen en de bijbehorende macht komen in handen van de dienst prostitutiebeleid en de planningscel⁶³⁵. Met het wijkoverleg en het wervend programma worden communicatie en werving een aparte taak. Het College treedt meer en meer op als bestuurder en eindverantwoordelijke, gelet ook op het grote aantal collegebesluiten dat inzake het 'Schipperkwartier' wordt genomen⁶³⁶. De stuurgroep herontwikkeling Schipperkwartier⁶³⁷ vormt een brug tussen de dienst prostitutiebeleid en de plangroep enerzijds en het College anderzijds⁶³⁸. het Collegeteam stadsontwikkeling heeft een gelijkaardige functie maar bestaat niet lang⁶³⁹. De stuurgroep prostitutiebeleid⁶⁴⁰, de stuurgroep geschiktheidsverklaring⁶⁴¹, de werkgroep Falconplein en korte termijn acties, de werkgroep woonbeleidsinstrumenten, de stuurgroep Kladdorp functioneren als werkgroepen rond specifieke thema's onder leiding van de dienst prostitutiebeleid en de planningscel. Diverse diensten worden uitvoerders van de diverse projecten die geleid worden door deelprojectmanagers. Een projectleidersoverleg organiseert communicatie tussen de diverse actoren betrokken bij de projecten in uitvoering⁶⁴².

Ondersteund door het instrumentarium voor communicatie en werving, incorporeren de dienst prostitutiebeleid en de planningscel oude en nieuwe bewoners in de 'sociale stadsontwikkeling'. Deze handelen nu binnen het instrumentarium en de

⁶³⁵ Hierin speelt mee dat schepen van ruimtelijke ordening Coolsaet, de transformatie van het 'Schipperkwartier' niet opvolgt en de planningscel bijgevolg een grote vrijheid geniet. Schepen Coolsaet nam wel het initiatief een cel stadsontwikkeling, die de verschillende transformatieprocessen moest opvolgen, op te richten, maar dat kwam uiteindelijk niet van de grond (zie episode 5).

⁶³⁶ Het gaat om 11 collegebesluiten in 2002, 14 in 2003, 22 in 2004 (bron: archief planningscel).

⁶³⁷ Deze omvat de burgemeester (Leona Detiège/Patrick Janssens), schepenen/kabinetten sociale zaken (Tuur Van Wallendael/Tuur Van Wallendael), emancipatiezaken (Chantal Pauwels/Chantal Pauwels), veiligheidsbeleid (Dirk Grootjans), ruimtelijke ordening (Ann Coolsaet/Ludo Van Campenhout), administraties burgerzaken (dienst samenlevingsopbouw), dienst prostitutiebeleid, OB, planningscel, juridische dienst, politie, procureur des konings, het district Antwerpen, AG VESPA, de wijkcoördinator.

⁶³⁸ De stuurgroep 'Schipperkwartier' komt weinig samen en functioneert in de praktijk als een voorbereiding van het College in het bijzonder rond het project voor het bouwblok met het Zeemanshuis (zie episode 5).

⁶³⁹ Zie episode 5.

⁶⁴⁰ Deze omvat de burgemeester, schepenen/kabinetten sociale zaken, emancipatiezaken, veiligheidsbeleid, ruimtelijke ordening, administraties burgerzaken (dienst samenlevingsopbouw), dienst prostitutiebeleid, OB, planningscel, juridische dienst, politie, procureur des konings.

⁶⁴¹ Hiertoe behoren de dienst prostitutiebeleid (Joris Wils, Kitty Haine), de juridische dienst (Lieve Brasseur), de politie (Serge Muyters), de dienst stedenbouwkundige vergunningen (Katrien Stammen), de planningscel (Kitty Haine) en het kabinet van schepenen van sociale zaken Van Wallendael (Hugo Vermeulen).

⁶⁴² Het gaat om een groep van ongeveer 40 personen uit diverse stedelijke diensten toerisme, huisvesting, openbaar domein, groenvoorziening, politie, middenstand, winkelcentrummanagement, communicatie, cultuur, sport, ... Zie interview Kitty Haine en een uitnodiging voor één van de bijeenkomsten (email van Kitty Haine van 26 januari 2005). Ook op nieuwjaarsrecepties ontmoetten deze mensen elkaar (interview Kitty Haine). Ook prostitutieconsulent Joris Wils geeft aan dat hij heel veel tijd besteedde aan het overleg met andere stadsdiensten.

institutionele omkadering zoals uitgezet door de stedelijke diensten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het deelnemen van bewoners aan de wijkwerking, het wijkoverleg en de activiteiten van het wervend programma en het inspelen op het renovatie- en begeleidingscontract. Dit geldt overigens ook voor kleine ondernemers en horeca ⁶⁴³.

Ook de eigenaars van raamprostitutiepanden in het concentratiegebied worden ingebed in de 'sociale stadsontwikkeling'. Na een intensieve opvolging door de stad, renoveren eigenaars hun panden volgens de aangegeven richtlijnen. Dit geldt ook voor nieuwe eigenaars zoals bijvoorbeeld de initiatiefnemer van Villa Tinto ⁶⁴⁴. Het gaat om dertig tot veertig eigenaars waarvan enkele grote investeerders ⁶⁴⁵. Dit leidt zelfs tot gestructureerd overleg tussen eigenaars en de stad (een eerste maal in september 2003 (Seinpost adviesbureau 2004, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2004b), p. 13). Eigenaars buiten het concentratiegebied stoppen hun verzet tegen de stad. De NV Vocan die het Eroscenter in de Oudemansstraat uitbaatte, vormt hierop een uitzondering. De stad blijft hiermee tot minstens 2008 in conflict en tracht de Oudemansstraat op verschillende manieren in te palmen en de ongewenste prostitutiegerelateerde peepshows en cafés te verdrijven.

Tenslotte worden ten gevolge van de verschuiving naar een fysieke aanpak, sommige actoren minder belangrijk in de relevante sociale groep. Hun graad van inclusie in de institutionele omkadering 'sociale stadsontwikkeling' neemt af of verdwijnt volledig. Zo verdwijnt de stuurgroep prostitutiebeleid stilaan uit beeld als centraal en gemengd overleg- en beslissingsorgaan omdat de planningscel en de dienst prostitutiebeleid de operationele regie in handen nemen en terugkoppelen naar het College. De stad plooit zich daarnaast meer en meer op zichzelf terug, waardoor de samenwerking met andere steden met prostitutiegebieden en met Vlaamse en federale administraties afneemt. Ook de gemeenteraad verliest aan belang. Omdat de sociale huisvestingsmaatschappij Onze Woning er niet in slaagt de panden aan Klapdorp 12 - 14 succesvol te renoveren (zie episode 3), komt de maatschappij in deze episode 4 niet meer aan bod. De juridische dienst en de gerechtelijke wereld die als actoren in de stuurgroep prostitutiebeleid aanvankelijk nog betrokken waren bij de stuurgroep 'Schipperkwartier', haken na verloop van tijd af.

⁶⁴³ Zie bijvoorbeeld interview door Terenja Van Dijk met Dhanayam, die omschakelde van een videotheekuitbater naar uitbater van een café.

⁶⁴⁴ Franky De Coninck, eigenaar van een bouwbedrijf, overlegt verschillende malen met de stad over het ontwerp voor zijn pand (zie verslagen van de stuurgroep geschiktheidsverklaring) en bovendien ook met prostituees.

⁶⁴⁵ Zie interview Joris Wils. Zie overzichten van de dienst prostitutiebeleid.

4. Socio-territoriale innovatie

Met de introductie van de planningscel, start een uitbreiding van de relevante sociale groep die al opereerde binnen de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid'. De dienst prostitutiebeleid en de planningscel mobiliseren in de vierde episode een groot aantal bijkomende stedelijke administraties, incorporeren bestaande en nieuwe bewoners en eigenaars van prostitutiepanden en creëren daarmee een nieuwe relevante sociale groep. De dienst prostitutiebeleid en de planningscel ondersteunen de vorming van deze nieuwe groep door een versterkte organisatie. De nieuwe individuele en collectieve actoren in de relevante sociale groep mobiliseren bijkomende instrumenten en de institutionele omkaderingen daarvan. Het betreft in het bijzonder de instrumenten van de 'strategische ruimtelijke planning' zoals deze zijn opgebouwd in Vlaanderen en Antwerpen, maar ook instrumenten van communicatie en werving, woonbeleid, cultuur en toerisme. De nieuwe instrumenten interageren met de vroeger gemobiliseerde instrumenten van het 'prostitutiebeleid' en geven er een procesmatige en fysieke ondersteuning aan ⁶⁴⁶. Hierdoor worden onderdelen van het instrumentarium bestendig, opgenomen in de reguliere werking van het stadsbestuur ⁶⁴⁷ en sterk geïstitutionaliseerd. Het gaat om controle (geschiktheidsverklaringen, uitbouw politiepост, ...), ondersteuning van prostituees (uitbouw Gh@pro, concentratiegebied), wijkwerking (uitbouw Stadsmagazijn, wijkoverleg), mobiliteitsbeleid (mobiliteits- en parkeerplan) en toerismebeleid (opname ruientoegang in toeristisch programma) De omvang van de relevante

⁶⁴⁶ Kitty Haine drukt dit als volgt: *'Wat denk ik ook het grote verschil was tussen hun aanpak en onze aanpak, is dat daar het wijkontwikkelingsplan laat ons zeggen de software apart stond van de structuurschets waar dat het over de stenen en de gebouwen ging en dat bij ons denk ik die twee altijd heel sterk verbonden zijn geweest. Dat wij een gezondheidswerking hebben, maar ook een gezondheidshuis voor bouwen, dat wij het Falconplein heraanleggen, maar ook een programmatie er op voorzien, dat wij een stadsmagazijn renoveren, maar er ook personeel voor voorzien om buurtinitiatieven te doen. Ik denk dat bij ons altijd wel (onafgemaakte zin). Dat zat in één plan en dat waren niet twee diensten en twee aparte snelheden en de ene kreeg veel geld en de andere kreeg weinig geld. Ik denk dat het hebben van die ene pot en het maken dat al die nota's ook altijd die software- en hardwarecomponent hebben dat dat de grote meerwaarde is die wij hebben gehad t.o.v. hun, maar eigenlijk hebben we van alle (onafgemaakte zin). We hebben heel veel ook gewoon van Antwerpse innovatieve initiatieven geleerd. Ik zeg het de woonwijzer is al lang een initiatief die in andere wijken is gebruikt en wij hebben dat ook gewoon gebruikt. Het krottenbeleid was door SOMA, stond toen in zijn kinderschoenen en we hebben gezegd we moeten dat ook hebben. Dus allé, we hebben ook gewoon dingen gepakt of bijeen geraapt die al in ander, door ander mensen zijn uitgevonden.'* (Interview Kitty Haine).

⁶⁴⁷ Dit wordt overigens eind 2004 ook opgemerkt door de planningscel: *'Verder kunnen we vaststellen dat in een groot aantal gevallen een verschuiving optreedt van project naar continue werking. Dit is het geval voor de toeristische wandelingen, de woonwijzer Klapdorp, de wijkwerking Stadsmagazijn, de gezondheidszorg Gh@pro, de politie cel prostitutie, de geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand. Twee werkingen blijven daarbij echter met projectsubsidies zitten: de wijkwerking stadsmagazijn en de gezondheidswerking Gh@pro. In 2004 is getracht reguliere middelen voor beide werkingen te vinden maar zonder succes. De projecten zijn wel met succes opnieuw opgenomen in het federaal grootstedenbeleid 2005 - 2007.'* (Stad Antwerpen planningscel 2005a)

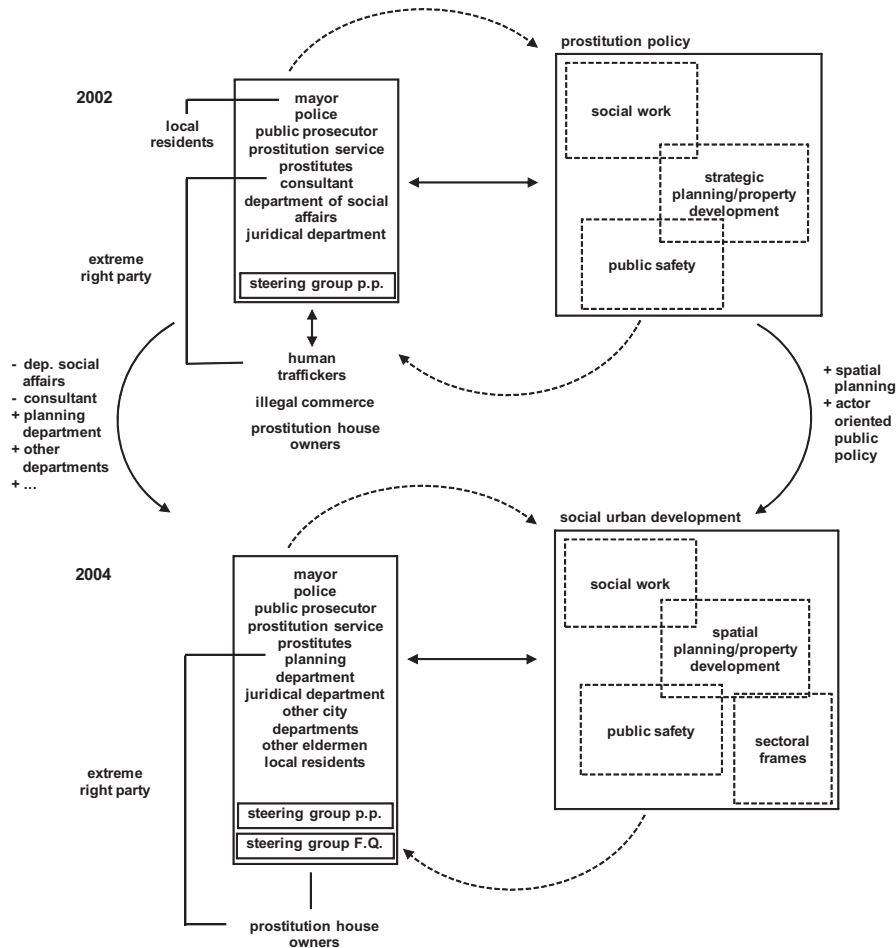
sociale groep en van hun activiteiten is ook zichtbaar wanneer dit financieel wordt uitgedrukt: de transformatie van het 'Schipperkwartier' kost minstens 15 miljoen euro. Het is duidelijk dat dit alles de relaties tussen de actoren nogmaals wijzigt en dat men louter procesmatig kan spreken van een socio-technische verandering.

In het nieuwe socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' blijven de sociale doelen echter ingebed, zodat ook inhoudelijk de aangezette socio-territoriale innovatie bestendig wordt. Dit volgt uit de blijvende centrale positie van de dienst prostitutiebeleid, de ondersteuning van die positie door de intensieve samenwerking met de planningscel, de bestending en versterking van Gh@pro en de politieke steun van de burgemeester en van de schepenen van sociale zaken en emancipatiezaken. Ook de condities gekoppeld aan de financiering door het grootstedenfonds blijven belangrijk. Dit fonds stimuleert immers een gemengde sociale, economische, ruimtelijke en fysieke benadering en financiert het grootste deel van de transformatie. In de mix van ruimtelijk instrumentarium, fysiek ingrijpen, controle- en veiligheidsbeleid, hulpverlening aan prostituees, mobiliteitsingrijpen, woonbeleid en toerisme behouden de belangen van de prostituees een substantiële plaats. Dit heeft ook te maken met de specifieke voorgeschiedenis van de ruimtelijke planning in Antwerpen. In de jaren 1990 was deze in grote mate gekoppeld aan een bekommernis om de ontwikkeling van arme bewoners, bijvoorbeeld in de 19^{de} eeuwse gordel. In het bijzonder de werking van de BOM, het feit dat de planningscel ontstond binnen SOMA die werd geleid door schepenen van sociale zaken Marc Wellens, het oprichten van een cel wijkontwikkeling binnen de dienst burgerzaken en de initiatieven van de planningscel onder de gemengd ruimtelijke en sociale criteria van Urban 1, creëerden relaties tussen de personen en instrumenten van ruimtelijke en sociale planning. Dit creëerde mee de voedingsbodem voor een onderlinge verwevenheid van ruimtelijke en sociale planning in het 'Schipperkwartier', die tot 2004 zichtbaar was in het instrumentarium en zijn institutionele omkadering.

Niettemin vinden door de uitbreiding van de relevante sociale groep en het overeenkomstig instrumentarium met zijn institutionele omkadering stilaan ook verschuivingen plaats. Een eerste verschuiving volgt uit de toename van het aantal publieke actoren in de relevante sociale groep. Ondanks het toegenomen aantal van instrumenten en van de elementen van de institutionele omkadering 'sociale stadsontwikkeling', selecteert en ondersteunt de nieuwe instrumentenmix hoofdzakelijk publieke strategieën, meer nog dan in de voorgaande episode, en neemt de diversiteit ervan dus af. De eerste private investeringen worden immers geïncorporeerd in de publieke logica van afgedwongen renovaties in het concentratiegebied, overheidssubsidies voor het renoveren van panden buiten het concentratiegebied, publieke communicatiestrategieën, politiecontrole, publiek veiligheids- en gezondheidsbeleid enz. Ten tweede verschuift door de intrede van de planningscel en haar instrumentarium het zwaartepunt in het instrumentarium meer en meer naar fysieke ingrepen. In deze episode betekent dat nog een ondersteuning

van de sociale doelen uit voorgaande episodes. Dit is zichtbaar in de fysieke bestemming van het concentratiegebied, de renovaties van de prostitutiepanden, de uitbouw van Gh@pro en de ondersteuning van in principe (financieel) zwakke bewoners bij het renoveren van panden in Klapdorp. Zoals al blijkt uit de benutting van de ondersteuning bij renovaties door vooral nieuwe bewoners met voldoende financiële middelen, verschuift in een volgende episode het accent echter nog verder naar meer private doelen, ondersteund door meer grootschalige fysieke ingrepen. Een derde verschuiving is zichtbaar in de instrumenten voor communicatie en werving en hun omkadering. In deze episode komen laagdrempelige en wervende acties in de plaats van 'klassieke' inspraakinstrumenten. Alhoewel dit de deelname van zwakkere groepen aan het transformatieproces lijkt te begunstigen, is dit ook de uitdrukking van de dominantie van de publieke logica, de inkapseling daarin van andere actoren en een groeiende beperking op de mogelijkheden tot 'empowerment' van zwakkere groepen.

5. Besluiten



figuur 69: socio-technische dynamiek in episode 4 (2002 - 2004) (bron: auteur, opgenomen als figuur 4.5 in (Van den Broeck 2010))

In de voorgaande episode 3 ontwikkelde de relevante sociale groep handelend binnen de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' een aantal praktijken met fysieke en ruimtelijke consequenties (renovatie van het stadsmagazijn, aankopen gebouw in Klapdorp, wijzigen van de verkeerscirculatie, gezondheidshuis, onderzoek toekomst Falconplein, heraanleg concentratiegebied, ...). Deze praktijken leidden tot een toenemende aanwezigheid van de stedelijke planningscel in het transformatieproces, waardoor specifieke instrumenten en institutionele omkadering

daarvan in het proces werd geïntroduceerd. De instrumenten en omkadering van de planingscel hadden een sterke impact op het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' en transformeerden dit laatste in het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' (figuren 69 en 70). Hierbinnen werden andere strategieën en selectiviteiten actief. Dit instrumentarium kende een sterke samenhang tussen het in voorgaande episodes opgebouwde compromis tussen sociaal beleid en veiligheidsbeleid en de fysieke ondersteuning daarvan, maar bevatte tegelijk ook de kiemen van verschuivingen naar volledig publieke strategieën, fysieke interventies en public relations.

socio-technisch ensemble op het einde van episode 4: 'sociale stadsontwikkeling' (2002 - 2004)

relevante sociale groep

- dienst prostitutiebeleid
 - planingscel
 - departement sociale zaken
 - burgemeester Detiège en kabinet (tot midden 2003)
 - schepenen Van Wallendael en Pauwels en kabinetten
 - gemeenteraad
 - andere stedelijke diensten (dienst wijkwerking, dienst samenlevingsopbouw, dienst patrimonium, cel economische ontwikkeling, stedelijke woondienst, dienst toerisme, stedelijk wijkoverleg, dienst stadsreiniging, district Antwerpen, cel openbaar domein, dienst mobiliteit, dienst cultuurbeleid, stedelijke jeugdendienst, ...)
 - politiediensten
 - parket
 - prostituees
 - juridische dienst
 - diensten van de Vlaamse bouwmeester
 - Hogeschool Antwerpen
 - federale administratie voor maatschappelijke integratie
 - federale ministeries
 - SOMA
 - gezondheidshuis
 - gezondheidsorganisaties en welzijnswereld
 - dienst stedenbouwkundige vergunningen
 - oude en nieuwe bewoners
 - eigenaars van raamprostitutiepanden
 - stuurgroep Schipperskwartier
 - stuurgroep prostitutiebeleid
 - stuurgroep geschiktheidsverklaring
-

institutional frame

- procesontwerp, procesplanning en procesmanagement
 - ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp, architectuurontwerp, stedenbouwkundig ontwerp
 - strategisch plan en strategische actie binnen de traditie van de Antwerpse ruimtelijke strategische planning
 - concentratiegebied, veiligheidsbeleid, sociaal beleid, fysieke vormgeving
 - gemeentelijk reglement, politiereglement en juridische logica's (bevoegdheden gemeente, GAS en gemeentewet), decreet op de ruimtelijke ordening, B.P.A. Binnenstad, gemeentelijke bouwverordening, procedures voor de aflevering van geschiktheidsverklaringen
 - politiezorg en -repressie, handhaving, politiebevoegdheden, federaal veiligheidsbeleid
 - fysieke vormgeving gezondheidshuis
 - wijkwerking (fysieke vormgeving)
 - communicatieacties, stedelijk wijkoverleg en wervend programma (met wortels in wijkontwikkeling en in city-marketing)
 - heraanleg openbaar domein, wijkcirculatie- en parkeernota
 - verhandelen en ontwikkelen van vastgoed (aankopen enkele panden, beleidsplan grond- en pandenbeleid, overheidskader inzake vastgoedverhandeling, specifieke private markt met concentratiegebied, reglementen, afgedwongen renovaties)
 - renovatiecontract en begeleidingscontract vanuit Antwerps woonbeleid met wortels in samenlevingsopbouw en BOM
 - stedenbouwkundige vergunningen, herziening BPA en decreet op de ruimtelijke ordening
 - ondersteuning kunstenaars en cultuurbeleid
 - ruienproject, toerisme en recreatie
 - federaal grootstedenfonds en zijn criteria, procedures en kader
-

figuur 70: socio-technische ensembles op het einde van episode 4 (bron: auteur).

Zoals in voorgaande episodes behandelen onderstaande paragrafen enkele elementen die in deze episode specifieke aandacht verdienen.

5.1. Complexiteit van het instrumentarium

Uit de analyse van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' tot nu toe, volgt de noodzakelijke complexiteit van het instrumentarium en de instituties die worden gemobiliseerd. Onvermijdelijk komen in één project verschillende instrumentaria en hun instituties bijeen. Dit veroorzaakt allerlei interferenties waarvan de gevolgen op voorhand niet duidelijk zijn. Ondanks de beperkte schaal van het gebied, moet het transformatieproces immers het handelen wijzigen van een grote groep van individuele en collectieve actoren dat door vele overeenkomstige instrumenten en instituties wordt gestructureerd. Het aantal betrokken actoren en het aantal betrokken instrumenten en instituties die worden gemobiliseerd, wordt doorheen het transformatieproces dan ook groter en groter. In het bijzonder in episode 4 is de instrumentenmix zeer groot. De complexiteit heeft ten tweede ook te maken met de macht van de betrokken actoren en de stabiliteit van de instituties die worden

doorbroken in de loop van het transformatieproces. In het 'Eerste Kwartier' is bijvoorbeeld de macht van de eigenaars van prostitutiepanden en in het bijzonder van de internationale mensenhandel zo groot dat een directe confrontatie door de stad, de politie en het gerecht noodzakelijk is om deze te doorbreken en dat hiervoor vele actoren en een complexe organisatie moeten worden gemobiliseerd. De instituties die het functioneren van de prostitutie in de maatschappij regelen zoals de wetgeving, de actieve discoursen, het uitgaansleven, de beleidsaanpakken, het politieoptreden enz. zijn historisch zo diep geworteld dat de installatie van nieuwe instituties veel tijd vraagt. Ten derde volgt de geanalyseerde complexiteit ook uit de compromissen en eventuele spanningen daarin die zijn besloten in het gemobiliseerde instrumentarium. In episode 4 gaat het om een compromis van doelstellingen van publieke veiligheid, verbetering van de positie van de prostituees en van ruimtelijk en fysiek ingrijpen. Dit compromis is de uitdrukking van zowel publieke als van civiele en meer en meer ook private belangen. Opnieuw verklaart dit de hoge complexiteit en de lange tijdsperiode die nodig is om deze complexiteit te ontwikkelen.

In een volgende episode zal blijken dat een aantal van de nieuwe ontwikkelde instituties, een eigen (onvoorspelbare) dynamiek ontwikkelen die leidt tot het uiteenvallen van het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling'.

5.2. Integrated area development

De complexiteit van het instrumentarium geeft het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' de kenmerken van 'integrated area development'⁶⁴⁸. Inderdaad mobiliseert en koppelt dit proces meerdere beleidsdomeinen en creëert het in het bijzonder een interactie tussen sociale en ruimtelijke ontwikkeling. In het 'Schipperkwartier' komen verschillende soorten actoren en acties, instrumenten en instituties niet louter naast elkaar voor maar zorgen acties in het ene beleidsveld voor veranderingen in andere beleidsvelden en werken de verschillende instrumenten en instituties op elkaar in. Daarvan werden hoger verschillende voorbeelden gegeven. In episode 3 creëerden acties op het vlak van veiligheidsbeleid, de verbetering van de positie van de prostituees, wijkwerking enz. een behoefte aan fysieke veranderingen. In episode 4 zijn fysieke ingrepen ondersteunend voor prostitutiebeleid, wijkwerking, gezondheidsbeleid, veiligheid enz. en grijpt ruimtelijk beleid in op huisvesting en toerisme. Zoals vroeger al aangetoond is de inbedding van sociale bekommernissen door Payoke en de dienst sociale zaken in de instrumenten en instituties van het

⁶⁴⁸ Dit wordt ook wel geïntegreerd gebiedsgericht beleid of geïntegreerde gebiedsontwikkeling genoemd, maar deze termen dekken niet noodzakelijk dezelfde lading. Vooral 'geïntegreerde gebiedsontwikkeling' betreft vaak een projectmanagement aanpak die niet gelijk is aan wat ik hier probeer te beschrijven.

'prostitutiebeleid' hiervoor essentieel. Dit geldt ook voor de latere bewaking van deze doelen door de dienst prostitutiebeleid.

De integratie van belangen van actoren en van instrumenten en instituties wordt beperkt door praktische, organisatorische, politieke enz. grenzen. Niet alle belangen zijn verenigbaar binnen dezelfde instrumenten, niet alles kan worden georganiseerd. Een voorbeeld in het 'Schipperkwartier' is de taakverdeling tussen prostitutieconsulent Joris Wils en ruimtelijk planner Kitty Haine. Alhoewel Joris Wils en Kitty Haine aanvankelijk zowel prostitutiegerelateerde als fysieke ingrepen opvolgen groeit toch een taakverdeling die uiteindelijk tot het uit elkaar groeien van diverse invalshoeken zal leiden. Dit is ook zichtbaar in een publicatie van de dienst prostitutiebeleid en de planningscel over het transformatieproces⁶⁴⁹. Daarin bestaat een onderscheid tussen de acties gerelateerd aan prostitutie en het concentratiegebied en acties gerelateerd aan stadsontwikkeling en de straten rond het concentratiegebied⁶⁵⁰. Een tweede voorbeeld is de vraag of de economische dimensie van prostitutie voldoende is uitgespeeld als motor voor verdere ontwikkeling.

5.3. Open en gesloten proces

Meer dan in de vorige episode, ontwikkelt de planningscel in deze episode een overwegend gesloten procesaanpak en een bestuurlijk-strategische logica. Zij versterkt de organisatie van de betrokken actoren door de taken te verdelen, overleggroepen te creëren, operationele beslissingen te centraliseren bij de dienst prostitutiebeleid en de plangroep en een proces te ontwerpen volgens

⁶⁴⁹ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2005, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2007).

⁶⁵⁰ VDB: *Is dat dan te scheiden, is er iets te definiëren als een deel stadsontwikkeling binnen heel het programma, is het afgezonderd?* JW: *Ja, ge zou dat kunnen. In dat boekje is dat gescheiden, ge hebt enerzijds een prostitutiebeleid, wat zich dan concentreert rond die drie straten en alle maatregelen rond prostitutie in de enge zin, gezondheid, heraanleg van de drie straten, politie, dat aspect en dan hebt ge daar rond, daar los van, als tweede luik stadsontwikkeling, dan heb je heel het verhaal van de consensusnota, van de verschillende bouwblokken die daar zijn aangepakt, allé eigenlijk gewoon het ruimtelijke verhaal, bouwblokken, opkopen van panden, renoveren, bouwproject Barreiro, Falconplein, Zeemanshuis, heel de site dat is dan bouwblok Zeemanshuis, en dan ook heel het verhaal van proberen terug leven te krijgen in het Klapdorp, met de woonwijzer zijn er aanmoedigingspremies voor mensen die willen renoveren, die winkels willen omvormen tot enzovoort. Dus heel de visie consensusnota en alle maatregelen die daaraan verbonden zijn om die consensusnota uit te voeren.* PVDB: *Die woonwijzer zit ook nog onder stadsontwikkeling?* JW: *Ja.* PVDB: *Dan is eigenlijk, het prostitutiebeleid wordt dan echt wel een heel, wordt dat dan niet echt een heel beperkt sociaal luik of een puur sociale invulling?* JW: *Nee integendeel, het belangrijkste aspect aan prostitutiebeleid is het ruimtelijke hè, het feit dat het ruimtelijk beperkt is tot drie straten.* PVDB: *Dat is een eigen gebiedsaanduiding.* JW: *Ja, letterlijk hè. In de gemeentewet staat dat prostitutie, raamprostitutie, mag in de Vingerlingsstraat, Schipperstraat en de Verversrui, die drie straten zijn afgebakend en nergens anders. (Interview 2 Joris Wils, 20 januari 2009)*

voorgeschreven processtappen. Het geheel wordt ondersteund door een sterke communicatie en werving, die verschillende actoren bindt aan het transformatieproces. Toch zijn ook open procesfasen zichtbaar, bijvoorbeeld in het zoeken naar functies voor de transformatie van de leegstand in de Oudemansstraat, het zoeken naar de goede aanpak in het omgaan met geschiktheidsverklaringen of het uitproberen van een atelierbeleid.

Doorheen de verschillende episoden in het transformatieproces, blijkt de opeenvolging van open en gesloten procesfasen een constante. Beide zijn noodzakelijk voor een sociaal innovatief transformatieproces. Het ontwikkelen van een voldoende grote relevante sociale groep, het ontwikkelen van inventieve compromissen en het doorbreken van bestaande machtsverhoudingen en instituties vraagt tijd en is een collectief leerproces. Het verenigen van uitersten, het sluiten van compromissen is maar mogelijk door creatief om te gaan met politiek (beheer en afspraken), ruimte (verschillende plaatsen) en tijd (verschillende tijden). 'Open' stadia met ruimte voor conflict, civiel initiatief en zoeken naar oplossingen zijn daarbij noodzakelijk voor innovatie. Zij worden afgewisseld met meer 'gesloten' fasen van professionalisering, organisatie, strategische planning en management, die per definitie een hele reeks actoren en innovatie uitsluiten maar die noodzakelijk zijn om een proces te versnellen en om tastbare resultaten te bekomen.

Het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' verloopt bijgevolg niet volgens het ideaaltypische fasen-model dat door projectmanagers en bestuurskundigen (en meer en meer ook door ruimtelijke planners en stedenbouwkundigen) vaak wordt gehanteerd, maar doorloopt snelle fases, korte fases, impasses, keuzemomenten (bifurcatiepunten), terugkeerbewegingen, insluiting, uitsluiting enz. en dat vraagt de nodige tijd en openheid.

Een toepassing hierop is de vraag naar de afbakening van een strategisch project. Vaak beschouwt men de gesloten fasen als het project, dit in overeenstemming met heel wat managementliteratuur. Dit zijn ook de meer zichtbare fasen. Nochtans zijn de meer open fasen waarin doelstellingen sterk evolueren, oplossingen worden uitgetoetst, sociale relaties wijzigen, compromissen vorm krijgen enz. essentieel (zometer belangrijker) voor het tot stand komen van een strategisch project. Het is bijgevolg niet evident om het begin van het 'strategisch project Schipperskwartier' aan te duiden. Bovendien omvatten de open fasen in een project mogelijk ook kleinere projectjes die in het managementperspectief dreigen te verdwijnen, en wordt in ex post analyses vergeten dat projectfasen die gesloten lijken soms heel wat zoekwerk, onderhandeling en conflict bevatten.

5.4. Sociale innovatie of public relations?

In deze episode activeert de planningscel het 'wervend programma' om bewoners bij de transformatie van het Schipperskwartier te betrekken. Inzake wervende programma's ben ik het met Stefan Nieuwinckel (2007) eens als hij stelt: *'A canvassing programme is aimed at empowering people by giving them opportunities to use the spaces where they live with their five senses, to create intuitive images of that space. It is not a 'promotion campaign' to be used instead of 'boring' traditional approaches to citizen involvement in urban development. And if the activities of the canvassing programme are chosen wisely, the canvassing programme can be part of the urban planning proces, and introduce the notion of 'social space' during an early phase of the development.'* Een wervend programma moet volgens Nieuwinckel een relatie hebben met de ruimte in kwestie, minstens een deel van de bewoners beschouwen als producent van de activiteit, de nodige tijd nemen, een collectief proces zijn en kunnen beschikken over het nodige budget. Ik wil dat herformuleren als volgt: een wervend programma is pas emancipatorisch als het kansen creëert voor diverse soorten van bewoners - inclusief de zwakkeren die die kans normaal niet hebben - om in te spelen op een transformatieproces en als het bijgevolg de timing, tempo en beslissingen van het transformatieproces beïnvloedt. Dit stemt overeen met de voorwaarden voor een daadwerkelijke sociale innovatie, die aangeven dat sociale relaties, machtsverhoudingen, besluitvormingsmechanismen enz. moeten wijzigen, dit in functie van het vervullen van basisbehoeften voor alle betrokken actoren, ook de zwaksten. Ik denk op basis van bovenstaande analyse dat het wervend programma in het 'Schipperskwartier' niet aan deze criteria voldoet. Een wervend programma dat actoren in de eigen publieke logica betreft met behulp van intelligente en creatieve communicatie- en wervingsprogramma's is niet noodzakelijk sociaal innovatief, maar staat in het bereik tussen informatie en daadwerkelijke participatie veeleer aan de zijde van de informatie en public relations. Dat zou betekenen dat wervende programma's niet alleen marketing*technieken* maar ook marketing*logica's* activeren, die het transformatieproces bijgevolg mee zullen structureren. Men kan zelfs verder gaan en zich afvragen of een wervend programma in deze vorm überhaupt emancipatorisch kan zijn. Het vertrekt immers volledig bij de overheid die het werken met een onvoorziene uitkomst onmogelijk kan verantwoorden ten opzichte van kiezers. Voor de overheid moet de uitkomst van het wervend programma noodgedwongen onder controle zijn en dus mensen inkapselen in de eigen logica. Maar omdat die logica - zoals al is aangetoond - meestal een amalgaam is van belangen, blijft het antwoord altijd een beetje ambigu.

5.5. Opbouw van een discours

'Maar dat was in oorsprong niet onze integrale aanpak. Onze integrale aanpak van de prostitutie was vooral hier. De raamprostitutie terugdringen tot die gedoogzone. En dan ook de nieuwe aanleg van de wegen, het stadsmagazijn,

zo wat andere maatregelen ook. Het gezondheidshuis. Dat doet wel veel meer dan enkel het aanpakken van de prostitutie.' 'Die Patsy Sörensen zat wel mee in het dossier van de, daar in de Oudemansstraat, het eroscenter. Maar toen was er nog geen integraal beleid, geen concept over de ganse wijk.' 'Ja, maar dat is op basis van veiligheid en dat was toen de ingenieur van veiligheid die vaststellingen ging doen, en dan gaat dat op basis van artikel 135 paragraaf 2 van de nieuwe gemeentewet zei de burgemeester van ja dat wordt gesloten. Maar dat was geen echt beleid, dat was gewoon een keer dat pand, dan eens dat pand. Maar waarom dat het dat was, dat weet ik niet. Ik denk niet dat dat ooit bij ons gekomen is.'

(Enkele fragmenten uit het interview met Lieve Brasseur en An Lambers, 17 juli 2008)

Zoals in de voorgaande episodes zijn in de institutionele omkadering 'sociale stadsontwikkeling' ook discursieve elementen van belang. In deze episode gaat het bijvoorbeeld om de verhalen over het negatieve beleid uit het verleden en het afzetten van het huidige beleid daartegenover. Het beleid in het verleden wordt afgeschilderd als 'non-beleid', 'zonder concept voor de wijk', 'ad hoc' en resulteerde in 'bordelen tot in het stadhuis'. Het nieuw beleid is 'integraal beleid', 'gebaseerd op een concept voor gans de wijk', 'gepland en geïmplementeerd' enz. Ook het meer en meer definiëren van 1999 als de overgang tussen het oude en het nieuwe, is onderdeel van het nieuw discours. Bijker (1995) omschrijft dit als het 'herschrijven van de geschiedenis' als instrumenten zich min of meer stabiliseren (zie hoger hoofdstuk II.2).

5.6. Ruimtelijke innovatie

De wederzijdse en niet-lineaire samenhang tussen sociale en ruimtelijke innovatie (en de relatieve autonomie van de ruimte) wordt in deze episode opnieuw geïllustreerd. In episode 4 gebeurt een erg expliciete ondersteuning van maatschappelijke verandering door ruimtelijke verandering. Het beperken van raamprostitutie tot het concentratiegebied, het verdrijven van ongewenste functies buiten het concentratiegebied en het aantrekken van nieuwe gewenste functies, de veranderingen inzake veiligheid, gezondheidsbeleid, wijkwerking, woonbeleid enz. krijgen immers definitief vorm. De nieuwe posities van de betrokken functies en activiteiten worden bestendigd, zowel institutioneel (reglementen, operationalisering geschiktheidsverklaring, institutionalisering van de politiewerking, institutionalisering van de wijkwerking enz.) als fysiek (renovaties van panden, heraanleg concentratiegebied, heraanleg woonstraten, project voormalige Lucky Bar, ontwerp van straatmeubilair enz.). Anderzijds ontstaan vanuit het denken over de ruimtelijke organisatie van het 'Schipperkwartier' ook eigen accenten. Zo stelt de planningscel vast dat het concentratiegebied sterk gescheiden is van de omliggende wijk en

probeert zij aan die scheiding te sleutelen en de barrière te doorbreken met behulp van het concept 'trajecten' doorheen het 'Eerste Kwartier' en van ingrepen gelegen op die trajecten. Het uitsluiten van hoekpanden uit het concentratiegebied toont aan dat dit geen evident streven is. De nieuwe ruimtelijke organisatie leidt ook tot vragen omtrent het juiste evenwicht tussen toegankelijkheid en ontoegankelijkheid van het concentratiegebied: een te grote doorgang geeft disneyficatie van de raamprostitutie en is nadelig voor de werkomstandigheden van prostituees, een te grote isolatie geeft een te lage sociale controle en te duidelijke stempel aan de bezoekers⁶⁵¹. Vóór de concentratie van de raamprostitutie werd dit opgevangen door de verweving van prostitutie met het uitgaansleven. Na de concentratie probeert de planningscel deze verweving te vervangen door een nieuwe verweving van prostitutie, wonen, toerisme en recreatie en kunstateliers⁶⁵².

⁶⁵¹ Zie uitspraken bij verschillende informanten (we willen nu ook weer geen toerisme en te overdreven aandacht van bijvoorbeeld gezinnen). Zie ook brochure waar zekere terughoudendheid wordt gevraagd.

⁶⁵² Zie de uitspraak in de eerste (en de tweede) discussienota p. 15: 'De sfeer in het gebied is opvallend anders wanneer uitgaansgelegenheden zoals Café d'Anvers geopend zijn.'

VIII.CASE STUDY - EPISODE 5 (2004 - 2009)

Epiloog - autonome stadsontwikkeling naast geïstitutionaliseerde beleidsvelden

De vijfde episode in de analyse van de case study kan men beschouwen als een epiloog. Het gaat immers om zeer recente gebeurtenissen, waarvan de draagwijdte nog niet duidelijk is (veranderingen zijn immers nog bezig). Hoewel geenszins oppervlakkig, worden deze veranderingen dus met iets minder diepgang geanalyseerd dan deze in de voorgaande episodes⁶⁵³. Toch is het belangrijk om een aanzet van analyse te geven, aangezien in deze episode nog belangrijke veranderingen plaatsvinden. Omdat de analyse van de voorgaande episodes ruimschoots voldoende materiaal aandraagt voor conclusies inzake de onderzoeksvraag, beschouw ik de beperkte analyse niet als een probleem. Een beperkte bijkomende bronnenstudie kan het onderzoek in de toekomst hopelijk vervolledigen.

⁶⁵³ Ik beschik vooral over minder interviews voor deze periode.

1. Interne en externe verschuivingen als voorboden van de desintegratie van de 'sociale stadsontwikkeling'

De introductie van nieuwe actoren en verschuivingen binnen de institutionele omkadering 'sociale stadsvernieuwing' maar ook externe factoren leiden naar het ontstaan van 'stadsontwikkeling' als nieuwe institutionele omkadering en het uiteenvallen van 'sociale stadsontwikkeling' in verschillende institutionele omkaderingen. Ik ga hieronder in op de intrede van middenklasse bewoners en kantoren, private actoren en VESPA, de opname in de reguliere werking van vroeger gecreëerde instrumenten, de veranderingen in het stadsbestuur en bestuurscultuur, de opheffing van SOMA, de herstructurering van het Vlaams stedenbeleid.

1.1. Intrede van nieuwe actoren

De invulling van de leegstand langs Klapdorp, Falconplein en (later) Oudemansstraat met behulp van de instrumenten van de 'sociale stadsontwikkeling' - in het bijzonder de introductie van procesontwerp, ruimtelijke analyse en ontwerp, strategische planning, communicatie en werving, verhandeling en ontwikkeling van vastgoed en woonbeleid - betreft stilaan nieuwe (middenklasse) bewoners, kantoorontwikkelaars en horeca eigenaars in het transformatieproces van het 'Eerste Kwartier' (zie voorgaande episode). Met dit soort nieuwe gebruikers arriveert ook een meer algemeen middenklasse gericht beleid in het 'Schipperkwartier'. Dit is onder meer gericht op het realiseren van duurdere woningen, het opwaarderen van de publieke ruimte, het optimaliseren van de voorzieningen en het aantrekken van minder controversiële functies.

Ten tweede stimuleren diverse onderdelen van het instrumentarium van de 'sociale stadsontwikkeling' de intrede van private actoren en hun logica. Het afdwingen van renovaties via de geschiktheidsverklaringen dwingt de eigenaars van raamprostitutiepanden tot het uitvoeren van private investeringen en heractiveert hun private logica na de sluitingen in 2001. In hun kielzog komen in eerste instantie aannemers maar daarna ook nieuwe ontwikkelaars van buiten de prostitutiesector naar het 'Schipperkwartier'. De bouw van Villa Tinto door een aannemer-ontwikkelaar is daarvan het beste voorbeeld (zie episode 4). Door de toenemende activiteit van de stad in de verhandeling en ontwikkeling van vastgoed neemt in episodes 3 (poging tot oprichten VOM) en 4 (aankopen van panden en voorbereiden van ontwikkeling) ook voor het gebied buiten het concentratiegebied het aantal contacten tussen stad en private ontwikkelaars toe. Ook via de instrumenten van het woonbeleid (renovatie- en begeleidingscontract) stimuleert de stad private investeringen in het 'Schipperkwartier'. Uiteraard is de private logica ook steeds

nadrukkelijker aanwezig in de ontwikkelingen van het Eilandje, de Scheldekaaien en de Universiteitsbuurt.

Met de overdracht op 1 maart 2003 van de activiteiten inzake verhandeling en ontwikkeling van vastgoed geïnitieerd door de dienst prostitutiebeleid en de dienst patrimonium (hoekpanden aan de Sint-Paulusplaats, zie episode 4), doet het autonoom gemeentebedrijf voor vastgoedbeheer en stadsprojecten AG Vespa zijn intrede in het transformatieproces van het 'Eerste Kwartier'. In episode 5 realiseert Vespa de aangezette initiatieven en zet ook andere vastgoedoperaties op de sporen (zie verder). Het creëren van een 'eigenstandige structuur' voor activiteiten van stadsontwikkeling werd al na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 ingebracht in het bestuursakkoord 2001 - 2006⁶⁵⁴. De concrete uitvoering ervan werd voorbereid in de periode december 2001 tot december 2002 door Herman Boumans (stedelijke vzw Pensioenfonds) Dirk Diels en Jos Goossens (SOMA) in opdracht van het College⁶⁵⁵. Dirk Diels en Jos Goossens hadden in april 2001 ook al de opdracht gekregen binnen de reguliere administratie een cel stadsontwikkeling op poten te zetten die in de jaren daarop de stadsontwikkeling zou moeten organiseren⁶⁵⁶. Op 16 september 2002 keurde de gemeenteraad de statuten, samenwerkingsovereenkomst, over te dragen patrimonium en bestuursorganen goed, gevolgd door een actualisatie daarvan op 26 december. AG Vespa wordt op dat moment een instrument 'om het stadsontwikkelingsbeleid van College en Gemeenteraad te verwezenlijken, bedoeld om soepel en snel in te spelen op

⁶⁵⁴ (Stad Antwerpen 2000), p. 82 - 84.

⁶⁵⁵ (Stad Antwerpen AG VESPA 2003b), (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2002d), (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002a), (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002b)

⁶⁵⁶ In overeenstemming met het bestuursakkoord 2001 - 2006 (Stad Antwerpen 2000), p. 67, p. 84, krijgen Jos Goossens en Dirk Diels van schepenen Coolsaet (VLD) de opdracht een (geïntegreerde) cel stadsontwikkeling op te richten binnen de reguliere administratie. Het zou gaan om een zelfstandige structuur binnen de bedrijfseenheid OB, aangestuurd door het College. Dat gaat voort op de pogingen om de planningscel binnen de reguliere structuur op te nemen (onder andere van Dries Willems en Gerda Van Hove) maar die strandden op het vastliggende personeelskader van de stad. Waarschijnlijk was het vooral een poging van (sommige leden van) het college en in het bijzonder de VLD om - zoals voorheen schepenen Marc Wellens - meer greep te krijgen op de bovenlokale fondsen. De cel stadsontwikkeling heeft dan in de periode 2001 - 2003 min of meer gefunctioneerd, gefinancierd door het grootstedenfonds. In de subsidieaanvraag voor het grootstedenfonds van 2003 is 245.288 euro opgenomen voor een cel stadsontwikkeling. De cel rapporteerde aan het collegeteam stadsontwikkeling met daarin schepenen Van Wallendael (SP.A), Coolsaet (VLD), Van Peel (CD&V), Pairen (Agalev), en van midden 2003 tot 2004 Van Wallendael (SP.A), Van Campenhout (VLD), Van Peel (CD&V) en Pauwels (Groen). Het collegeteam bereidde dossiers inzake stadsontwikkeling voor en rapporteerde aan het college zodat niet alle schepenen alle dossiers moesten volgen. Aangezien VESPA ondertussen in oprichting was en de belangrijkste bevoegdheden van SOMA overnam, is de cel stadsontwikkeling midden 2003 afgeschaft. Burgemeester Janssens schafte in 2003 (mogelijk begin 2004) ook de collegeteams af. Zie ook (Detiège 2003, Federale regering en stad Antwerpen 2003, Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer 2004, Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2001a) en interview Dries Willems.

marktontwikkelingen'. Vlaams minister Van Grembergen keurt de oprichting van Vespa goed op 7 januari 2003 en bevestigt dat Vespa de meest geschikte organisatievorm is om *'het eigen patrimonium sneller te valoriseren en om ingrijpende stedelijke vernieuwingsprojecten te realiseren, bij voorkeur via vormen van publiekprivate samenwerking'* ⁶⁵⁷. Op 20 januari 2003 ondertekenen de stad Antwerpen en AG Vespa hun samenwerkingsovereenkomst. Op 1 maart 2003 start Vespa haar werking en neemt daarbij het beheer van de bovenlokale fondsen van de vzw SOMA over, neemt het grond- en pandenbeleid over van de dienst patrimonium ⁶⁵⁸ en maakt de cel stadsontwikkeling overbodig ⁶⁵⁹. De raad van bestuur bestaat uit het voltallige College, gemeenteraadsleden van elke fractie en de stadssecretaris. De dagelijkse leiding (en dus de echte macht) berust bij het directiecomité bestaande uit Herman Boumans, Dirk Diels, Yannick Dufrainmont en Jos Goossens ⁶⁶⁰.

1.2. Institutionalisering

Zoals al aangegeven in episode 4, worden onderdelen van de 'sociale stadsontwikkeling' stilaan opgenomen in de reguliere werking van de stad. Het gaat om het beheer van het concentratiegebied, de wijkwerking, het mobiliteitsbeleid, het toerismebeleid. Het gezondheidsbeleid wordt verankerd in de werking van Gh@pro. In deze episode wordt deze trend verdergezet (zie verder).

⁶⁵⁷ Zie onder andere (Stad Antwerpen AG VESPA 2003b).

⁶⁵⁸ Dit is een uitvoering van de beleidsnota grond- en pandenbeleid die het College op 27 februari 2002 goedkeurde. Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2002d) en (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2002c).

⁶⁵⁹ Volgens artikel 5 van de statuten heeft AG Vespa als doel: (1) *Het beheer, de rendabilisering en de valorisering van het eigen patrimonium behorend tot het openbaar en het privaat domein;* (2) *Het beheer, de rendabilisering en de valorisering van het stedelijk patrimonium dat, ongeacht de rechtstechniek, in gebruik is of wordt gegeven aan derden, ongeacht of het behoort tot het openbaar of het privaat domein;* (3) *De uitvoering van het stedelijk grond- en pandenbeleid inbegrepen het administratief beheer;* (4) *De planning, begeleiding, uitvoering en opvolging van ingrijpende stadsprojecten, onder meer steunend op publiek-private samenwerking;* (5) *Het programmabeheer van Europese, federale, Vlaamse, provinciale en andere bovenlokale structuurfondsen die een versterking van de ruimtelijke, economische of sociale structuur van de stad beogen;* (6) *De uitvoering van bijzondere opdrachten onder meer inzake beleidsadviesing, investeringsbegeleiding of projectbegeleiding;* (7) *In het algemeen het stellen van alle handelingen van een stedelijk ontwikkelingsagentschap die met de voorgaande doelstellingen rechtstreeks samenhangen en de versterking van de ruimtelijke, economische of sociale structuur van de stad beogen.* Zie (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002a, Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002b).

⁶⁶⁰ (Stad Antwerpen AG VESPA 2003b).

1.3. Externe ontwikkelingen

In het voorjaar (februari - maart) van 2003 leiden een aantal probleem dossiers tot het ontslag van het College van Burgemeester en Schepenen. Het gaat om de machtsstrijd binnen de Antwerpse politie en verdenkingen van corruptie, een voor de stad negatief contract met de firma Decaux voor het installeren en onderhouden van informatie- en reclameborden op het openbaar domein, het gebruik van kredietkaarten van burgemeester, schepenen en stadssecretaris voor betwiste uitgaven en het inschakelen van de stedelijke vzw SOMA voor al dan niet onrechtmatige uitgaven⁶⁶¹. In werkelijkheid is het ontslag van het College de (versnelde) uitdrukking van de generatiewissel die bij de SP al minstens sinds 1999 aan de gang is, of meer algemeen van het doorbreken van de aloude Antwerpse coalitie SP - CVP⁶⁶² ⁶⁶³. Al bij de onderhandelingen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 rijst de vraag of Patrick Janssens burgemeester zou worden van Antwerpen, maar krijgt Leona Detiège nog de voorkeur⁶⁶⁴. In de periode 1999 - 2003 grijpt Patrick Janssens als partijvoorzitter van de SP in op de partijstructuren en brengt nieuwe personen op verantwoordelijke posities, ook in Antwerpen (onder andere Robert Voorhamme en Monica De

⁶⁶¹ (Detiège 2003).

⁶⁶² Zoals hoger besproken werd de coalitie CVP - SP al gebroken met de gemeenteraadsverkiezingen van 1994. De opkomst van het Vlaams Blok hangt hier ook mee samen.

⁶⁶³ Over de 'oude politieke cultuur' zie bijvoorbeeld volgend citaat. XX: 'Ge moet dat ook zien in de tijd. Nu is er een hele andere politiekvorming dan toen. Toen was politiek politiek. Ik heb nog kort voor Bob Cools gewerkt en een aantal jaren onder Leona gewerkt, dat zijn echt politici. Janssens dat is een politicus manager. Er is een groot verschil in politiekvorming. En dat geldt niet alleen voor Patrick he, dat geldt ook voor onze schepenen. Ge ziet nu toch ook als ge naar Schiltz kijkt en hoe dat die beleid voerde. Dat verschil met een Van Campenhout, dat is anders hoor.' PVDB: 'Dat is één van de dingen die ik probeer te begrijpen en bloot te leggen. Verder te gaan dan het is een andere tijdsgeest. Waar ziet dat dan in?' XX: 'Men kwam uit een... Ik vertrek nu vanuit de Antwerpse situatie, maar ik ben er zeker van dat dat elders ook speelt. Men komt uit een Antwerpse situatie van twee partijen, waar dat continu naar elkaar gekeken wordt als gij dat krijgt, dan pak ik dat. Maar als gij dat pakt, dan blijf ik er vanaf. De stad was opgedeeld in baronieën in de zin van dat zijn de gele departementen en dat zijn de rode departementen. En het was bijzonder vreemd als er bijvoorbeeld ineens een directeur die misschien een rode kleur zou hebben ineens directeur zou worden van een geel departement. Er werd gewoon verdeeld. Maar dan in ene keer wordt dat een bonte coalitie, maar die mensen, die politici, die uit de gele of de rode hoek kwamen, die hebben nooit gewerkt of geleefd in een bonte coalitie.' (Interview met een ambtenaar)

⁶⁶⁴ Na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 bestond al het idee dat Janssens burgemeester zou worden in 2003, maar eerst moest hij nog aan de federale parlementsverkiezingen van 2003 meedoen en het vervolgens opnemen tegen De Winter. Zie de kranten De Morgen, De Standaard en Gazet van Antwerpen van rond 15 oktober 2000, met standpunten van onder andere Freddy Willockx, interviews met Detiège enz. De Visa crisis verandert deze plannen en leidt tot bijzonder snelle manoeuvres in de SP.A die het belang van Antwerpen uitdrukken: Patrick Janssens neemt ontslag als partijvoorzitter, Steve Stevaert neemt ontslag als Vlaams minister en wordt partijvoorzitter, de Vlaamse regering wordt herschikt.

Coninck)⁶⁶⁵. In plaats van de coalitie SP - CVP ontstaat een 'as van de toekomst' SP (vanaf 2001 SP.A) - VLD⁶⁶⁶. In 2003 maakt Janssens handig gebruik van de dossiers met een voorgeschiedenis van de 'oude politieke cultuur' om de Antwerpse SP.A verder te vernieuwen en neemt burgemeester Leona Detiège ontslag⁶⁶⁷. Het nieuwe College legt de eed af op 9 mei 2003. Daarin zijn Kathy Lindekens (SP.A) en Ann Coolsaet (VLD) vervangen door Robert Voorhamme (SP.A) en Ludo Van Campenhout (VLD). Janssens vervangt Leona Detiège als burgemeester vanaf 10 juli 2003⁶⁶⁸. Omdat de bij het 'Schipperkwartier' direct betrokken schepenen Tuur Van Wallendael en Chantal Pauwels schepen blijven, is de directe impact van de veranderingen in het College beperkt. De indirecte invloed is nochtans wel groot, aangezien met het nieuwe College heel andere beleidsaccenten die sinds 1999 op Vlaams en nationaal niveau worden gelegd, het transformatieproces binnenkomen. Deze andere accenten hangen samen met de doorbraak van de VLD in 1999 en daaropvolgende verschuivingen in SP.A en CD&V die op hun beurt samenhangen met de transformatie van de Belgische welvaartstaat sinds halverwege de jaren 1970

⁶⁶⁵ De vervanging van het SP koepelbestuur in Antwerpen na de coalitiebesprekingen van eind 2000 is een belangrijk moment in de generatiewissel. In plaats van Jan Claes (voorzitter), Leona Detiège (ondervoorzitter), Gilbert Verstraelen (ondervoorzitter), Frank Geudens (secretaris), Fons Geeraerts (penningmeester) bestaat het koepelbestuur voortaan uit: Robert Voorhamme (voorzitter), Linda Quackels (ondervoorzitter), Frank Geudens (secretaris), Monica De Coninck (penningmeester), (Detiège 2003), p. 28 - 29.

⁶⁶⁶ De onderhandelingen na de verkiezingen van 2000 gingen in grote mate over het inbreken van de VLD in het oude verbond SP-CVP en dat is hen ook gelukt. De SP behield wel de burgemeesterspost en het OCMW voorzitterschap maar betaalde daarvoor een zware prijs aan de VLD. Zie (Detiège 2003).

⁶⁶⁷ Patrick Janssens kreeg als partijvoorzitter van de SP de expliciete opdracht de partij te vernieuwen, gelet ook op de vroegere schandalen in de SP. In Antwerpen komt Janssens met een nieuwe ploeg van getrouwen tegenover de oude SP te staan. Janssens was daarbij zeer bang voor affaires in Antwerpen die het imago van de SP konden en zouden schaden en gaat bijzonder strategisch om met de dossiers uit het verleden (tot stand gekomen in een hele andere maatschappelijke context) rond de politie, Decaux en de Visa kaarten. Sommige van de manoeuvres voor vernieuwing worden daardoor zeer hard en daarbij vallen dus ook slachtoffers en gebeuren menselijke drama's, waaronder het ontslag van SP-oudgedienden Leona Detiège als burgemeester en Fred Nolf als stadssecretaris. Ook de pers wordt meermaals gebruikt in de gehanteerde strategieën. Ik leid één en ander af uit het boek dat Detiège schreef naar aanleiding van de gebeurtenissen in 2003. Zie (Detiège 2003).

⁶⁶⁸ Van 10 juli 2003 tot 31 december 2006 bestaat het Antwerps College uit: Patrick Janssens (SP.A, burgemeester), Tuur Van Wallendael (SP.A, sociale zaken, bovenlokale fondsen), Robert Voorhamme (SP.A), Marc Van peel (CD&V), Philip Heylen (CD&V), Leo Delwaide (VLD, haven), Dirk Grootjans (VLD, integrale veiligheid), Ludo Van Campenhout (VLD, ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling), Luc Bungeneers (VLD, financieën, economie), Chantal Pauwels (Groen!, Leefmilieu, Groenvoorziening, Afvalbeleid, Sport, Huisvesting), Erwin Pairon (Groen!, huisvesting). Monica De Coninck (SP.A) wordt OCMW voorzitter. Vanaf 1 januari 2007 bestaat het Antwerps College uit: Patrick Janssens (SP.A-Spirit, burgemeester), Robert Voorhamme (SP.A-Spirit, onderwijs, economie, werk en middenstand), Leen Verbist (SP.A-Spirit, jeugd, wonen, samenlevingsopbouw), Guy Lauwers (SP.A-Spirit, openbare werken, ...), Monica De Coninck (SP.A-Spirit, sociale zaken, diversiteit en loketten, OCMW), Marc Van peel (CD&V-NVA, haven en personeel), Philip Heylen (CD&V-NVA, cultuur en toerisme), Ludo Van Campenhout (VLD, ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling), Luc Bungeneers (VLD, financieën, economie).

⁶⁶⁹. Het gaat bijvoorbeeld om het streven naar een grotere greep van het College op de besluitvorming, het toenemen van de aandacht voor stadsontwikkeling, een grotere nadruk op city-marketing enz. ⁶⁷⁰

Het 'Visa schandaal' treft in 2003 onrechtstreeks ook de stedelijke vzw SOMA. De vrijheid die de vzw genoot zou misbruikt zijn voor enkele dubieuze transacties ⁶⁷¹, wat leidde tot de vereffening van SOMA in de periode 2003 - 2005. Over de toekomst van de vzw waren echter reeds langer discussies aan de gang. Factoren die daarin een rol speelden waren onder andere: het wegvallen van het beheer van de SIF gelden als taak wegens het opheffen van het SIF fonds in 2002; (mislukte) pogingen om (delen van) het personeel van SOMA op te nemen in het regulier personeelskader van de stad; het creëren van het autonoom gemeentebedrijf Vespa en het overnemen door Vespa van taken van SOMA (beheer van de Europese, federale en Vlaamse subsidies, organisatie van stadsontwikkelingsprojecten); de botsing van verschillende visies omtrent SOMA en VESPA ⁶⁷²; de (mislukte) pogingen van schepen Coolsaet (VLD) om meer greep te krijgen op de bovenlokale subsidies door het opstarten van een cel stadsontwikkeling (zie hoger) ⁶⁷³. De planningscel bleef één van de laatste actieve onderdelen van SOMA en werd onder impuls van de planningscel (Dries Willems, Griet Geerinck, Hardwin De Wever) gedeeltelijk opgenomen in het in 2005 nieuw opgerichte gewoon gemeentebedrijf 'Gemeentebedrijf Planningscel' (een 'regie' volgens de wetgeving vóór het gemeentedecreet) ⁶⁷⁴ en gedeeltelijk in het (volgens de mogelijkheden van het gemeentedecreet van 2006) in 2007 opgericht extern verzelfstandigd agentschap (EVA) Autonoom Gemeentebedrijf (AG) Stadsplanning (opvolger van AG Antwerpen Nieuw Noord) ⁶⁷⁵.

⁶⁶⁹ Het gaat om de socio-economische (van productie-economie naar diensteneconomie), socio-politieke (fragmentatie van verzuilde en corporatistische besluitvorming, fragmentatie van het middenveld) en cultureel-ideologische (van sociaal-christelijke democratie naar ideologisch liberalisme, marktdenken en individualisering) transformaties van de Keynesiaanse welvaartsstaat. Voor een beknopt overzicht gerelateerd aan de Vlaamse planning zie (Van den Broeck 2008).

⁶⁷⁰ Zie ook addendum bestuursakkoord goedgekeurd 23 mei 2003 (Stad Antwerpen 2003), bestuursakkoord 2007 - 2013 (Stad Antwerpen 2006).

⁶⁷¹ (Detiège 2003), p. 74 - 80 en interview Dries Willems.

⁶⁷² Met Herman Boumans (huidig afgevaardigd bestuurder VESPA), Dirk Diels (directeur van de bedrijfseenheid Werk en Economie, medeoprichter VESPA) en Jos Goossens (vroeger directeur van SOMA, huidig directeur van VESPA) aan de ene kant en Jan Goorden (directeur van SOMA vermoedelijk van 2001 tot midden 2003) aan de andere.

⁶⁷³ Afgeleid uit interviews met Dries Willems, Koen Derkinderen, (Detiège 2003), (Willems and Vandembroucke 2007b), (Stad Antwerpen AG VESPA 2003b, Stad Antwerpen AG VESPA 2004b) en de aanvraagdossiers voor subsidies uit het federaal grootstedenfonds waarmee men de oprichting van de cel stadsontwikkeling wilde financieren.

⁶⁷⁴ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2005).

⁶⁷⁵ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008a, Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008b).

Ondertussen had zich ook op Vlaams niveau een belangrijke wijziging voorgedaan, die zich vooral in deze episode in het transformatieproces in het 'Schipperkwartier' manifesteert. Met de Vlaamse verkiezingen in juni 1999 verdwijnt voor het eerst sinds het bestaan van Vlaamse bevoegdheden de CVP uit de regering (op nationaal vlak maakte de CVP al vijftig jaar deel uit van de regering en gebeurt hetzelfde) en wordt onder Vlaams minister-president Patrick De Wael (VLD) een meerderheid gevormd van VLD, SP, Agalev en VU. Deze regering legt heel andere beleidsaccenten dan de twee voorgaande Vlaamse regeringen (CVP, SP en VU). Vooral via het stedenbeleid (ook voortgezet in de coalitie van CD&V-NVA, VLD-Vivant en SP.A-Spirit in de periode 2004 - 2009) werkt deze verandering door in het 'Schipperkwartier'. In vergelijking met het stedenbeleid sinds 1994 onder minister Leo Peeters (SP), creëren en hanteren de opeenvolgende ministers Johan Sauwens VU (1999 - 2001), Paul Van Grembergen VU (2001 - 2004) en Marino Keulen VLD (2004 - 2009) nieuwe instrumenten. Het gaat om de jaarlijkse promotiecampagne 'Thuis in de Stad', een 'Thuis in de Stad' prijs voor innovatieve stedelijke projecten, een promotiecampagne rond het witboek stedenbeleid, stadsmonografieën, een duurzaamheidsmonitor van de steden, subsidies voor stadsvernieuwingsprojecten, conceptsubsidies voor lokale capacity building rond stadsvernieuwingsprojecten, de vervanging van het sociaal impulsfonds SIF door het stedenfonds, bezoeken van visitatiecommissies aan de steden, het organiseren van een masterclass stadsprojecten en de stadscontracten 2007 - 2012 ⁶⁷⁶. De nieuwe Vlaamse regering geeft in haar regeringsverklaring ⁶⁷⁷ ook aan dat publiek-private samenwerking deel zal uitmaken van het instrumentarium. Onder andere via een aantal acties inzake de transformatie van het 'Schipperkwartier' komt de stad Antwerpen in contact met de nieuwe beleidslijnen. In september 2000 ontvangt de dienst prostitutiebeleid (Karin Martens) een brief waarin Vlaams minister voor Stedenbeleid Johan Sauwens (VU) aan de Vlaamse steden om informatie vraagt over de toepassingen van publiek private samenwerking (PPS) in de stad ⁶⁷⁸. De dienst prostitutiebeleid antwoordt hierop met informatie over het idee om een vastgoedontwikkelingsmaatschappij op te richten (VOM) voor de functieomschakeling van de voormalige prostitutiependen (zie episode 3). In 2002 dient de Planningscel bij de minister van stedenbeleid een aanvraag in voor ondersteuning van het project Schipperkwartier als stadsvernieuwingsproject ⁶⁷⁹. De jury beoordeelt het project als uit te diepen en plaatst het in categorie B' van reserveprojecten op de tiende plaats ⁶⁸⁰. In 2004 hernieuwt de stad haar aanvraag maar richt deze nu specifiek op het PPS gedreven

⁶⁷⁶ Zie onder andere www.thuisindestad.be, (Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007) en (Loeckx 2006)

⁶⁷⁷ (Vlaams Parlement 1999), p. 55.

⁶⁷⁸ (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2000).

⁶⁷⁹ (Stad Antwerpen planningscel 2002).

⁶⁸⁰ (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2002).

project voor het bouwblok rond het Zeemanshuis ⁶⁸¹ en krijgt - na de goedkeuring ervan in oktober 2005 als stadsvernieuwingsproject - nu wel uitzicht op 2,2 miljoen euro subsidies. In 2005 ontvangt de stad voor het project 'Schipperkwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen' de 'Thuis in de stad' prijs van de minister voor stedenbeleid ^{682 683}. Om de middelen van het Vlaams Stedenfonds te bekomen, sluit de stad tenslotte in 2003 een beleidsovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap voor de periode 2003 - 2007 ⁶⁸⁴. De rechtstreekse invloed op het transformatieproces in het 'Schipperkwartier' is beperkt. Nochtans draagt ook deze overeenkomst bij tot de verschuivingen in deze episode (zie verder).

2. Autonomisering van 'stadsontwikkeling'

De hiervoor beschreven intrede van private actoren, AG Vespa en nieuwe middenklassebewoners en -ondernemers, de generatiewissel in de Antwerpse politiek, de opheffing van vzw SOMA, de verzelfstandiging van de planningscel en de veranderingen in het Vlaams stedenbeleid, krijgen in het transformatieproces van het 'Schipperkwartier' gestalte in de projecten Barreiro en Falconplein-Zeemanshuis. Het 'stadsproject Falconplein - Zeemanshuis' wordt niet alleen fysiek en financieel het grootste project in de transformatie van het 'Schipperkwartier' maar trekt al snel ook de meeste aandacht van de planningscel en AG Vespa naar zich toe. Al bij de eerste discussies in 2002 was de 'motorfunctie' in het bouwblok één van de belangrijkste discussiepunten (zie episode 4). Vanaf de tweede helft van 2003 en in het bijzonder vanaf 2004 gaat veel energie naar dit project. Dit blijkt onder andere uit de besprekingen in de stuurgroep Schipperkwartier en de hieronder geschetste stappen.

Via de projecten Barreiro en Falconplein-Zeemanshuis neemt het belang van stadsontwikkeling sterk toe ten opzichte van de vorige episode. De verwevenheid met andere elementen van de 'sociale stadsontwikkeling' neemt af waardoor de tandem prostitutiebeleid - ruimtelijke strategische planning uit evenwicht komt en een nieuw socio-technisch ensemble 'stadsontwikkeling' een eigen dynamiek krijgt, een andere (minder sociale, meer vastgoed gerichte) richting inslaat en zich afscheidt van de 'sociale stadsontwikkeling'. Deze sectie beschrijft dan ook hoe via de projecten Barreiro en Falconplein-Zeemanshuis instituties inzake projectontwikkeling en -management, publiek-private samenwerking, verzelfstandigingen van overheidstaken en publiek management, city-marketing en nieuwe spelregels inzake

⁶⁸¹ (Stad Antwerpen AG VESPA 2004a).

⁶⁸² (Stad Antwerpen planningscel 2005c), (Stad Antwerpen planningscel 2005b), (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2005a).

⁶⁸³ In 2004 en 2006 doet de stad ook aanvragen met onder andere het 'Stadsmagazijn' en de vernieuwing van het Kiel.

⁶⁸⁴ (Vlaamse Gemeenschap and Stad Antwerpen 2003)

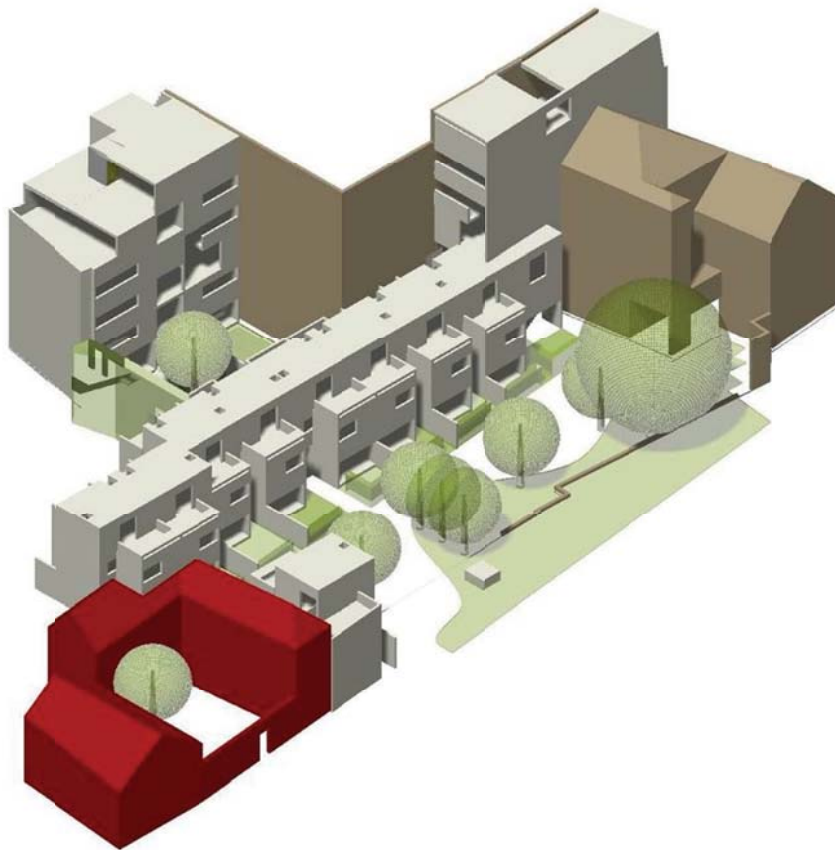
vastgoedverhandeling doorwerken in het transformatieproces in het 'Schipperkwartier'. Ook de dynamiek met de overeenkomstige relevante sociale groep komt aan bod. Zoals hoger aangegeven, is deze analyse niet af, onder andere omdat het project Falconplein-Zeemanshuis nog in uitvoering is en de processen terzake nog volop in beweging zijn. Bijkomend onderzoek is dus noodzakelijk.

2.1. Fysieke projecten Barreiro en Falconplein - Zeemanshuis

Na het indienen in het voorjaar van 2003 (en geweigerd zien) van een bouwaanvraag door de NV Barreiro voor een project voor het herinvullen van zijn magazijn in het bouwblok Sint-Paulusplaats - Lange Schipperskapelstraat - Korte Schipperskapelstraat - Oudemansstraat, start de planningscel een bouwblokstudie voor dit gebied ⁶⁸⁵. De studie wordt goedgekeurd in het najaar van 2003 en op basis daarvan koopt AG Vespa in 2004 het eigendom als strategische investering. AG Vespa en de planningscel maken - op basis van ontwerpend onderzoek door het studiebureau Stramien en de planningscel - in augustus 2004 een projectdefinitie ⁶⁸⁶ op voor de herontwikkeling van het binnengebied in functie van een verkoop onder voorwaarden van het eigendom. Het binnengebied moet ontwikkeld worden voor woningen, een semi-publieke tuin en ondergronds bewonersparkeren. Na een wedstrijd in 2004 gunt de stad een de verkoop onder voorwaarden aan de ontwikkelaar NV Impact vastgoed die zijn bouwproject volgens de voorwaarden uitvoert (zie figuur 71). De pistes van een eigen ontwikkeling door AG Vespa of een PPS constructie worden niet gevolgd. De verkoop blijkt winstgevend voor AG Vespa. Ondertussen koopt AG Vespa in hetzelfde bouwblok ook het hoekpand van Oudemansstraat en Sint-Paulusplaats (aan Crauwelengang, tegenover de voormalige Lucky Bar) waarlangs een tweede toegang tot het binnengebied Barreiro verzekerd is. AG Vespa ontwikkelt een nieuwbouw op deze site.

⁶⁸⁵ Zie verslagen stuurgroep herontwikkeling Schipperskwartier' van 20 juni 2003, 10 oktober 2003, 10 februari 2004, 25 mei 2004 (Stuurgroep Schipperskwartier 2003). Zie ook interview Koen Derkinderen.

⁶⁸⁶ (Stad Antwerpen AG VESPA 2004c).



figuur 71: schetsontwerp voor het project Barreiro door NV Impact Vastgoed (bron: stad Antwerpen)

Het project Barreiro is slechts een deel van het project dat de planningscel beoogde. Oorspronkelijk was het vooral de bedoeling de naastliggende Oudemansstraat een nieuwe invulling te geven, gelet op de hardnekkige leegstand na de sluitingen van de prostitutiepanden daar. Daartoe probeerde de planningscel het eroscentrum van de NV Vocan - waarmee de stad al sinds het midden van de jaren 1990 in een juridische strijd omtrent de bouwaanvraag was verwickeld - te kopen. Ondanks langdurige onderhandelingen lukte dit niet, waardoor de ideeën om tegelijk met het project Barreiro, het eroscentrum om te vormen naar studentenkamers, woningen en een socio-culturele voorziening niet slaagden. Het Eroscentrum (en de parkeergarage eronder) was overigens ook betrokken in het bouwblokonderzoek van de planningscel. In 2004 brengen de planningscel en de dienst prostitutiebeleid daarom de idee van een vastgoedontwikkelingsmaatschappij V.O.M - specifiek voor de

herinvulling van de Oudemansstraat - terug ter sprake. Het idee wordt niet gerealiseerd⁶⁸⁷.

In de discussieteksten van de planningscel opgemaakt in de loop van 2002 (zie episode 4) zijn ideeën opgenomen omtrent het bouwblok naast het Falconplein met daarin het Zeemanshuis. Deze ideeën zijn enerzijds gericht op de herinvulling van de leegstand aan het Falconplein na de sluiting van de 'grijze' handel, anderzijds op het gebruiken van de mogelijkheden voor ontwikkeling die het bouwblok nog heeft. De consensusnota⁶⁸⁸ stelt voor het bouwblok in een PPS met de andere grote eigenaar in het gebied (SD Worx) te ontwikkelen voor een buurtgerichte groene zone⁶⁸⁹, nieuwe woningen en bedrijvigheid en het Zeemanshuis en zijn sociale en buurtgerichte poot te behouden. Na de beslissing van Vlaams minister van Stedenbeleid Van Grembergen om het project 'Schipperkwartier' op de reservelijst van mogelijke stadsvernieuwingsprojecten te plaatsen (zie hoger), krijgt AG Vespa in juni 2003 van het College de opdracht te onderzoeken of en hoe een PPS voor de ontwikkeling van het bouwblok kan worden gerealiseerd⁶⁹⁰. AG Vespa richt een projectteam op (planningscel, AG Vespa, Zeemanshuis, SD Worx, wervend programma), maakt een intentieovereenkomst met SD Worx (maart 2004)⁶⁹¹, werkt op basis van ontwerpend onderzoek (december 2003)⁶⁹² en een projectomschrijving (maart 2004)⁶⁹³ een projectdefinitie uit (juni 2004)⁶⁹⁴. De projectdefinitie voorziet een programma van minstens 2.500 m² buurtgroen, ongeveer 10.000 m² nieuwe woningen voor middenklasse bewoners, commerciële activiteiten langs het Falconplein, een commerciële trekker, 10.000 tot 15.000 m² nieuwe kantoren (in opdracht van SD Worx), een Maritiem Hotel (een gemoderniseerd Zeemanshuis) met daarin een restaurant, bar en communicatievoorzieningen, een kleine bioscoop of theater, een seniorenclubhuis, een ondergrondse parking met 250 parkeerplaatsen en ruimte voor het afkickcentrum voor drugsverslaafden ADIC. Vespa doet een nieuwe subsidieaanvraag bij het Vlaams stadsvernieuwingsfonds (deze maal wel goedgekeurd⁶⁹⁵, in oktober 2005, voor een bedrag van 2,2 miljoen euro)⁶⁹⁶, sluit een

⁶⁸⁷ De dienst prostitutiebeleid contacteert Paul Lohmann van Seinpost wel om een voorstel te doen voor de oprichting van een V.O.M.

⁶⁸⁸ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b).

⁶⁸⁹ Deze komt in de plaats van een 'motorfunctie' die was opgenomen in de eerste discussienota (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002c).

⁶⁹⁰ Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2003) en (Stuurgroep Schipperkwartier 2003), verslag van 20 juni 2003.

⁶⁹¹ (Stad Antwerpen AG VESPA and SD Worx 2004).

⁶⁹² (Stramien 2003).

⁶⁹³ (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2004).

⁶⁹⁴ (Stad Antwerpen planningscel 2004).

⁶⁹⁵ *'De jury waardeert de enorme vooruitgang van het project en de kwaliteitsstandaard die wordt aangehouden. Het project voldoet aan de noodzakelijke voorwaarden voor subsidiëring.'* Zie (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2005b).

⁶⁹⁶ (Stad Antwerpen AG VESPA 2004a).

samenwerkingsovereenkomst af met SD Worx (september 2004)⁶⁹⁷, schrijft ondertussen projectonderdelen in begrotingen of subsidieprogramma's in, organiseert een stedenbouwkundige wedstrijd via de open oproep van de Vlaamse Bouwmeester (2004)⁶⁹⁸, selecteert uit de vijf deelnemers Rapp + Rapp als winnende ontwerper (zie figuur 72) en bereidt een uitvoeringsovereenkomst met SD Worx voor⁶⁹⁹. De ontwerpers maken een masterplan en plan van aanpak op voor de ontwikkeling van de diverse onderdelen van het project (2005), die door het College worden goedgekeurd in maart 2006⁷⁰⁰. De bedoeling is de stadseigendommen onder voorwaarden te verkopen aan de ontwikkelaar die het project zal uitvoeren. Ondertussen organiseert de stad als onderdeel van het wervend programma voor het 'Schipperkwartier' ook een uitgebreide communicatie met bewoners⁷⁰¹ en bereidt de herziening van B.P.A. Binnenstad voor dat door de gemeenteraad definitief wordt vastgesteld op 29 mei 2007 (zie figuur 73)⁷⁰². In 2007 realiseert de stad een volledige heraanleg van het Falconplein⁷⁰³ en werkt AG Vespa aan ontwerpen en uitvoeringsdossiers voor de stadsgronden langs de Falconrui en het binnenhof I (zie figuur 73)⁷⁰⁴. Hiermee worden de eerste delen van het masterplan gerealiseerd.

⁶⁹⁷ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2004b).

⁶⁹⁸ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2004a), (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2005).

⁶⁹⁹ Zie voor het voorgaande ook: interviews Kitty Haine, Koen Derkinderen en Joris Wils, verslagen stuurgroep Schipperskwartier (Stuurgroep Schipperskwartier 2003).

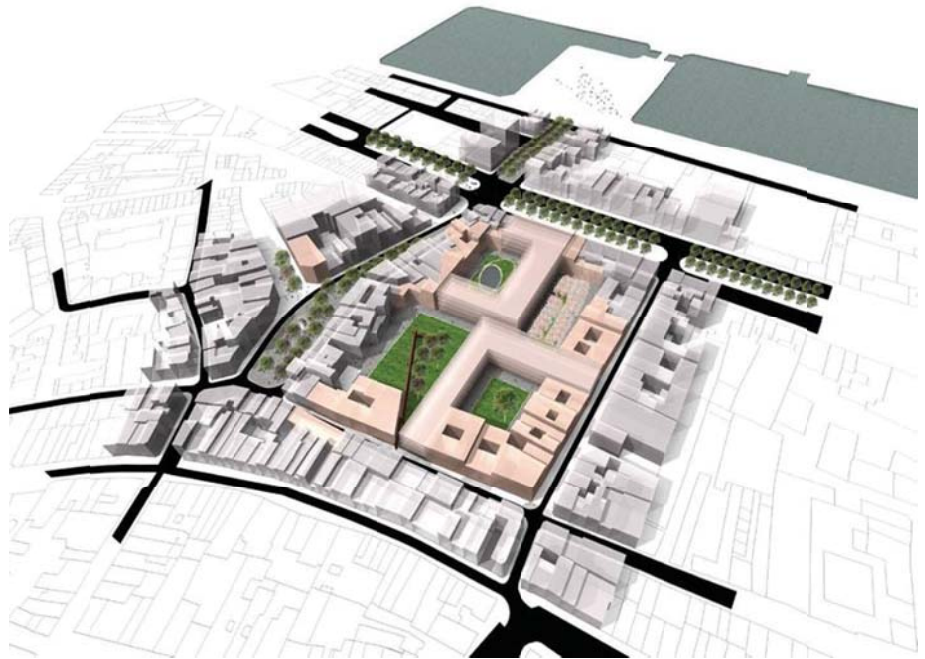
⁷⁰⁰ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2006).

⁷⁰¹ Sommige initiatieven terzake werden al vermeld in episode 4. Specifiek voor het project Falconplein - Zeemanshuis gaat het onder andere om: de workshop 'de beste stuurliu staan aan wal' met een vijftigtal bewoners, de fotoverkenning, groenspel, interactief gedicht en kleine tentoonstelling op die workshop, een interactieve tentoonstelling over de resultaten van de workshop, een spel voor kinderen gekoppeld aan de maquette van het ontwerp, een lichtkrant die reacties van bewoners weergaf, een debataavond, brochures terzake en een bundeling van alle resultaten. Zie bijvoorbeeld (Stad Antwerpen Stedelijk wijkoverleg 2004) en (Haine and De Wever 2006), p. 206 - 208).

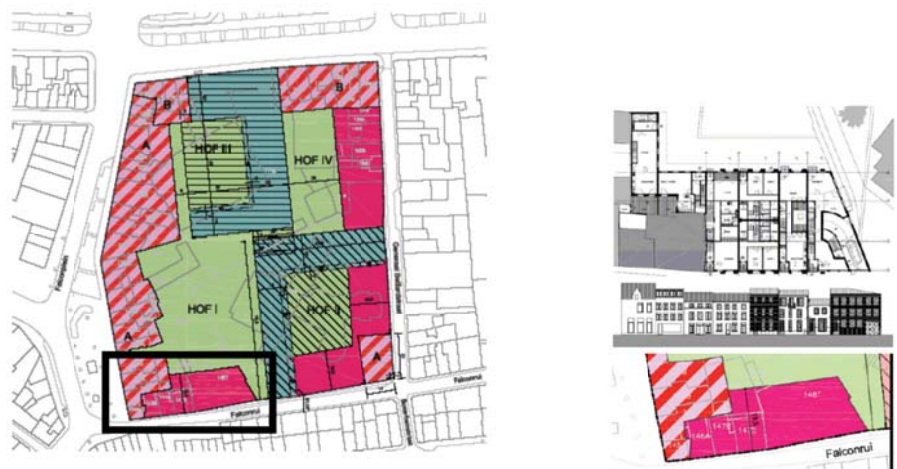
⁷⁰² (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2007a). De herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' wordt op 18 september 2007 goedgekeurd door de Vlaamse Minister voor Ruimtelijke Ordening.

⁷⁰³ Gefinancierd met middelen van het district Antwerpen en het grootstedenfonds.

⁷⁰⁴ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008c). De heraanleg van het binnenhof I wordt gefinancierd door het federaal grootstedenfonds.



figuur 72: schetsontwerp voor het bouwblok rond het Zeemanshuis door Rapp + Rapp (bron:(Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2005))



figuur 73: herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' voor het bouwblok Zeemanshuis en project voor de stadsgronden langs de Falconruï (bron: (Haine 2007b))

2.2. Projectmodus en projectmanagement

Met het project Falconplein-Zeemanshuis introduceren de planningscel, AG Vespa en het stedenbeleid de 'projectmodus' als een instrument met bijbehorende instituties in de institutionele omkadering 'stadsontwikkeling'. Hierbij wordt een complex deels incrementeel proces herleid tot een afgebakend project waarvoor doelen, financiële middelen en actoren bekend zijn en niet geacht worden nog fundamenteel te wijzigen. Dit is merkbaar in de steeds striktere afbakening van een 'stadsproject Falconplein - Zeemanshuis', de volgens management-termen opgemaakte faseringen, de afnemende capaciteit om afwijkingen van de gestelde doelstellingen op te vangen (de toenemende geslotenheid van het project), de focus op fysieke realisatie, de dreiging van verschuivingen in het programma naar louter winstgevende functies. Onderstaande schets van deze verschuivingen in een aantal documenten kan dit verduidelijken.

De ideeën omtrent de omgeving van het Zeemanshuis komen een eerste maal voor in de loop van 2002. In de consensusnota is sprake van een 'bouwblokproject Zeemanshuis' met als programma het afbouwen van het bouwblok, het toekennen van een sterkere economische positie van het Zeemanshuis, het behoud van de sociale en buurtgerichte poot ervan, bijkomende woningen en groene open ruimte ⁷⁰⁵. De consensusnota vermeldt ook een mogelijke PPS met SD Worx en verwijst naar een autonoom gemeentebedrijf dat in oprichting is. In het actieplan 2003 evolueert het project naar het 'stadsontwerp Falconplein - Zeemanshuis' en komt de PPS opnieuw voor ⁷⁰⁶. Vanaf 2004 wordt het project benoemd als het 'stadsproject Falconplein - Zeemanshuis', bijvoorbeeld in een projectomschrijving opgemaakt door de planningscel en AG Vespa (Kitty Haine en Koen Derkinderen) ⁷⁰⁷ en in het actieplan 2005 ⁷⁰⁸.

In 2002 dient de planningscel bij de Vlaamse minister voor stedenbeleid een aanvraag in voor het 'Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen' tot subsidiëring als stadsvernieuwingsproject. In tegenstelling tot de bedoelingen van het stedenbeleid, is de aanvraag tamelijk open. De stad - mogelijk beïnvloed door de werkwijze van het federaal grootstedenfonds - vraagt in het algemeen steun voor het

⁷⁰⁵ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b), p. 8.
⁷⁰⁶ (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2003a), p. 30: 'Opmaak en uitvoering op basis van PPS van een stadsontwerp waarin het Falconplein en de herontwikkeling van het bouwblok Zeemanshuis vervat zitten.'
⁷⁰⁷ Zie hiervoor (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2004) p. 8: 'Tot slot starten in 2004 drie vastgoedprojecten met als doelstelling nieuwe bewoners en ondernemers in de wijk aan te trekken. het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis behoort tot deze laatste categorie projecten. In dit bouwblok wenst de stad Antwerpen in samenwerking met SD Worx tot een nieuwe ontwikkeling te komen waarin onder meer plaats is voor een groene buurtgerichte ruimte, nieuwe woingen, bedrijvigheid en gemeenschapsfuncties waaronder een zeemanshuis nieuwe stijl.'
⁷⁰⁸ (Stad Antwerpen planningscel 2005a).

planningsproces en de diverse projecten die in navolging van het prostitutiebeleid in voorbereiding zijn ⁷⁰⁹. Het invullen van het bouwblok met het Zeemanshuis is nog een vaag omschreven doelstelling. Toch dwingt het aanvraagformulier de stad al in de logica van de projectmodus. Het formulier is sterk gericht op fysieke realisatie en vraagt bijvoorbeeld naar de regiefunctie, grondverwingen, de PPS constructie, begin- en einddatum, concrete faseringen en timing enz. Het aanvraagdossier spreekt nog nauwelijks over de band met de problematiek van de prostitutie en het prostitutiebeleid en reduceert het proces tot de modelfasen onderzoeksfase, plan- en besluitvormingsfase en implementatiefase, waardoor een groot deel van de rijkdom van het transformatieproces verdwijnt. In overeenstemming met het aanvraagdossier herkent het juryverslag evenmin de rijkdom van het transformatieproces en stuurt aan op een krachtiger project. Alhoewel *'de voorgestelde fijnmazige acties zoals het inzetten van woonbeleidsinstrumenten en kunstenaarsateliers aanmoediging verdienen'* krijgen *'mogelijke trekkers zoals het Zeemanshuis een nog te bescheiden rol toebedeeld en blijven andere zoals de universiteit in de schaduw.'* *'Het gebrek aan krachtige impulsen is af te lezen uit de nogal matte ruimtelijke structuurschets'* en *'de PPS constructie is nog beperkt.'* ^{710 711} In 2004 doet AG Vespa een tweede aanvraag tot subsidiëring door het stadsvernieuwingsfonds ⁷¹². De aanvraag heeft nu een strikte focus op het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Prostitutie(beleid) komt nog minder aan bod dan in de aanvraag van 2002. Met deze aanvraag werken de criteria inzake stadsvernieuwingsprojecten uit het decreet van 22 maart 2002 en het besluit van 19 november 2002 van de Vlaamse regering ⁷¹³ nu veel sterker door. Als antwoord op de criteria en op het juryverslag van de eerste aanvraag ⁷¹⁴, is het project nu veel fysieker van aard (de aanvraag betreft grond- en

⁷⁰⁹ (Stad Antwerpen planningscel 2002), p. 16: geïntegreerd strategisch plan met lange termijnvisie en plan van actie op korte termijn en p. 16: samenwerkingsovereenkomst, stedenbouwkundige wedstrijd, woonbeleidsinstrumenten, openbaar domein, omvorming eroscenter, openstelling ruien.

⁷¹⁰ (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2002).

⁷¹¹ In de 2^{de} fase van de 1^{ste} subsidieaanvraag bij het stadsvernieuwingsfonds vraagt de planningscel subsidies voor de uitwerking van de woonbeleidsinstrumenten (zie episode 4) die *'gericht zijn op een verbetering van het patrimonium en de woonomstandigheden zonder te leiden tot sociale verdringing (verplichting om gedurende een bepaalde tijd aan sociale huurprijzen te verhuren)*'. Zie (Stuurgroep Schipperskwartier 2003), verslag van de vergadering van 20 juni 2003. Het is niet verwonderlijk dat de jury van de stadsvernieuwingsprojecten hiervoor geen subsidies toekent.

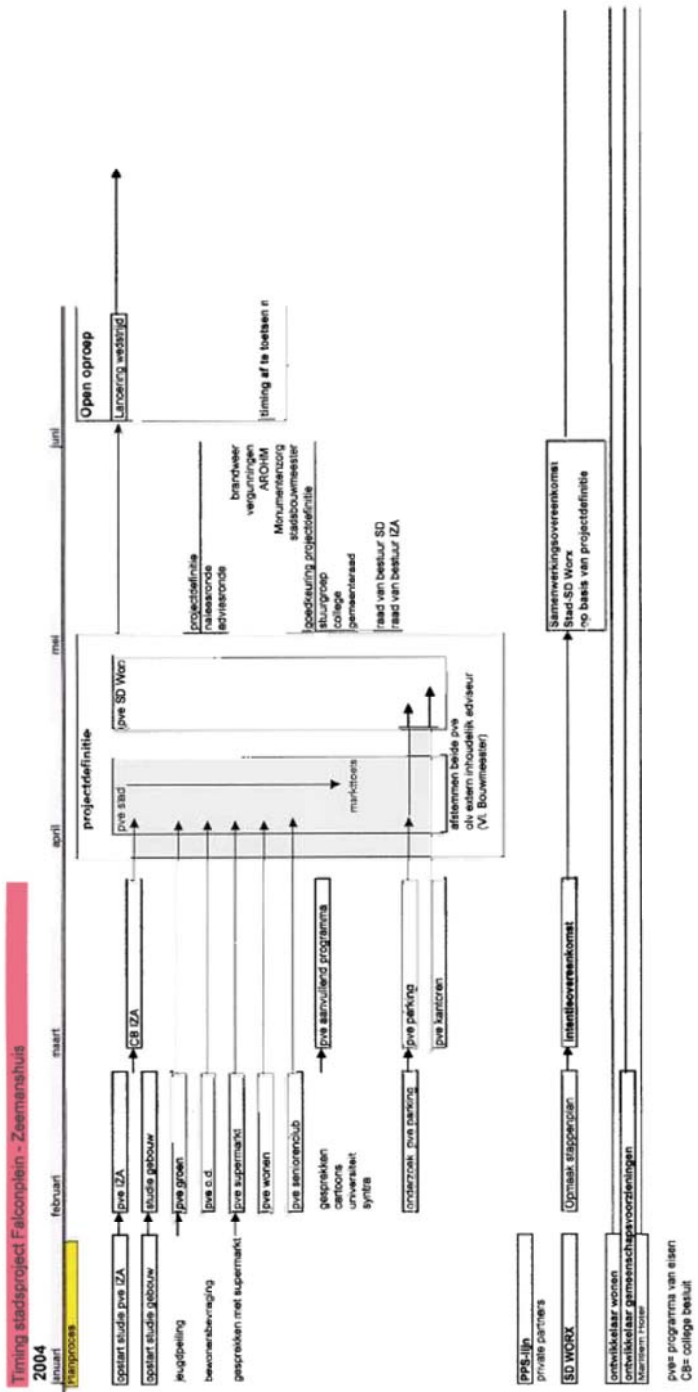
⁷¹² (Stad Antwerpen AG VESPA 2004a).

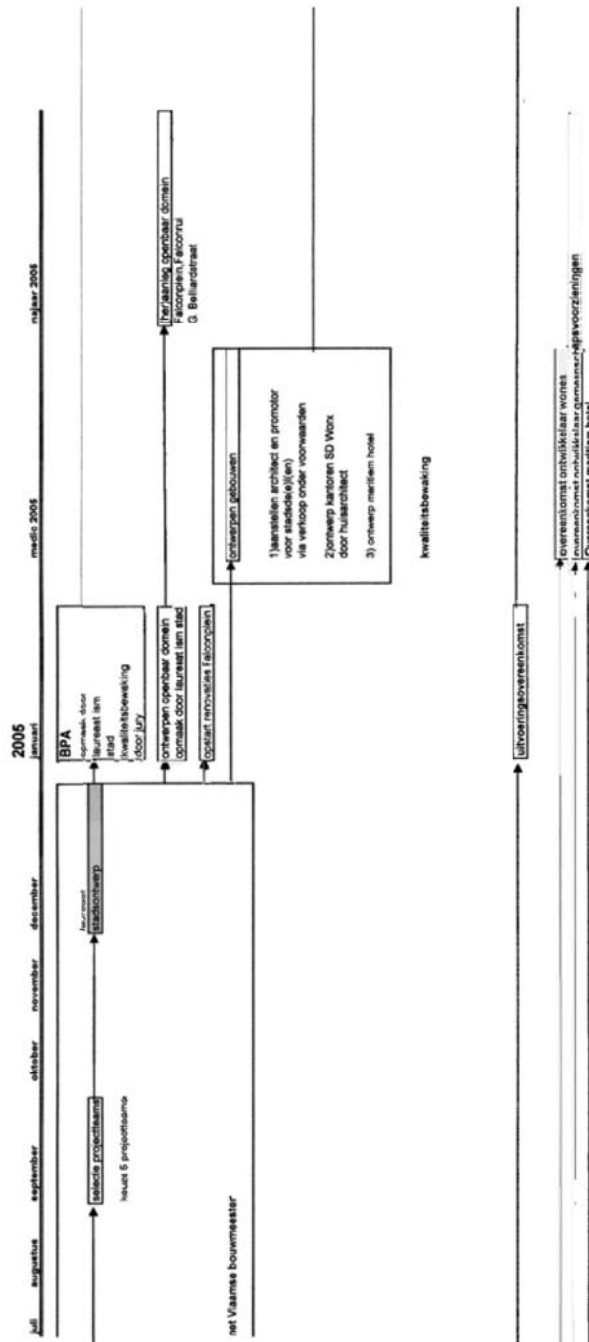
⁷¹³ (Vlaamse Regering 2002). Het moet gaan om projecten die gericht zijn op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een bepaald stadsdeel. Van die projecten wordt verwacht dat zij innoverend zijn en het resultaat zijn van een deugdelijke analyse en een strategische visie. Het gaat om projecten die uitmonden in zichtbare, structurele ingrepen. Zij zijn multifunctioneel en in staat om een hefboomfunctie uit te oefenen. Zij worden verwezenlijkt in samenspraak met de buurtbewoners en betrokken maatschappelijke groepen. Bovendien moeten zij steunen op een publiek-private samenwerking, onder regie van de stad en met een minimale private inbreng van dertig procent.

⁷¹⁴ Zie bijvoorbeeld (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2004), p. 26: *'Mede onder impuls van het juryverslag stadsvernieuwingsfonds 2003 werd opnieuw nagedacht over een externe trekker voor het project.'*

vastgoedontwikkeling en bouw en niet het ondersteunen van activiteiten), gericht op een ander publiek (nieuwe bewoners, middenklasse wonen en -voorzieningen en kantoren) en sterk gestuurd door projectorganisatorisch denken. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit de delen van de aanvraag die het meest levendig en best uitgewerkt zijn en de regiefunctie (p. 11), de PPS (p. 14) en het procesmanagement (p. 16 - 17, zie figuur 74) betreffen ⁷¹⁵. De jury van de stadsvernieuwingsprojecten accepteert het stadsproject nu wel als stadsvernieuwingsproject en plaatst het op de eerste plaats .

⁷¹⁵ Zie ook interview met Koen Derkinderen: 'PVDB: In hoeverre beïnvloedt dat (de verzelfstandigingen) dan de werking van mensen, beïnvloedt dat het type projecten dat eruit komt? Dat is het eigenlijk. KD: Het project beïnvloedt dat zeker. Die projecten die wij doen zijn binnen een bepaalde tijd en budget. Er is altijd een budget aan gekoppeld. Echt gericht op uitvoering. De echte projecten gericht op uitvoering worden hoe langer hoe meer binnen autonome bedrijven gedaan. Het komt altijd op hetzelfde neer: eigen rechtspersoonlijkheid, eigen personeelsbeleid, een eigen cultuur, uw eigen identiteit opmaken. Dat iedereen zich onderschrijft in die filosofie van het actief bedrijf gekoppeld aan bepaalde budgetten.'





figuur 74: deel van de timing stadsproject Falconplein - Zeemanshuis (bron: (Stad Antwerpen AG VESPA 2004a))

2.3. PPS, private logica's en een nieuw compromis

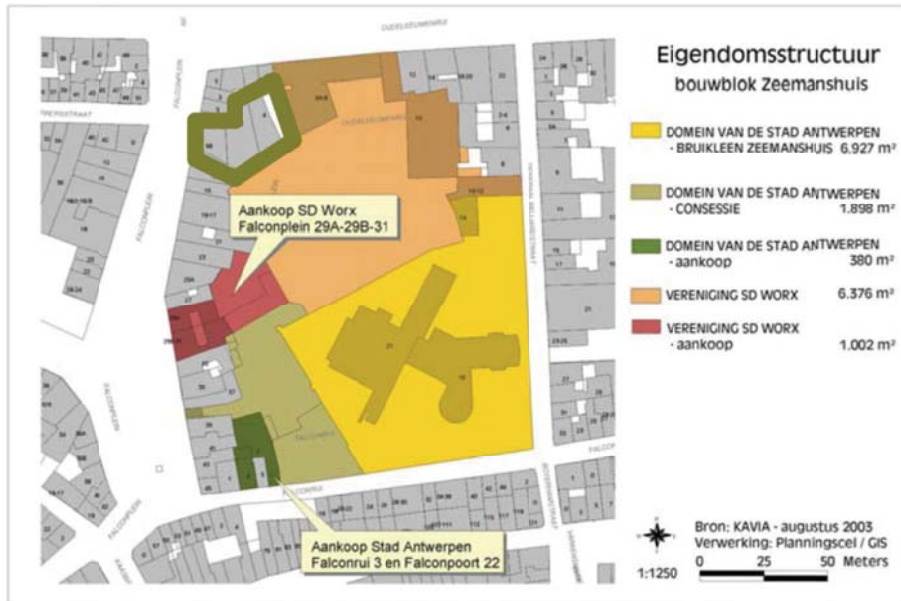
Via het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis (en in mindere mate het bouwblokproject Barreiro) introduceren de planningscel, AG Vespa en het College ook de publiek - private samenwerking in het transformatieproces voor het 'Schipperkwartier'. Om te voldoen aan de voorwaarden van het stadsvernieuwingsfonds en op aandringen van de planningscel die opnieuw een aanvraag tot subsidiëring wil indienen, krijgt AG Vespa in juni 2003 van het College de opdracht te onderzoeken of en hoe een PPS voor de ontwikkeling van het bouwblok kan worden gerealiseerd ⁷¹⁶. Dit leidt tot een intentieovereenkomst met SD Worx (maart 2004), dat zoals de stad 40 % van het bouwblok rond het Zeemanshuis in handen heeft (zie figuur 75). Zoals gevraagd door het stedenbeleid, voegt AG Vespa de intentieovereenkomst toe aan de tweede aanvraag voor het stadsvernieuwingsfonds in 2004. Met de intentieovereenkomst engageren AG Vespa en SD Worx zich tot een gezamenlijke ontwikkeling van het bouwblok rondom het Zeemanshuis ⁷¹⁷. In september 2004 sluit AG Vespa een samenwerkingsovereenkomst af met SD Worx ⁷¹⁸, die de intentieovereenkomst verder specificeert. Oorspronkelijk wil SD Worx zijn kantoren langs Brouwersvliet en Oude Leeuwenrui uitbreiden met nieuwe kantoren in het bouwblok. Hierover onderhandelt AG Vespa met afgevaardigd bestuurder Jan Van den Nieuwenhuysen, deel van de 'good and the great' in Antwerpen ⁷¹⁹. Later ziet SD Worx af van zijn plannen tot uitbreiding en betreft daarom ontwikkelaar CIP. CIP blijft gebonden aan de afspraken onder meer over de toegelaten kantooroppervlakte. SD worx realiseert ondertussen een nieuw bedrijfsrestaurant op de al decennialang braakliggende gronden tussen Blauwbroekstraat, Korte Schipperskapelstraat en Vingerlingstraat, aansluitend op het concentratiegebied voor raamprostitutie.

⁷¹⁶ Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2003) en (Stuurgroep Schipperskwartier 2003), verslag van 20 juni 2003.

⁷¹⁷ *'Deze intentieovereenkomst regelt de samenwerking tussen SD Worx en AG Vespa namens de stad met het oog op de gezamenlijke ontwikkeling van het stadsproject. partijen verlenen elkaar daartoe de exclusiviteit van samenwerking. Het zet in eerste fase de uitgangspunten van partijen, afspraken over de projectinhoud, het planningsproces en de timing uiteen. Tevens worden in deze overeenkomst een aantal onderwerpen opgesomd die verder uitgeklaard dienen te worden in de samenwerkingsovereenkomst.'* (Stad Antwerpen AG VESPA and SD Worx 2004).

⁷¹⁸ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2004b).

⁷¹⁹ Zie onder andere interviews met Koen Derkinderen en Kitty Haine.



figuur 75: eigendomsstructuur bouwblok Zeemanshuis in augustus 2003 (bron: (Stad Antwerpen AG VESPA 2004a), p. 16)

Zoals bij de projectmodus is ook voor de introductie van de publiek - private samenwerking het stedenbeleid een essentiële institutionele oorzaak. Het stadsvernieuwingsfonds subsidieert enkel projecten waarin een PPS constructie is inbegrepen waarin de private sector minstens voor 30% aan middelen inbrengt ⁷²⁰. Volgens een tekst van de jury stadsvernieuwingsprojecten gaat het zelfs om een uitsluitend criterium ⁷²¹, naast ook een minimale investering van 3 miljoen euro. De aanvraag bij het stadsvernieuwingsfonds mobiliseert noodzakelijkerwijze dus de PPS als instrument en dwingt de stad ertoe daar veel energie aan te besteden. Andere institutionele factoren zijn het Antwerps bestuursakkoord voor de periode 2001 - 2006 dat de invoering van de PPS expliciet voorziet ⁷²² en het regeerakkoord 1999 -

⁷²⁰ (Vlaamse Regering 2007).

⁷²¹ (Jury stadsvernieuwingsprojecten 2007).

⁷²² Zie (Stad Antwerpen 2000), p. 109: 'Het stadsbestuur wil vernieuwend optreden door middel van eigentijdse en deugdelijke vormen van PPS in een dubbele betekenis: publiek-private samenwerking en publiek-publieke samenwerking.'

2004 van de Vlaamse regering ⁷²³. Beide volgen - met vertraging ⁷²⁴ - een internationale tendens sinds de jaren 1980 waarin de bedrijfswereld, neo-klassieke economen, marktgerichte politieke partijen, Angelsaksische bestuurskundigen en anderen aandringen op het afstoten van overheidstaken en het doorschuiven van taken van de overheid naar de private sector ⁷²⁵. Eén en ander wordt omgezet in het PPS decreet van de Vlaamse overheid dat een aantal hindernissen voor PPS wegneemt en de oprichting van een kenniscentrum PPS voorbereidt. Het decreet maakt het bijvoorbeeld mogelijk voor overheden en hun agentschappen deel te nemen in vennootschappen en zakelijke rechten te vestigen op openbaar domein ⁷²⁶.

Met de publiek - private samenwerking mobiliseren de planningscel, AG Vespa en het College onvermijdelijk ook de private bedrijfslogica die in principe gericht is op winstmaximalisatie ⁷²⁷. Dit kan enerzijds leiden tot een inkapseling van de publieke in de private logica en het doorschuiven van elk ontwikkelingsrisico naar de publieke sector. De stad heeft immers niet de middelen om het hele bouwblok rond het Zeemanshuis te vernieuwen en zoekt SD Worx/CIP aan om mee te werken. Door gebrek aan publieke middelen (bijvoorbeeld door de historische schuld van Antwerpen (zie hoger), het verlies aan inkomsten aan de randgemeenten enz. ⁷²⁸) wordt de stad dus de facto gedwongen de beperkte middelen die ze ter beschikking heeft, te investeren in het creëren van de winstmogelijkheden van SD worx en CIP. De inspanningen van de stad inzake procesorganisatie, de aanvraag van subsidies en het uitwerken van dossiers terzake, de programma's van communicatie, publiciteit en werving om betrokkenheid te creëren en potentiële tegenstand te ontmijnen, onderzoek naar de mogelijkheden van het bouwblok, de organisatie van een ontwerpwedstrijd, het opmaken van een B.P.A. (volgens ramingen bij het aanvraagdossier voor het stadsvernieuwingsfonds samen geschat op 790.000 euro, zie figuur 76), de heraanleg van de publieke ruimte binnen het bouwblok, van de

⁷²³ Zie (Vlaams Parlement 1999), p. 55: *'In dit verband moet de stedelijke overheid de mogelijkheid krijgen om nieuwe stadsprojecten, infrastructuur, openbaar domein en huisvesting te ontwikkelen via een publiek-privaat samenwerkingsverband. De overheid spitst zijn participatie vooral toe op het aantrekken van de collectieve en socio-culturele activiteiten en het actief en kwalitatief begeleiden van de verschillende processtappen. De ontwikkelaar van zijn kant is vooral betrokken op de privatieve en risicodragende functies. De Raad van State stelde in een advies reeds dat gemeenten slechts kunnen deelnemen aan een gezamenlijke onderneming als hiervoor een afzonderlijke wettelijke beschikking komt. Aan de federale overheid wordt gevraagd om hieraan mee te werken.'*

⁷²⁴ Zie bijvoorbeeld (Loopmans 2007).

⁷²⁵ Zie bijvoorbeeld (Salamon 2002) en (Verhoest et al. 2003b) waarin dit zichtbaar is. Zie bijvoorbeeld (Moulaert, Rodriguez and Swyngedouw 2003) voor een kritische benadering. Eén en ander heeft zich bijvoorbeeld vertaald in de eis tot 'zero-base budgetting' van de Europese commissie aan de overheden van de Europese lidstaten, als motor voor het afstoten van overheidstaken.

⁷²⁶ (Vlaamse Regering 2003). Zie ook (Ducatteeuw 2006).

⁷²⁷ Met de initiatieven inzake de oprichting van een vastgoedontwikkelingsmaatschappij (VOM) deed de dienst prostitutiebeleid overigens in 1999 al een eerste poging de private sector te betrekken in een vorm van PPS. Zie episode 3.

⁷²⁸ Zie bijvoorbeeld (Loopmans 2006).

straten errond en van het Falconplein (geschat op 3.322.596 euro) en werken aan het Zeemanshuis of aan een vervangend maritiem hotel (publiek aandeel geschat op 3.500.000 euro) maken het gebied fysiek en mentaal rijp voor ontwikkeling zonder dat SD Worx/CIP daar een inspanning voor hoeft te doen. Dat komt neer op een publieke uitgave (gefinancierd door district, stad, stedenfonds, stadsvernieuwingsfonds, federaal grootstedenfonds) van 7.612.596 euro. Bovendien gaat de stad uit van 3 miljoen euro investeringen in gemeenschapsvoorzieningen (bioscoop, theaterzaal, sportfaciliteiten, seniorenhuis) door de private sector, wat ofwel de stad ofwel de gebruikers uiteindelijk toch zullen betalen. Dit alles komt bovenop de publieke investering van ongeveer 10 miljoen euro die al geïnvesteerd was in de transformatie van het 'Schipperkwartier'. Daartegenover staat een geschatte verwaarloosbare bijdrage van de private partners in een semi-publieke binnentuin van 200.000 euro en een zekere sponsoring van de activiteiten van de planningscel en het wervend programma ⁷²⁹. Als AG Vespa geen verdere compensaties verkrijgt, maakt dit de investeringen in midden- en topklasse woningen en kantoren voor 34.120.000 euro uitermate winstgevend. Hoewel verder onderzoek terzake noodzakelijk is, roept dit op zijn minst vragen op over de socio-politieke betekenis en opportuniteit van en het discours omtrent PPS constructies.

Raming project 'Falconplein - Zeemanshuis' - SVF		alle bedragen in euro		
		<u>excl. BTW</u>	<u>BTW</u>	<u>TOTAAL</u>
UITGAVEN				41.899.596
Werking en personeel		652.893	137.107	790.000
Openbaar domein		2.745.947	576.649	3.322.596
Bouwwerken				
	nieuwbouw wonen	8.264.463	1.735.537	10.000.000
	kantoren SD Worx en ondergrondse parking	15.487.603	3.252.397	18.740.000
	gemeenschapsvoorzieningen	2.479.339	520.661	3.000.000
	integratie/renovatie zeemanshuis	4.132.231	867.769	5.000.000
	strategische aankopen en afkoop concessie	865.289	181.711	1.047.000
INKOMSTEN				41.899.596
SD Worx				19.620.000
Privé				14.500.000
Stad Antwerpen				2.694.596
Stadsvernieuwingsfonds				5.085.000

figuur 76: *samenvattende raming van het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis voor de aanvraag van subsidies uit het stadsvernieuwingsfonds (bron:(Stad Antwerpen AG VESPA 2004a))*

Anderzijds belichaamt - zoals ook de vroeger gemobiliseerde instrumenten in het 'Eerste Kwartier' - de PPS een compromis van verschillende belangen, in dit geval

⁷²⁹ SD Worx stelde zijn bedrijfsrestaurant al ter beschikking voor bijvoorbeeld studiedagen, tentoonstellingen, culturele activiteiten voor de wijk, kunstmanifestaties. Zie onder andere interview Kitty Haine.

publieke en private, maar mogelijk ook civiele. Dit wordt het best duidelijk in de discussies omtrent de voorziene gemeenschapsvoorzieningen in het stadsproject. Na de keuze van de jury en de stad voor het ontwerp van Rapp + Rapp en in het bijzonder van de afbraak van het Zeemanshuis daarin, rijst de vraag wat er moet gebeuren met de sociale functie en buurtfunctie die het Zeemanshuis met zijn theater, vergaderruimten, goedkope kamers, goedkoop restaurant, seniorenwerking en afkickcentrum ADIC, vervult. Met het oog op de faseerbaarheid van het stadsontwerp brengen de ontwerpers deze niet-winstgevende functies onder in het zogenaamde L-blok (in het zuidoostelijk kwadrant van het bouwblok). In het begin van 2005 is de financiering dan ook rond voor alle delen van het bouwblok, behalve voor het L-blok. De stuurgroep Schipperskwartier en later het College (op dat moment nagenoeg gelijk aan elkaar) bevestigen eind 2005 en begin 2006 dat in het L-blok minstens een maritiem hotel, ruimte voor ADIC en een theaterzaal en mogelijk ook sportfaciliteiten en cinemazalen moeten worden gerealiseerd ⁷³⁰. AG Vespa moet vervolgens een marktbevraging houden naar geïnteresseerde investeerders met deze functies in het programma. Deze levert niet het verhoopte resultaat. Ondertussen ontstaat ook de actiegroep 'Red het Zeemanshuis' tegen de afbraak van het Zeemanshuis ⁷³¹, die 3000 handtekeningen verzamelt en een procedure aanspant bij de Raad van State tegen de goedgekeurde herziening van het B.P.A. 'Binnenstad' ⁷³². Het feit dat de sociale functies van het Zeemanshuis dreigen te verdwijnen enerzijds en de procedure van de actiegroep anderzijds leiden ertoe dat het College de sloop van het Zeemanshuis uitstelt, waardoor ook SD Worx/CIP de ontwikkeling van het C-blok (in het noordwestelijk kwadrant van het bouwblok) niet kan/wil starten ⁷³³. De rigiditeit van de projectgerichte aanpak van dit stadsproject is daarbij niet bevorderlijk voor doelverschuivingen of het ontstaan van een nieuw compromis waarin zwakkere belangen ook een plaats hebben. Alhoewel het ondertussen verdere verloop van deze discussie de dominantie van de private logica lijkt te bevestigen ⁷³⁴, moet toch de concrete evolutie van het ontwerp en van de PPS overeenkomst worden afgewacht om conclusies te trekken over het eventuele compromis tussen de stad, SD Worx en de civiele sector, dat in het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis wordt ingebed.

De (gecreëerde) afhankelijkheid van de private sector voor verdere investeringen in de omgeving van het 'Schipperskwartier' ten gevolge van geldgebrek bij de stad,

⁷³⁰ (Stuurgroep Schipperskwartier 2003), vergadering van 15 november 2005 en (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2006).

⁷³¹ Zie www.redhetzeemanshuis.be.

⁷³² De Raad van State gaat op 14 juli 2008 niet in op de vraag van het actiecomité tot schorsing van het B.P.A. Zie *Gazet van Antwerpen* 16 juli 2008.

⁷³³ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2007).

⁷³⁴ De stad lijkt ervoor te kiezen om de betreffende gemeenschapsfuncties elders onder te brengen of op te heffen, zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2007). Het is dus nog de vraag of het maritiem hotel de sociale functies van het Zeemanshuis zal kunnen overnemen en of de sociale functie überhaupt zal overleven.

draagt dus onvermijdelijk bij tot de sociale verdringing in het 'Eerste Kwartier' die al vele decennia aan de gang is (zie hoger). Het noodzakelijke rendement op private investeringen en de rendabilisering van overheidsgronden door AG Vespa, dwingt het programma voor het bouwblok rond het Zeemanshuis in de richting van midden- en topklasse woningen en kantoren en omwille van de optimalisatie daarvan in een ontwerp mogelijk dus ook tot de afbraak van het zeemanshuis en de druk op de sociale functies daarvan ⁷³⁵. Dit noodzaakt en bevordert de instroom van bewoners uit hogere inkomensgroepen ⁷³⁶ en hoger opgeleide werknemers ⁷³⁷, waardoor woningprijzen in de buurt zullen stijgen en huurders (en kopers in een onzekere afbetalingssituatie) tenslotte gedwongen worden te verhuizen naar buurten met een lagere omgevingskwaliteit ⁷³⁸. De bestaande sociale woningen aan de Keistraat, Leguit en Dries enerzijds en de leegstande panden aan Klapdorp en Falconplein anderzijds zijn in dit fenomeen vermoedelijk een buffer. Men kan zich echter afvragen of de voortdurende verwijzing naar het groot aantal aanwezige sociale woningen en de beslissing daarom geen bijkomende sociale woningen te voorzien ⁷³⁹ een goede zaak is ⁷⁴⁰. Dit geldt in het bijzonder omdat de vastgoedprijzen in de omgeving en ten gevolge van de prostitutie altijd hoog zijn geweest ⁷⁴¹ en zelfs de kleinschalige verbouwingen met behulp van de renovatie- en begeleidingscontracten blijkbaar vooral middeninkomens hebben aangeproken (zie episode 4).

⁷³⁵ Men kan zich overigens afvragen in hoeverre de bouw van het Zeemanshuis in 1951 - 1952 (de periode van georganiseerde afbraak in de binnenstad) heeft bijgedragen tot de sociale verdringing in die periode, en in hoeverre de geschiedenis zich met het opheffen van de buurtfuncties van het Zeemanshuis herhaalt. Volgens Bertels (2009) en Verpoest (2010) is dit nauwelijks het geval. Het Zeemanshuis werd in die periode immers ingepland op de site van een voormalig klooster en was ingebed in de havenfunctie van de stad.

⁷³⁶ Zie bijvoorbeeld interview met Joris Wils: 'PVDB: *Dan ben ik ook benieuwd naar bewoners. Hoe zit het met verschuivingen van bewoners. JW: Ja, dat hier, wat er nieuw komt, dat zijn allemaal rijke mensen, aan de kaai en die buurten dat zijn allemaal loften. Al wat er verdwijnt en wat er nieuw komt, dat gaat allemaal dezelfde richting uit, dat zijn geen. PVDB: En verdwijnen er dan ook bestaande bewoners of is er plaats genoeg, eigenlijk er wordt gewoon nieuwe ruimte gecreëerd? JW: Ja het is zo, allé ik bedoel, alles wat is leeggekomen door prostitutie daar was geen bewoning natuurlijk. Nu ik denk naar verdringing toe dat het echt wel meevalt. Ik denk niet dat er, nu natuurlijk die wijk vernieuwt op alle vlakken en ook de bewoners zullen stelselmatig. Ik denk wel de mensen die weg gaan, allé wat er dan in de plaats komt, dat is allé, het is een andere buurt geworden hè, een andere inkomensklasse. Dat gaat niet naar de volkswijk worden dan.'*

⁷³⁷ Dit laatste staat tegenover de jobs in de lokale handel voor lager opgeleiden die allemaal verdwenen na de sanering van Klapdorp en Falconplein.

⁷³⁸ Deze cyclus is uitgebreid onderzocht. Voor een toepassing op Antwerpen zie bijvoorbeeld (Loopmans 2006). Zie ook (Loopmans 2008).

⁷³⁹ Dit gebeurt in diverse interviews en teksten.

⁷⁴⁰ Het enige initiatief terzake, de aankoop van Klapdorp 14 door sociale huisvestingsmaatschappij de Goede Woning, is overigens op niets uitgedraaid.

⁷⁴¹ Zie onder andere interview met Koen Derkinderen.

2.4. Verzelfstandigingen en public management

De intrede van de private logica in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' wordt ondersteund door de toenemende betrokkenheid van AG Vespa. De private logica is namelijk tot op zekere hoogte ingebed in de werking van AG Vespa. Volgens haar statuten en de samenwerkingsovereenkomst met de stad verricht AG Vespa de vastgoedtransacties voor de stad, zowel in het kader van de ontwikkeling van stadsprojecten, de verhandeling en het beheer van het stadspatrimonium, het grond- en pandenbeleid (krottenbeleid via rollend fonds en strategische investeringen) en eventuele bijzondere opdrachten^{742 743}. Alhoewel AG Vespa dus hoofdzakelijk zoniet uitsluitend openbare opdrachten vervult voor de stad, moet AG Vespa het stedelijk patrimonium maximaal benutten en rendabiliseren. AG Vespa moet daarbij de private sector inschakelen en gebruik maken van PPS, commercieel rendement nastreven⁷⁴⁴, bedrijfseconomisch redeneren, zich overeenkomstig organiseren (eigen boekhouding, korter beslissingstraject en autonoom personeelsbeleid) en soepel inspelen op marktontwikkelingen. Dit staat tegenover de uitsluitend publieke werking van de bedrijfseenheden van de stad. Eén en ander komt terug in de mission statement van AG Vespa.

Het autonoom gemeentebedrijf is een publiek bedrijf van de stad Antwerpen. Als ontwikkelingsagentschap staat het bedrijf in voor de realisatie van stadsprojecten die zichtbaar en duurzaam ingrijpen op de structuur van de stad. Het bedrijf verricht daartoe vastgoedtransacties, zorgt voor de begeleiding en uitvoering van stadsprojecten die steunen op publiek-private samenwerking of die een commercieel rendement beogen. Het bedrijf wordt verder ingeschakeld voor de programmering van stadsprojecten en zorgt voor het beheer van bovenlokale structuurfondsen. Het bedrijf onderscheidt zich door zijn bedrijfseconomische organisatievorm en marktconforme verrekening van geleverde prestaties.

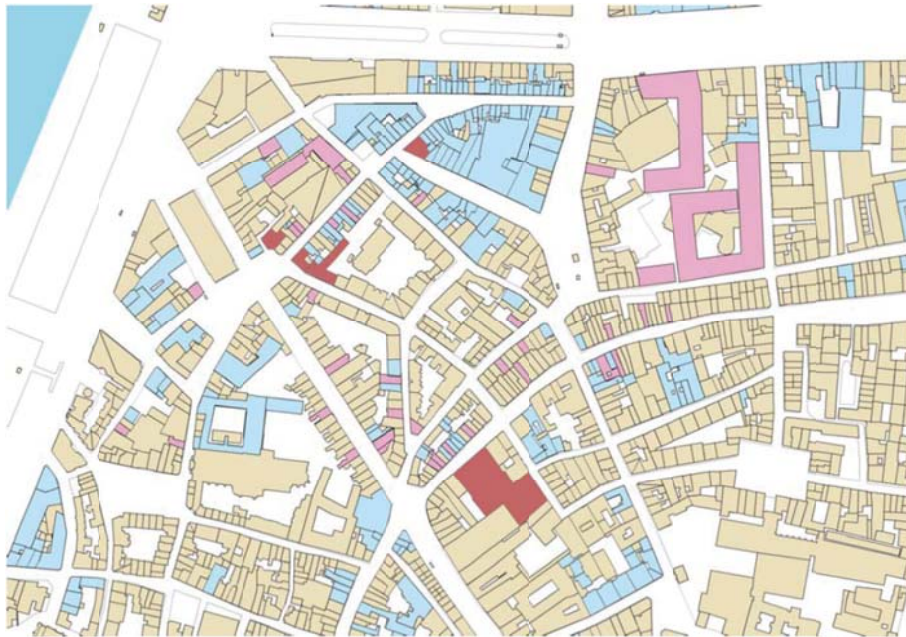
*(Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002a),
samenwerkingsovereenkomst artikel 2*

⁷⁴² (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002a), (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002b) en (Stad Antwerpen AG VESPA 2003a).

⁷⁴³ Daarnaast doet AG Vespa ook het programmabeheer van de bovenlokale structuurfondsen. AG Vespa mag deze fondsen binnen omschreven klijlijnen ook inzetten voor haar vastgoedopdracht.

⁷⁴⁴ Een eerste uitzondering zijn de panden die gekocht en verkocht worden in het kader van het krottenbeleid. Volgens het ondernemingsplan (Stad Antwerpen AG VESPA 2003a) mag AG Vespa deze panden gemiddeld 25% goedkoper verkopen dan wat geïnvesteerd werd. Dit verlies wordt gecompenseerd met behulp van de bovenlokale fondsen. In het jaarverslag 2007 (Stad Antwerpen AG VESPA 2007) is sprake van een gemiddeld verlies van 33%. Een tweede uitzondering zijn de woningen die worden aangekocht, verbouwd en terug verkocht binnen het 'stadscontract' 2005 - 2007 van het grootstedenfonds. Zie (Stad Antwerpen AG VESPA 2005a, Stad Antwerpen AG VESPA 2006, Stad Antwerpen AG VESPA 2007).

Het is bijgevolg uitdrukkelijk de bedoeling dat AG Vespa de private logica aantrekt 'door private investeringsbereidheid te faciliteren', ervoor te zorgen 'dat marktpartijen in vrije mededinging daadwerkelijk kunnen en willen investeren in projecten die de structuur van de stad of de gemeente versterken'⁷⁴⁵ en 'een groter aantal draagkrachtige huishoudens binnen de stadsgrenzen te huisvesten'⁷⁴⁶. Wanneer de stad AG Vespa inschakelt in stadsontwikkeling - zoals in deze episode in de transformatie van het 'Schipperkwartier' - mobiliseert zij automatisch ook de instituties van de private sector. Binnen deze instituties opereren vooral grotere ontwikkelaars. Dit is enigszins verschillend van de individuele bouwheren en kleinere ontwikkelaars die worden aangetrokken door de renovatie- en begeleidingscontracten (zie episode 4, zie ook figuur 77).



figuur 77: bouwactiviteit in het 'Schipperkwartier' (rood: publieke ontwikkeling, roos: publiek-private samenwerking, blauw: private ontwikkeling) (bron: (Haine 2007b))

De oprichting van Vespa als autonoom gemeentebedrijf (zie ook figuur 78) gebeurt in een periode dat ook andere lokale besturen autonome gemeentebedrijven oprichten

⁷⁴⁵ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2002a), p. 3.

⁷⁴⁶ (Stad Antwerpen AG VESPA 2003a).

⁷⁴⁷. Dit is onderdeel van een internationale beweging die pleit voor het afbouwen en privatiseren van overheidstaken, het rationaliseren van de overheidsorganisatie, het meetbaar maken van overheidsprestaties in input-output beleidsevaluaties en resultaatsverbintenissen, het contractualiseren van beleid, het vervangen van hiërarchisch beleid door netwerkbeleid enz. In Vlaanderen is dit bijvoorbeeld merkbaar in het besluit op de stadsontwikkeling van 1988 ⁷⁴⁸, de aanpassing van de Nieuwe Gemeentewet op 28 maart 1995 ⁷⁴⁹ die autonome gemeentebedrijven en de mogelijkheid tot privatisering van overheidstaken verruimt, deel I van het Vlaams regeerakkoord 1999 - 2004 omtrent nieuw bestuurlijk beleid en institutionele vernieuwing ⁷⁵⁰, de BBB hervorming (met beleidsdepartementen, IVA's en EVA's) van de Vlaamse administratie afgerond in 2006, het gemeentedecreet van 15 juli 2005 dat de gemeentelijke verzelfstandigde agentschappen regelt ⁷⁵¹, de oprichting van een Vlaams platform voor beleidsevaluatie, publicaties van het Instituut voor de overheid (KULeuven) inzake bestuurlijke organisatie, contractualisering, verzelfstandiging, samenwerking en coördinatie in de overheid enz. AG Vespa materialiseert met andere woorden de invloed van het 'new public management' dat in de jaren 1980 en 1990 internationaal opgang heeft gemaakt en dat in de jaren 2000 in België en Vlaanderen sterk doorwerkt ⁷⁵².

⁷⁴⁷ Het gaat bijvoorbeeld om het AG stadsontwikkeling Oostende (AGSO) gestart op 12 september 2002 en het AG stadsontwikkelingsbedrijf Gent (AG SOB) gestart op 5 augustus 2003. Het gemeenteraadsbesluit met de oprichting van AG Vespa verwijst overigens naar de oprichting van autonome gemeentebedrijven in andere gemeenten.

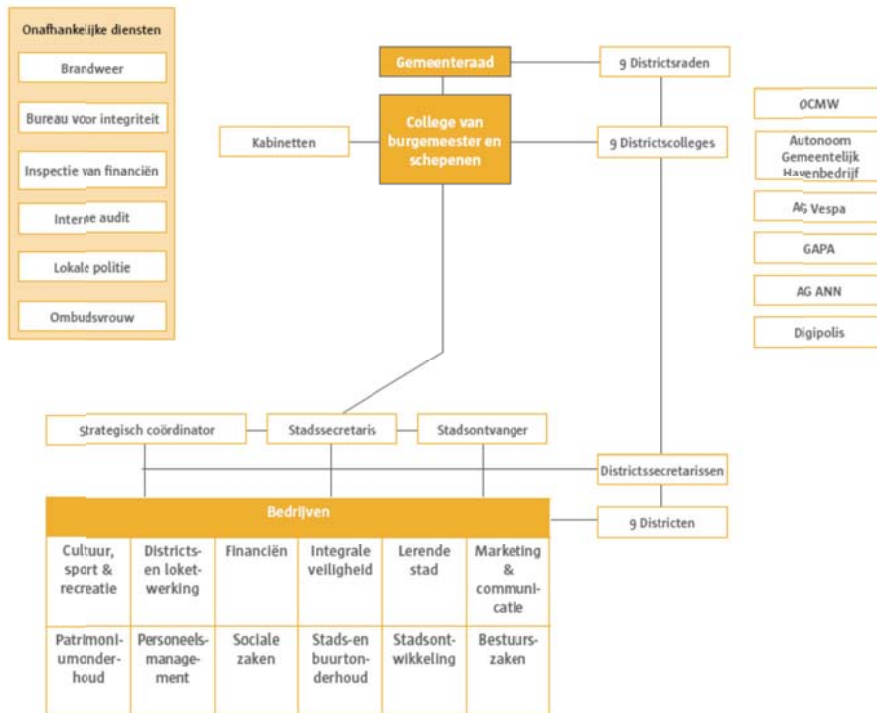
⁷⁴⁸ Besluit van de Vlaamse executieve van 6 juli 1988 houdende de uitvoering van stadsontwikkelingsprojecten, zie de bespreking in (Knops, Baelus, Van den Broeck, Vermeulen, Hendrickx and Allaert 1992).

⁷⁴⁹ Wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI hoofdstuk V van de nieuwe gemeentewet, B.S. 8 april 1995. Zie bijvoorbeeld (Van Hooydonk 1996).

⁷⁵⁰ (Vlaams Parlement 1999), p. 14 - 21.

⁷⁵¹ Zie titel VII in : Vlaams Parlement, Gemeentedecreet, goedgekeurd op 6 juli 2005, B.S. 31 augustus 2005.

⁷⁵² Zie bijvoorbeeld (Instituut voor de overheid 2002, Verhoest et al. 2003a, Verhoest, Vervloet and Bouckaert 2003b).



figuur 78: stedelijke organisatie tussen 2004 en begin 2009 (bron: www.antwerpen.be)

In de marge kunnen we hier ook de omvorming vermelden van de planningscel naar enerzijds een gewoon gemeentebedrijf 'Gemeentebedrijf Planningscel' (een 'regie' volgens de wetgeving vóór het gemeentedecreet) in 2005⁷⁵³ en anderzijds een autonoom gemeentebedrijf AG Stadsplanning (opvolger van AG Antwerpen Nieuw Noord) in 2007⁷⁵⁴, dit ten gevolge van het zoeken naar autonomie in personeelsbeleid (selectie en verloning), financiële autonomie (vooral voor aankopen en uitbestedingen), een eigen boekhouding (analytisch in plaats van volgens de gemeenteboekhouding) en autonomie in beslissingsprocedures (niet alles via het College en gemeenteraad). Daarnaast wordt de bedrijfseenheid Ontwikkelingsbedrijf in 2004 omgevormd naar de bedrijfseenheid Stadsontwikkeling⁷⁵⁵. Ook de opkomst van consortia van investeerders, ontwikkelaars, aannemers en ontwerpers, die ontwerpers inkapselt in de private ontwikkelingslogica, voor de uitvoering van grote

⁷⁵³ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2005).

⁷⁵⁴ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008a, Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008b).

⁷⁵⁵ Dit is onderdeel van een nieuwe herstructurering van de stadsadministratie, zoals aangekondigd in het college van 25 februari 2003 en bevestigd in het addendum van bestuursakkoord van 2003 (Stad Antwerpen 2003).

projecten is onderdeel van deze evolutie. In het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis zoekt AG Vespa bijvoorbeeld naar 'teams projectontwikkelaar/ontwerper' voor de ontwikkeling van het L-blok ⁷⁵⁶. Verder onderzoek terzake is noodzakelijk.

2.5. Verhandelen en ontwikkelen van vastgoed

Binnen de institutionele omkadering 'stadsontwikkeling' zijn de instituties met betrekking tot het verhandelen en ontwikkelen van vastgoed opnieuw gewijzigd ten opzichte van episode 4 (zie aldaar). Na de grote overheidsinvesteringen die in uitvoering zijn of worden afgerond, ontstaat stilaan een meer private vastgoedmarkt in groei waarin nieuwe bewoners en kleine en grote ontwikkelaars beginnen te investeren. Het 'Schipperkwartier' wordt daarmee opgenomen in de vastgoedmarkt die is ontstaan rond de Scheldekaaien, het Eilandje en de Universiteitsbuurt en die wordt gedomineerd door de grote vastgoedspelers in het Antwerpse.

2.6. City-marketing

De initiatieven inzake communicatie en werving werden al geanalyseerd in episode 4. In episode 5 wordt communicatie echter (nog) meer gecentraliseerd en ook aangestuurd vanuit het kabinet van burgemeester Janssens ⁷⁵⁷. Antwerpen stapt nu voluit mee in het city-marketing discours omtrent de zogenaamd onontkoombare competitie tussen steden ⁷⁵⁸ en maakt de activiteiten omtrent het 'Schipperkwartier' nu ook onderdeel van de promotie-initiatieven van de stad. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de sterke aansturing van de reportage ⁷⁵⁹ die over het 'Schipperkwartier' werd gemaakt in het kader van de planningsprijs van de VRP ⁷⁶⁰, rondleidingen in het 'Schipperkwartier' in het kader van internationale congressen en de opname van het 'Schipperkwartier' in de toeristische programma's van de stad. De stad herdoopt het

⁷⁵⁶ (Stad Antwerpen AG VESPA 2004a), p. 14.

⁷⁵⁷ Zie onder andere gesprek met Terenja Van Dijk en gesprek met Griet Geerinck en Dries Willems.

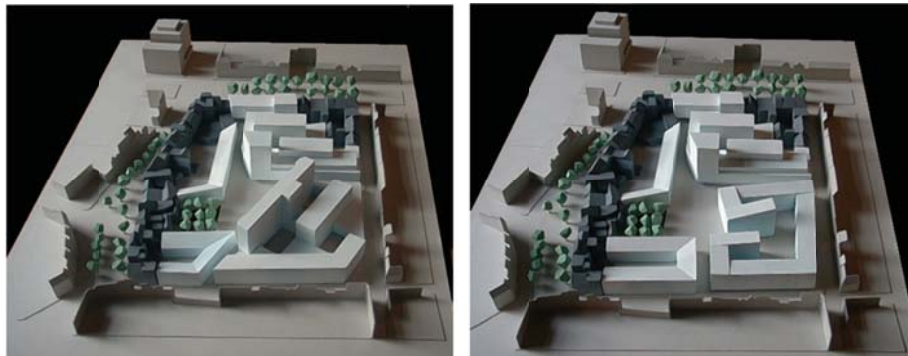
⁷⁵⁸ Zie daarover bijvoorbeeld (Moulaert, Rodriguez and Swyngedouw 2003). Antwerpen gaat mee in het discours van bijvoorbeeld Richard Florida, zet in op het aantrekken van de middenklasse naar de stad, promoot zichzelf als ideale stad voor investeringen, brengt zichzelf in beeld met grootschalige strategische projecten, trekt daarvoor ster-architecten aan, besteedt zeer veel aandacht en middelen aan externe communicatie en het in de verf zetten van de verwezenlijkingen van de stad enz. Dat ook ruimtelijke planners daarin worden meegesleurd, blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal over Antwerpen als een Metropolitan European Growth Area (MeGA) in (D'hondt et al. 2005).

⁷⁵⁹ (van Dijk 2007).

⁷⁶⁰ Uit gesprekken met Terenja van Dijk blijkt hoe de opmaak van de VRP-reportage werd gestuurd door het kabinet van de burgemeester en hoe de ambtenaren hun eigen kritieken uit zichzelf wegfilterden.

'wervend programma' in 2007 ook tot 'programma voor stad in verandering' ⁷⁶¹. Een en ander sluit uiteraard aan bij de voorgaande instrumenten (projectmodus, PPS, verzelfstandigingen en vastgoedmarkt) en hun instituties.

2.7. Stedenbouwkundig ontwerp / ontwerpend onderzoek



figuur 79: ontwerpend onderzoek voor het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis (bron: (Stramien 2003))

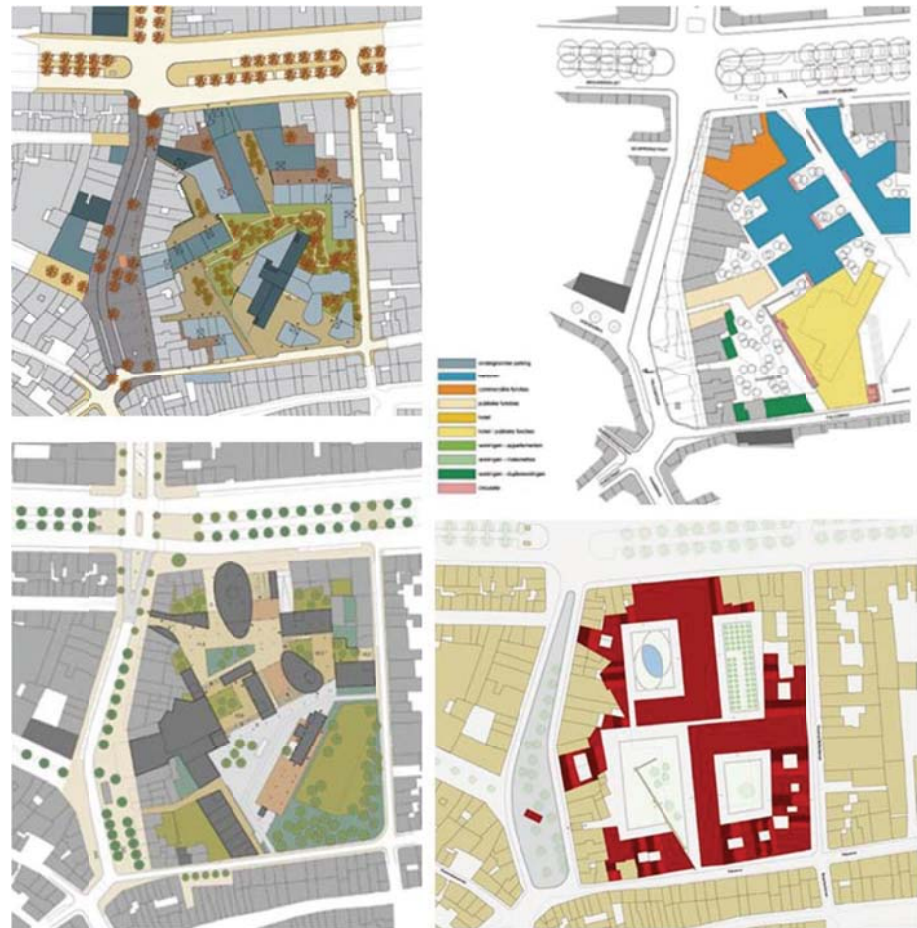
In fysieke projecten als Barreiro en het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis is het stedenbouwkundig ontwerp ook een instrument. In opdracht van SD Worx en AG Vespa voert studie bureau Stramien in 2003 ontwerpend onderzoek uit naar de mogelijkheden tot verdichting van het bouwblok rond het Zeemanshuis (figuur 79) ⁷⁶². Daarnaast mobiliseert AG Vespa in 2004 de Open Oproep van de Vlaamse bouwmeester ⁷⁶³ om een ontwerper te selecteren die een masterplan/stedenbouwkundig ontwerp moet opmaken voor de ontwikkeling van het

⁷⁶¹ Dit wordt nu bekend gemaakt via 'Uit in Vlaanderen', facebook en dergelijke. 'Programma's voor Stad in Verandering (voorheen Wervende Programma's) leveren een vernieuwende bijdrage aan de organisatie van bewonersbetrokkenheid. Het is de ambitie van PSV om bewoners én niet-bewoners ('stadgebruikers') - 't Stad is van iedereen - op een directe manier de vele kwaliteiten van de stedelijke ruimte in verandering te doen ervaren, middels activiteiten die 'genieten', 'comfort', 'verkenning' en 'kwaliteit' uitstralen. Een PSV maakt deel uit van een ruimtelijk investeringsprogramma. Het wordt ingezet in gebieden waar grote ruimtelijke ingrepen worden gepland of gerealiseerd, in regie door de stad, zoals werd bepaald in het s-RSA. en die een grote impact hebben op het samenleven.' Notitie op facebook 9 januari 2009, www.facebook.com .

⁷⁶² (Stramien 2003).

⁷⁶³ Het gaat om een beperkte offerteaanvraag in twee fasen volgens de wetgeving op de overheidsopdrachten. Een eerste fase is een kandidatuurstelling. Dit levert een selectie van vijf gegadigden voor de opdracht die in een tweede fase hun ontwerpvoorstel omtrent de ontwikkeling van het bouwblok mogen indienen.

bouwblok en inrichtingsplannen voor het openbaar domein ⁷⁶⁴. Dit leidt tot vijf voorstellen (figuur 80) ⁷⁶⁵ waaruit op 25 januari 2005 door de selectiecommissie onder voorzitterschap van Vlaams Bouwmeester Bob Van Reeth één voorstel werd gekozen ⁷⁶⁶.



figuur 80: ontwerpen van Maccreanor et al., Arsis et al, Van Reeth, Rapp + Rapp voor het project Falconplein-Zeemanshuis

⁷⁶⁴ (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2004a).
⁷⁶⁵ Het gaat om voorstellen van (1) Maccreanor Lavington Architects, Diekema landschapsarchitecten, Bremen bouwadviseurs, (2) TNT Technum m.m.v. architecten Els Claessens en Tania Vandenbussche, (3) Tijdelijke vereniging Arsis / Space Syntax (Brussel), Driessen-Meersman-Thomaes architecten (Antwerpen) - Vogt landscape architects (Zürich), (4) Johan Van Reeth, (5) Rapp + Rapp. Zie (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2005).
⁷⁶⁶ (Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA 2005).

Met het ontwerpend onderzoek mobiliseert AG Vespa een aantal instituties uit de ontwerperswereld. Het gaat bijvoorbeeld om de uitvoeringsgerichte training en ingesteldheid van stedenbouwkundigen, ruimtelijke concepten en vormentaal die op dat moment in zwang zijn, de Open Oproep en zijn procedures, het discours omtrent 'ontwerpend onderzoek' dat in de jaren 2000 heel sterk opkomt enz. Daarnaast trekt het stedenbouwkundig ontwerp per definitie ook de aandacht van de vastgoedsector, in het bijzonder wanneer het stedenbouwkundig onderzoek onderdeel wordt van publieke evenementen. De kans is daarom groot dat het stedenbouwkundig onderzoek bijdraagt tot het fysieker worden van het stadsproject en tot verschuivingen in het programma (ook nog in latere fasen van het proces) in de richting van functies die door de vastgoedsector worden ondersteund. Anderzijds kan het stedenbouwkundig ontwerp ook de uitdrukking zijn van zeer verscheiden compromissen. Dit bleek hoger al, bij de bespreking van de vorm van het concentratiegebied ⁷⁶⁷.

2.8. Stadsvernieuwingsfonds en stedenfonds

Ondanks de in verhouding beperkte subsidie door het stedenbeleid voor het stadsvernieuwingsproject Falconplein - Zeemanshuis (2,2 miljoen euro toegezegd in vergelijking met 12 miljoen subsidies door het federaal grootstedenfonds en een investering in het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis van 50 tot 80 miljoen euro), is de impact ervan erg groot. Het stedenbeleid ondersteunt immers in belangrijke mate de toenemende focus in binnen- en buitenland op het realiseren van min of meer grootschalige stadsprojecten ⁷⁶⁸ en speelde bovendien een belangrijke rol in de uiteindelijke opties voor het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Zoals hoger al aangegeven, introduceert de goedkeuring als stadsproject immers de hele reeks instituties van 'stadsontwikkeling' in het transformatieproces van het 'Schipperkwartier': projectmodus en projectmanagement, PPS en private logica's, verzelfstandigingen en public management, nieuwe spelregels inzake de verhandeling van vastgoed, city-marketing en het marktvolgend stedenbouwkundig ontwerp. De geformuleerde criteria (verbetering van de fysieke leefomgeving, PPS vereiste, strikte

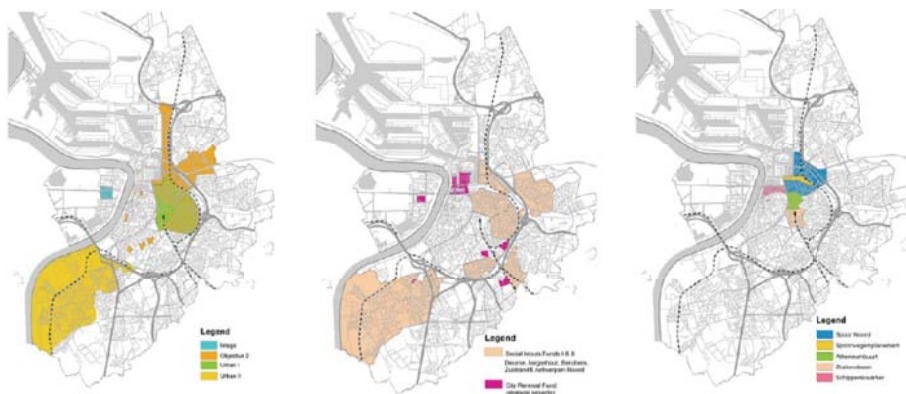
⁷⁶⁷ De precieze vorm daarvan - een compromis tussen veiligheidslogica en ondersteuning van prostituees - werd in de periode 1998 - 2000 overigens zo lang mogelijk geheim gehouden voor de private sector, in casu de eigenaars van raamprostitutiependen en pooiers.

⁷⁶⁸ André Loeckx verwoordt dit als volgt: '*Het stadsproject groeide uit tot een speerpunt van de stadsvernieuwing en het stedenbeleid in Vlaanderen.*' (Loeckx 2006), p. 19; '*Zonder dat het aanvankelijk de bedoeling was, ging het stedenbeleid een rol spelen in de vernieuwing van de stedenbouw en het stadsontwerp in Vlaanderen.*' (Loeckx 2006), p. 23; '*Het Witboek Stedenbeleid kent aan het stadsproject een belangrijke plaats toe.*' (Loeckx 2006), p. 32. Zie verder ook (Loeckx 2009) en (Loeckx 2007).

realisatievereiste, nog verstrengd in 2007 ⁷⁶⁹) dwingen de subsidieaanvragers aldus naar het indienen van sterk fysieke, marktgerichte, gesloten projecten. Projecten waar de doelstellingen nog niet zo duidelijk zijn, collectieve zoek- en leerprocessen en experimenten worden niet gesubsidieerd ⁷⁷⁰. Hierin verschilt het stadsvernieuwingsfonds van het grootstedenfonds. Zoals al aangegeven in episode 3, geeft dit laatste immers een volledige subsidiëring, verplicht het niet tot het opzetten van PPS constructies en kende het een grote continuïteit, diversiteit en zelfs een zekere mate van flexibiliteit. Daardoor is het grootstedenfonds meer open en geeft het meer ruimte voor zoekprocessen en experiment, zelfs bij een vergelijkbare project- en realisatiegerichtheid.

⁷⁶⁹ (Vlaamse Regering 2007). Zie ook (Keulen 2009), p. 15: *'In het uitvoeringsbesluit van 16 maart 2007 zijn al strengere criteria met betrekking tot timing, uitvoerbaarheid en projectmanagement opgenomen. Een 'voorlopig' geselecteerd stadsontwikkelingsproject, waarvoor niet binnen twee jaar een gedetailleerd dossier met de nodige vergunningen, overeenkomsten, garanties en de goedkeuring van de gemeenteraad kan worden voorgelegd, maakt voortaan niet langer aanspraak op vlaamse projectsubsidies.'*

⁷⁷⁰ De door stedenbeleid binnengebrachte logica's zijn overigens tegenstrijdig met de eigen ambities van het stedenbeleid tot het enkel ondersteunen van 'het zeer goede stadsproject' en het uitgroeien van het stadsproject tot 'kwaliteitslabel' (Loeckx 2006) en (Loeckx 2009). Dit is ook merkbaar in een commentaar van de jury op de tweede subsidieaanvraag voor het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis: *'Met enige verbazing nam de jury kennis van de radicale koerswijziging die het project met de afbraak van het Zeemanshuis inluide. Binnen de jury bleven verschillende meningen bestaan over deze beslissing. Niettemin dient te worden gesteld dat het project daardoor een uitgesproken eigen karakter verwerft en dat de oorspronkelijke kwaliteiten van het project niet worden geschaad. De jury legt zich dan ook neer bij de beslissing van de bevoegde wedstrijdjury. Wel betreurt de jury dat de stadsbewoners en -gebruikers niet op de ene of andere manier betrokken werden bij de besluitvorming over de afbraak. De jury beveelt de projectverantwoordelijken aan om het protest tegen de afbraak niet naast zich neer te leggen zelfs indien zou blijken dat er klein eigenbelang in het spel is. In de verdere uitwerking van het project kan ingespeeld worden op redelijke bezwaren en verzuchtingen. Zo kan worden getracht in de nieuwe bouwvolumes en gevelpartijen en in de programmatische en ruimtelijke uitwerking gestalte te geven aan "het Nieuwe Zeemanshuis".'* (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2005b). Ook in het laatste hoofdstuk van een boek over stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen komt men alsnog tot bedenkingen die de structurele spanning tussen de eigen doelstellingen (kwaliteitslabel) en de strategische selectiviteit van de ingezette middelen (stadsvernieuwingsprojecten) aanraakt. Zie (Loeckx et al. 2009), p. 254 - 267.



figuur 81: investeringsgebieden van bovenlokale fondsen, Europees, Vlaams, federaal (bron: (Willems 2009)

Het verschuiven van de focus door de introductie van het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis past ook in een meer algemene verschuiving die gepaard gaat met de vervanging in 2003 van het SIF (zie episode 3) door het stedenfonds. In 1999 kondigde de nieuwe regering - nu met VLD en zonder CVP - in het regeerakkoord een ander stedelijk beleid aan, gebaseerd op stedelijke competitiviteit, veiligheid en leefbaarheid in plaats van op armoede en exclusie ⁷⁷¹. Het doel was de afname van de bevolking in stedelijke gebieden tegen te gaan door de leefbaarheid te verhogen, in het bijzonder voor jonge gezinnen en midden en hoge inkomensgroepen en actieve seniors. De steden verwelkomden deze evolutie en gaven de voorkeur aan deze stedelijke definitie van het beleid ten opzichte van de sociale doelstellingen van het SIF ⁷⁷². De subsidies voor stadsvernieuwingsprojecten zagen het licht (25 miljoen euro) en het SIF (190 miljoen euro) werd in 2003 vervangen door het stedenfonds (90 miljoen euro). Dit laatste omvatte minder dan de helft van het budget van het SIF, de rest werd opgenomen in het Gemeentefonds. De belangrijkste doelstellingen van het stedenfonds zijn het aantrekken van midden en hoge inkomens naar de stad en het versterken van de sociale basis voor democratie. Er gebeurt een verschuiving van behoeften naar potenties, wat zich weerspiegelt in de verdelingscriteria van het stedenfonds. Gemeenten worden niet langer geselecteerd op basis van behoeften maar op basis van hun positie in de stedenhiërarchie. Gemeenten worden aangespoord wijkontwikkeling niet te beperken tot de meest behoeftige gebieden maar in te zetten op de preventie van achteruitgang in andere wijken. Opnieuw

⁷⁷¹ (Vlaams Parlement 1999), p. 54 - 56.

⁷⁷² (De Decker 2004, Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007).

worden contracten afgesloten met de steden, ditmaal voor 6 jaar ⁷⁷³. Uit een vergelijking van deze contracten met de SIF contracten blijkt een algemene verschuiving van een focus op stedelijke armoede en sociale uitsluiting naar een vernieuwde nadruk op economische ontwikkeling van steden en de aantrekking van hoge inkomens groepen (als tegengewicht voor het verlies door suburbanisatie). De aandacht voor achtergestelde wijken en armoede komt nu vooral neer op sociale controle en een versterkt veiligheidsbeleid ⁷⁷⁴.

In het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' is deze verschuiving onrechtstreeks ook af te lezen. De evolutie van 'sociale stadsontwikkeling' naar 'stadsontwikkeling' is merkbaar in het verschuiven van budgetten van wijkontwikkeling (bedrijfseenheid sociale zaken) naar enerzijds planningscel en Vespa (bedrijfseenheid stadsontwikkeling) en naar de nieuwe dienst integraal veiligheidsbeleid. In de periode 2002 - 2003 wordt de cel wijkontwikkeling opgeheven ⁷⁷⁵. In de plaats komt de dienst wijkwerking (met daarin bijvoorbeeld het stedelijk wijkoverleg, Opsinjoren enz.) met minder mensen, minder budget en minder instrumenten. In plaats van voor de ontwikkeling van achterstandswijken wordt het stedelijk wijkoverleg nu als communicatie-instrument ingezet in alle wijken en alle stadsontwikkelingsprojecten ⁷⁷⁶. Dit draagt bijvoorbeeld ook bij tot het uit elkaar groeien van 'stadsontwikkeling' en 'prostitutiebeleid'.

⁷⁷³ In Antwerpen betreft het de periode 2003 - 2007. Zie (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2003b), (Vlaamse Gemeenschap and Stad Antwerpen 2003), (Visitatiecommissie van het Vlaams stedenfonds voor de stad Antwerpen 2005) en (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2007b).

⁷⁷⁴ (Loopmans 2006) en (Loopmans, Luyten and Kesteloot 2007).

⁷⁷⁵ Kitty Haine werkt op dat moment halftijds voor de dienst prostitutiebeleid en maakt de 'SIF crisis' in de bedrijfseenheid sociale zaken en in het bijzonder in de cel wijkontwikkeling van dichtbij mee. Zie interview Kitty Haine en (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2003a), p. 21 - 25.

⁷⁷⁶ In de Antwerpse evaluatie van het SIF programma 2000 - 2002 klinkt dat als volgt. 'We mogen dus stellen dat het tijdperk waarin "wijkontwikkeling" een belangrijke dragende kracht in het Antwerpse sociaal beleid is, wordt afgesloten.' 'We proberen de verschuivingen in het antwerpse beleid samen te vatten. De (exclusieve) aandacht - zo kenmerkend voor de wijkontwikkeling - voor de achtergestelde wijk vermindert. De aandacht verbreedt enerzijds naar alle Antwerpse wijken (beweging wijkwerking), en wordt anderzijds sterk gefocaliseerd op een aantal meer grootschalige projecten (beweging stadsontwikkeling). De aandacht voor een lange termijnvisie op niveau van de stad (beweging stadsontwikkeling) neemt toe. Op niveau van de wijken staat eerder een meer operationele planning op de korte en middellange termijn centraal. De aandacht voor een lange termijnvisie op niveau van de wijk neemt dan weer af. Vanuit wijkperspectief is er een toenemende aandacht voor het reguliere beleid. Impulsen worden veel meer gegenereerd vanuit een stedelijke ontwikkelingsvisie, minder vanuit een kansenbenadering van de wijken.' (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2003a), p. 21 - 25.

3. Sectoralisering van het instrumentarium en opsplitsing in meerdere institutionele ensembles

De autonomisering van 'stadsontwikkeling' draagt bij tot het uiteenvallen van het institutioneel ensemble 'sociale stadsontwikkeling'. Dit laatste wordt nog versterkt door de in vorige episode aangezette opname in de reguliere werking van de stad, politie en een aantal civiele organisaties van onderdelen van de 'sociale stadsontwikkeling', de bijbehorende versnippering ervan en een afname van hun dynamiek en slagkracht. Ook de administratieve hervorming van 2009 die onderdelen van de bedrijfseenheid sociale zaken overplaatst naar het OCMW draagt bij tot een opsplitsing in verschillende institutionele ensembles. Uit de spanning tussen de autonomisering van 'stadsontwikkeling' en het regulier worden van onderdelen van de 'sociale stadsontwikkeling', komen de institutionele ensembles 'stadsontwikkeling', 'publieke veiligheid', 'sociaal prostitutiebeleid', 'buurtwerk' en enkele andere reguliere werkingen die alle actief zijn in het 'Eerste Kwartier', meer en meer los van elkaar. In deze sectie ga ik hier kort op in.

3.1. Publieke veiligheid

De controle en veiligheidslogica blijft zoals voorheen ingebed in (de compacte vorm van) het concentratiegebied voor raamprostitutie, in de macht van de gemeente tot het sluiten van raamprostitutiepanden op basis van de gemeentelijke administratieve sancties en in de uitgebreide politieaanwezigheid en -controle. Het gebied voor raamprostitutie blijft bepaald door de reglementering inzake prostitutie (concentratiezone en geschiktheidsverklaring) opgenomen in de code van Antwerpse politiereglementen ⁷⁷⁷. Het beheer van dit gebied wordt bepaald door de procedures inzake de geschiktheidsverklaring, regelmatig overleg met eigenaars van raamprostitutiepanden, politiecontroles en reiniging door de stadsdiensten. Het raamprostitutiegebied is ondertussen ook mentaal stevig verankerd in een veelheid aan publicaties en brochures. Ook klanten volgen de regels terzake ⁷⁷⁸. De dienst prostitutiebeleid (sinds mei 2006 met prostitutieambtenaar Hans Willems en sinds midden 2009 onderdeel van de dienst lokaal sociaal beleid van het OCMW) staat in voor de opvolging van de geschiktheidsverklaringen. De voornaamste andere betrokken actoren zijn de dienst integrale veiligheid (vanaf midden 2009 de dienst bestuurlijke handhaving) bevoegd voor de gemeentelijke administratieve sancties (GAS), de lokale politie, de bedrijfseenheid stads- en buurtonderhoud en de eigenaars van raamprostitutiepanden.

⁷⁷⁷ Titel I, hoofdstuk 6, afdeling 2, artikels 285 tot 290 in (Stad Antwerpen 2008).
⁷⁷⁸ (Loopmans 2005).

Met het oog op stadsontwikkeling in de Atheneumbuurt stelt de stad ondertussen ook een verbod in op straatprostitutie. Dit gaat terug op de in 2001 beëindigde zoektocht naar de alternatieve tippelzone die in het beleidsplan prostitutie was voorgesteld. De politiecontroles in de Atheneumbuurt worden sterk opgedreven en prostituees die vanaf het instellen van het tippelverbod worden betrapt, krijgen na drie inbreuken een straatverbod opgelegd. Op basis van een aangepaste reglementering in de politiecodex ⁷⁷⁹ sluit de politie bovendien een groot aantal van de panden waarin rendez-vous hotelletjes (pashotels) waren gevestigd ⁷⁸⁰. Opnieuw zijn de gemeentelijke administratieve sancties - die hierdoor institutioneel steeds sterker worden ingebed - een belangrijk instrument.

De aanhoudende instrumenten en logica van het publieke veiligheidsbeleid zijn ook onderdeel van de blijvende beleidsaandacht voor dit thema. In uitvoering van het bestuursakkoord 2001 - 2006 ⁷⁸¹ en onder impuls van schepen voor integrale veiligheid Grootjans en de dienst integrale veiligheid, keurt de gemeenteraad het 'Stadsplan veilig' goed ⁷⁸². Met de aanduiding van 'hot spotbuurten' maakt dit plan tien wijken die vroeger als kansarm werden benoemd, onderdeel van een overlastlogica (zie figuur 82). Men kan zich afvragen in hoeverre het veiligheidsaspect in de aanpak van het 'Schipperkwartier' hierin een voorbeeld is geweest en bijgevolg met het Stadsplan veilig wordt geïnstitutionaliseerd. In dat geval miskent deze institutionalisering het compromis tussen veiligheidslogica en psycho-sociale ondersteuning van prostituees dat in het 'Schipperkwartier' na een specifieke voorgeschiedenis en moeizaam tot stand is gekomen (zie episodes 2 en 3). Het vervangen van de op armoede gerichte aanpak van de jaren 1990 door het overlastdiscours van de jaren 2000 leidt overigens tot kritieken op de sociale verdringing en toerismificatie van het concentratiegebied ⁷⁸³ en meer in het algemeen op de inzet van het veiligheidsbeleid als ondersteuning van het beleid van sociale verdringing. De Atheneumbuurt en de omgeving van het De Coninckplein worden daarbij genoemd als frappante voorbeelden ⁷⁸⁴.

⁷⁷⁹ (Stad Antwerpen 2008), artikels 287 en 288.

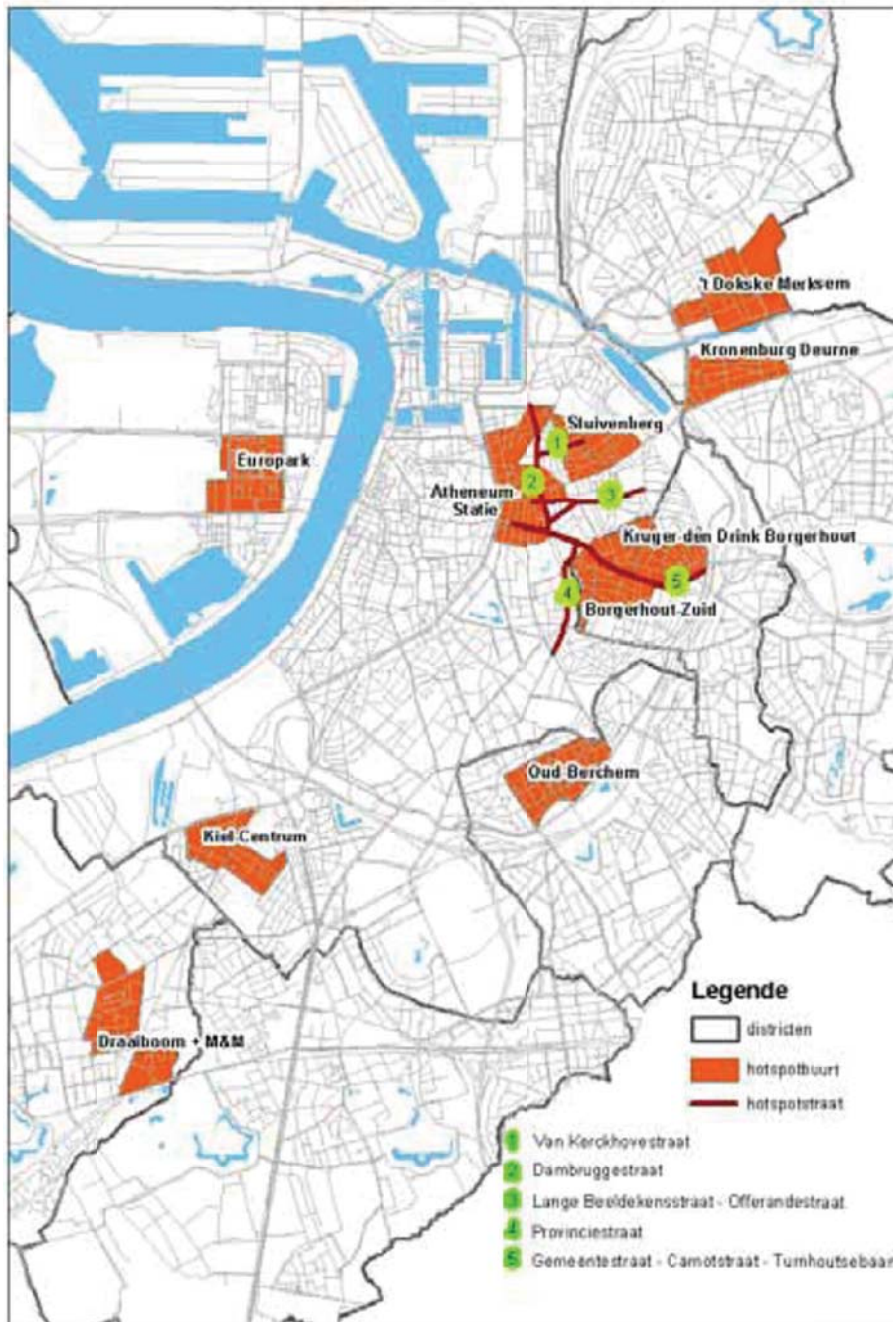
⁷⁸⁰ Interview Lieve Brasseur en An Lambers en (van San 2007).

⁷⁸¹ (Stad Antwerpen 2000), hoofdstuk 11, p. 56 - 66.

⁷⁸² (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2004a).

⁷⁸³ Zie (Loopmans 2006), p. 14: '*Niet alleen de 'gezuiverde' gebieden zijn in een sneltempo gegentrificeerd nadat marginalere gebruikersgroepen uit het stadsbeeld werden geweerd; ook het overgebleven rosse buurtje heeft een sociale selectie doorgemaakt, qua dames, zowel als qua klanten. Gedaan is de tijd dat je je voor 10 euro kon laten pijpen, maar wie het nu kan betalen krijgt er wel wat voor terug: een schone, veilige, hygiënische, volgens sommigen wat cleane omgeving met de sfeer van een themapark, en dames die gecontroleerd worden op hun verblijfsstatuut (ethische betaalsex!) en hun gezondheidstoestand. Geen vieze ziektes mee naar huis. De minder gegoede klanten, en de minder fortuinlijke (wat heet fortuinlijk!) prostituees zijn geëxporteerd naar elders, en daar gaat Janssens zelfs prat op.*' Zie ook (Debruyne and De Schutter 2009).

⁷⁸⁴ Zie (Loopmans 2006), 14 - 15: '*Het "succesverhaal" van het Schipperkwartier wordt momenteel gekopieerd in de Atheneumbuurt in Antwerpen-Noord. Niet toevallig ligt ook die buurt aan het front van de Antwerpse "gentrification"*'. Zie ook (Debruyne and De Schutter 2009).



figuur 82: hotspotbuurten volgens het Stadsplan veilig (bron: (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2004a))

3.2. Sociaal prostitutiebeleid

Als reactie op de toenemende fysieke logica en veiligheidslogica en op waarschuwingen omtrent de precare positie van zwakke groepen in de prostitutie ⁷⁸⁵, neemt de dienst prostitutiebeleid zich voor opnieuw 'meer aandacht te schenken aan de sociale pijler van het prostitutiebeleid en de verbetering van de positie van de prostituees' ⁷⁸⁶. Naast een veiligheidsluik (krachtlijn 2) bevatten het nieuwe beleidsplan en het nieuwe actieplan omtrent prostitutie in Antwerpen dan ook een krachtlijn, doelstellingen en acties omtrent een gezondheidsluik (krachtlijn 1) ^{787 788}. De stad wil maximale kansen op een kwaliteitsvolle gezondheidszorg voor prostituees garanderen. Dit gebeurt hoofdzakelijk door een beroep te doen op de civiele organisaties Gh@pro, CAW De Terp, FreeClinic en Payoke. Gh@pro levert gespecialiseerde gezondheidszorg voor prostituees maar neemt in 2007 het in 2005 gestrande project Exit (zie episodes 3 en 4) over van de dienst prostitutiebeleid. Het oorspronkelijk idee om prostituees te begeleiden die uit het beroep willen stappen wordt daarmee uitgebreid naar een meer omvattende psycho-sociale ondersteuning van prostituees ⁷⁸⁹. De stad schuift voor deze werking middelen die zij ontvangt uit het Stedenfonds door naar Gh@pro ⁷⁹⁰. Het CAW De Terp beheert het Boysproject dat zich richt op jongensprostitutie. FreeClinic doet straathoekwerk ten aanzien van drugverslaafde straatprostituees en ontvangt daarvoor reguliere stedelijke middelen via Ciso vzw. Payoke wordt ingeschakeld voor de opsporing van mensenhandel.

⁷⁸⁵ Zie bijvoorbeeld (van San 2007), p. 78 - 79: '*Het Schipperskwartier heeft een flinke opknapbeurt gekregen en in tegenstelling tot een aantal jaren geleden zijn de werkomstandigheden er gunstig te noemen. De vrouwen werken onder hygiënische omstandigheden, in de buurt wordt regelmatig gesurveilleerd door de politie zodat het er ook 's nachts veilig is, en in tegenstelling tot een aantal jaren geleden is er veel minder sprake van allerlei vormen van overlast. Maar achter deze mooie façades speelt zich nog veel ellende af, die aan het oog van de buitenstaander onttrokken is en waar ook door de instanties te weinig aandacht aan besteed wordt. Het is onbekend hoeveel het er zijn maar het is in ieder geval duidelijk dat er nog steeds sprake is van vrouwen die uitgebuit worden.*' Van San geeft aan dat volgens haar interviews met hulpverleners en sekswerkers opnieuw (nog steeds) prostituees slachtoffer zijn van mensenhandel en gedwongen prostitutie, dat sommigen nog steeds grote gezondheidsrisico's nemen, dat de positie van zeer kwetsbare groepen als jongensprostituees en drugverslaafde straatprostituees ronduit slecht is en dat de sector van de bar, escort en privé ontvangsten grotendeels aan de controle ontsnapt.

⁷⁸⁶ Zie ook interview en gesprekken met Hans Willems.

⁷⁸⁷ (Stad Antwerpen Gemeenteraad 2008) en (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008d).

⁷⁸⁸ Een derde krachtlijn gaat over samenwerking. De dienst prostitutiebeleid wil een brug zijn tussen de actoren van het sociaal prostitutiebeleid, tussen de actoren van het publiek veiligheidsbeleid en tussen deze beide groepen. Inzake gezondheidszorg kan de dienst zelf acties ondernemen, inzake veiligheid is haar invloed beperkt. Zie (Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen 2008d).

⁷⁸⁹ Zie ook (Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid 2006).

⁷⁹⁰ (Vlaamse Gemeenschap and Stad Antwerpen 2007), strategische doelstelling 5. Het gaat om 251.347 euro per jaar gedurende zes jaar voor het project Connect van Gh@pro en het Boysproject van CAW De Terp. Gh@pro ontvangt ook steun van het Vlaams agentschap zorg en gezondheid.

De vermelde werking kan men beschouwen als geïstitutionaliseerde hulpverlening en gezondheidszorg, die de institutionele omkadering vormt waarbinnen de genoemde groepen opereren. De emancipatorische dimensie - bijvoorbeeld zichtbaar in de vroegere discussies omtrent het sociaal statuut van prostituees - is daarmee verdwenen uit het prostitutiebeleid, wat ook al het geval was in episodes 3 en 4. Overigens staat het thema prostitutie vandaag niet erg hoog op de politieke agenda.

3.3. Wijkwerking

De wijkwerking ontwikkeld in het Stadsmagazijn is sinds episode 4 onderdeel van de reguliere werking terzake. Zoals hoger aangegeven werd de wijkwerking na het opheffen van wijkontwikkeling, een meer neutrale algemene dienstverlening in de wijken. De specifiek emancipatorische werking in functie van de behoeftige wijken verdween van de agenda. Met de toenemende veiligheidslogica werd de wijkwerking integendeel ook meer en meer onderdeel van het streven naar controle en overlastbeheersing (zie hoger). Door het opnemen in de reguliere werking neemt ook hier de scheiding met andere actoren en institutionele omkaderingen af. De samenvoeging van de bedrijfseenheden sociale zaken en integrale veiligheid met de administratieve hervorming van 2009 verandert daar niet veel aan.

3.4. Andere reguliere werkingen met geringere impact

Ook andere instrumenten en hun omkaderingen die in episode 4 nog onderdelen waren van de institutionele omkadering 'sociale stadsontwikkeling' verdwijnen door hun opname in de reguliere stadswerking naar de achtergrond. Het gaat om de woonbeleidsinstrumenten (waarvan de toepassing ook afneemt met de toenemende invulling van de leegstaande panden), het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen (sowieso al onderdeel van de reguliere werking), de ondersteuning van eigenaars bij het ter beschikking stellen van panden voor kunstenaars en de inschakelen van de ruienwandeling in de reguliere toeristische programma's.

4. Actoren en relevante sociale groepen

In overeenstemming met de desintegratie van de 'sociale stadsontwikkeling' en het ontstaan van verschillende institutionele omkaderingen, splitst ook de relevante sociale groep in meerdere groepen waartussen minder en minder interacties bestaan.

De relevante sociale groep die handelt binnen de institutionele omkadering 'stadsontwikkeling' is in deze episode dominant, overeenkomstig de reikwijdte van de instituties die haar omkaderen (projectmodus, PPS, private logica's, nieuwe

bestuurlijke organisatie, nieuwe vastgoedmarkt, city-marketing, ontwerpdiscours, stadsvernieuwingsfonds, stedenfonds) en die de actoren uit deze groep kunnen mobiliseren. In tegenstelling tot de relevante sociale groep uit de voorgaande episode die hoofdzakelijk bestond uit publieke actoren, zijn nu zowel private als publieke actoren betrokken. Enkel de planningscel was in de voorgaande episode al onderdeel van de interne dynamiek van het transformatieproces van het 'Schipperkwartier'. Een aantal actoren waren onrechtstreeks betrokken in vroegere episodes en duiken nu opnieuw op (vastgoedsector, stedenbouwkundigen). De meeste actoren van 'stadsontwikkeling' doen echter via ontwikkelingen die extern zijn aan het transformatieproces van het 'Schipperkwartier' hun intrede in dit proces (AG Vespa, nieuwe middenklasse gebruikers, stedenbeleid, nieuwe generatie bestuurders, bestuurskundigen).

Na de introductie van de nieuwe actoren ziet de relevante sociale groep gerelateerd aan 'stadsontwikkeling' er uit als volgt:

- de planningscel (later AG Stadsplanning) actief in de voorgaande episode en opgenomen in het nieuwe instrumentarium
- AG Vespa aangetrokken door de wens van de stad om in te grijpen in het vastgoed in het 'Schipperkwartier' en door de groeiende focus op stads- en vastgoedontwikkeling
- de georganiseerde vastgoedsector met grotere aannemers, investeerders en ontwikkelaars (Impact vastgoed, CIP) eveneens aangetrokken door de focus op ontwikkeling maar ook door de aard (groter) van het project Falconplein - Zeemanshuis en de eis van het stadsvernieuwingsfonds tot het gebruiken van PPS
- nieuwe middenklasse gebruikers zowel bewoners als zakelijke dienstverleningsbedrijven (in de eerste plaats uiteraard SD Worx, maar ook nieuwe bedrijven die zich in het bouwblok van het Zeemanshuis zullen kunnen vestigen)
- de administratie voor stedenbeleid, haar adviseurs en ingeschakelde jury's die in beeld komen na het indienen van een subsidieaanvraag bij het stadsvernieuwingsfonds door de stad
- stedenbouwkundig ontwerpers en hun netwerk (administratie van de Vlaamse bouwmeester, bouwblokkenteam van de stad Antwerpen, planologen met focus op ontwerp en stadsontwikkeling) geïnteresseerd in fysieke realisatie en gerelateerd aan de vastgoedsector
- de nieuwe generatie bestuurders vooral van SP.A en VLD (waarbij vooral de VLD vanuit zijn ideologie de focus op bewoners met midden en hoge inkomens, projectontwikkeling, PPS en dergelijke inbrengt)
- onrechtstreeks ook bestuurskundigen, aangetrokken door de geleidelijke deconstructie van de CVP-SP meerderheid en van de overeenkomstige fordistische wijze van besluitvorming en participatieve organisatie van de stad en

met voorstellen voor bestuurlijke reorganisaties gebaseerd op actor-gebaseerde principes van 'good governance'.

Het weze - net zoals in voorgaande episodes en analyses van relevante sociale groepen - duidelijk dat deze relevante sociale groep geen homogeen geheel is maar een verzameling van individuele en collectieve actoren die om uiteenlopende redenen en op basis van uiteenlopende agenda's min of meer gevat zijn in dezelfde institutionele omkadering 'stadsontwikkeling'. Ondanks mogelijke verschillende belangen en agenda's ontstaat de facto een vorm van gezamenlijke agenda en gezamenlijk handelen.

Voor de relevante sociale groep wiens handelen wordt gestructureerd door de institutionele omkadering 'stadsontwikkeling', waren de gehanteerde aanpak en de instrumenten daarvan uiterst succesvol en werd een wijk in verval met veel leegstand getransformeerd tot een levendige wijk met nieuwe bewoners en nieuwe inkomsten voor de stad. Het sociaal weefsel werd hersteld, criminele activiteiten beteugeld en de sociale positie van prostituees verbeterd. Datzelfde instrumentarium heeft voor een aantal tegenstanders echter een heel andere betekenis. Voor hen is de aanpak gericht op inperking en controle van prostitutie als een hinderlijke activiteit en op sociale verdringing van bestaande arme bewoners door nieuwe jonge kapitaalkrachtige bewoners. Dit heeft dan een gunstig effect op de stadskas vooral via de stijgende onroerende voorheffing. Deze visie wordt onder andere verkondigd door Payoke, de Ketelpatrouille, de actiegroep 'Red het Zeemanshuis'⁷⁹¹, sommige onderzoekers, enkele mensen van de PvdA⁷⁹². Het gaat om een veeleer kleine en heterogene groep met een (voorlopig) beperkt ontwikkeld instrumentarium: zoeken van media-aandacht, een petitie, een procedure bij de Raad van State tegen de herziening van het B.P.A. 'Binnenstad'.

Parallel met de groei van de nieuwe relevante sociale groep handelend binnen 'stadsontwikkeling', trekken de individuele en collectieve actoren uit de voormalige relevante sociale groep rond 'sociale stadsontwikkeling', zich terug in hun respectievelijke instrumenten en institutionele omkaderingen⁷⁹³. Het aantal onderlinge contacten tussen de verschillende actoren neemt af. Gestructureerd door de instituties van 'publieke veiligheid', 'sociaal prostitutiebeleid', 'wijkwerking' en een

⁷⁹¹ Zie ook presentatie door Kristof Van Brussel op de studieavond 'De nieuwe toekomst van het Internationaal Zeemanshuis Antwerpen' van 22 februari 2010.

⁷⁹² Zie commentaren Koen Calliauw op Indymedia.

⁷⁹³ Zie bijvoorbeeld interview Hans Willems: *'Is er nog samenwerking? Ja, maar ten eerste vanuit de planningscel, Kitty trekt dat niet meer. Het Zeemanshuis zit bij VESPA, ontmoetingscentrum zit bij sociale zaken. Planningscel prostitutiebeleid, wij komen elkaar nog tegen. Maar echt structureel is dat niet meer, dat is meer ad hoc. Wat er wel is, is dat nazorg van al die ontwikkelingen in het Schipperskwartier opgenomen wordt door sociale zaken wijkwerking. Dus wij hebben nu een soort van sociale planningscel die naast de wervende programma's en die nemen de nazorg op zich'*.

aantal andere reguliere werkingen, gaan de overeenkomstige relevante sociale groepen hun eigen weg. Het gaat om:

- de bedrijfseenheid integrale veiligheid, verschillende diensten van politie en gerecht, de dienst stadsreiniging, eigenaars van raamprostitutiepanden, prostituees, klanten en de dienst prostitutiebeleid (institutionele omkadering 'publieke veiligheid')
- civiele organisaties Gh@pro, CAW De Terp, FreeClinic en Payoke en de dienst prostitutiebeleid ('sociaal prostitutiebeleid')
- de dienst wijkwerking van de bedrijfseenheid sociale zaken en het wijkcentrum Stadsmagazijn ('wijkwerking')
- andere actoren binnen 'woonbeleid', 'stedenbouw', 'toerisme', 'cultuur' enz.

Met de splitsing in verschillende kleinere relevante sociale groepen, verschuift het zwaartepunt (en de budgetten) binnen de betrokken groep actoren bij het proces 'Schipperkwartier' nu van de actoren betrokken bij sociaal beleid naar de actoren betrokken bij stadsplanning en -ontwikkeling. De graad van inclusie van zwakkere groepen als prostituees en lagere inkomensgroepen in de betrokken instrumentgroepen, neemt af.

In deze episode verdwijnen de specifieke organisatievormen die in de relevante sociale groep onder 'sociale stadsontwikkeling' de relaties tussen de ingebedde actoren in stand hielden. De stuurgroep prostitutiebeleid stopt zijn werking in de loop van 2004, de stuurgroep 'Schipperkwartier' is in de periode 2004 - 2005 ongeveer gelijk aan het College en houdt in 2005 op te bestaan. Dit geldt ook voor werkgroepen als de stuurgroep geschiktheitsverklaring of de stuurgroep wonen. Oorzaken hiervan zijn het aflopen van vele acties, het regulier worden van verschillende onderdelen van het project 'Schipperkwartier', de bijbehorende sectoralisering van de verschillende socio-technische ensembles en de centralisatie van de besluitvorming in het College.

5. Socio-territoriale innovatie

Het is duidelijk dat de fysieke ondersteuning die de planningscel in de voorgaande episode gaf aan het prostitutiebeleid, de intrede van nieuwe actoren (AG Vespa, stedenbeleid, stedenbouwkundige ontwerpers, nieuwe middenklasse bewoners en bedrijven, nieuwe generatie bestuurders, bestuurskundigen, de vastgoedsector, ...), de autonomisering van 'stadsontwikkeling', de opname van instrumentengroepen in diverse reguliere beleidsvelden en externe factoren (doorbreken van de historische coalitie CVP - SP, bestuurlijke hervormingen op Vlaams en stedelijk niveau, opkomst van stedenbeleid), het sociale netwerk van betrokken actoren en de instituties actief in de voorgaande episode openbreken. In strikt procesmatige zin is dus opnieuw een

grondige institutionele innovatie zichtbaar. De strategische selectiviteit van de actieve instituties wijzigt.

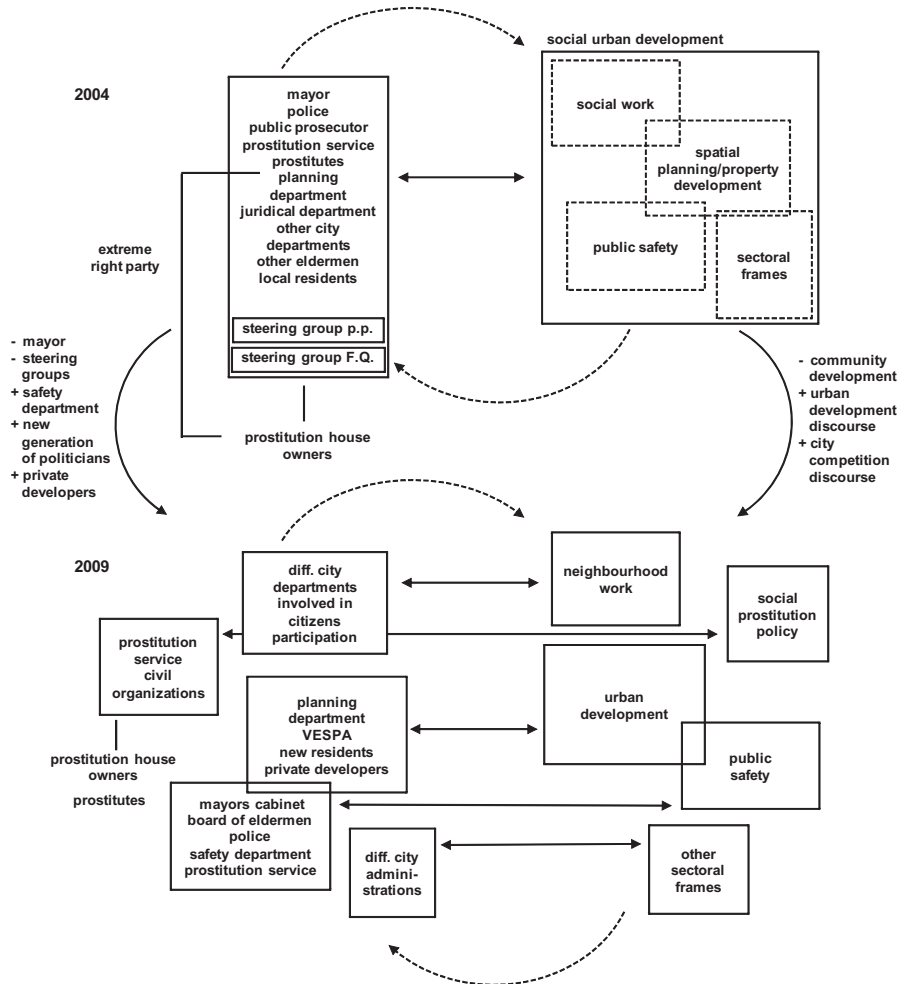
De innovaties in de sociale relaties en instrumenten en de bijbehorende wijziging van strategische selectiviteit zijn echter niet neutraal. Beoordeeld vanuit meer sociale criteria, daalt de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces merkbaar. De vermelde veranderingen introduceren immers een private en ontwikkelingsgerichte logica (en hun achterliggende instituties en discoursen) in het transformatieproces, die selectief open staat voor de strategieën van nieuwe middenklasse gebruikers, de vastgoedsector en ontwikkelingsgerichte onderdelen van de stedelijke administratie. Met het opschuiven van het instrumentarium naar 'stadsontwikkeling' doen deze strategieën dan ook hun intrede in het proces. Dit leidt naar de sociale verdringing en de verzwakking van strategieën van zwakkere groepen als prostituees en lage inkomensgroepen, van publieke belangen en van emancipatorische grassroots bewegingen.

Onder druk van onder andere buurtbewoners en het actiecomité Red het Zeemanshuis en de erkenning door de stad van de historische sociale functie en buurtfunctie van het Zeemanshuis, ontstaat twijfel in het College omtrent het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Het College onderkent dat de private logica de publieke logica dreigt te overschaduwen. In principe bevat de overeenkomst tussen AG Vespa en SD Worx/CIP garanties op het behoud van de gemeenschapsfuncties, maar aangezien AG Vespa de financiering daarvan doorschuift naar de private sector en de stad het verplaatsen van sommige functies naar andere locaties voorbereidt, is de toekomst van deze functies nog onzeker. Verdere conclusies zijn maar mogelijk als het duidelijker wordt welke preciese vorm het compromis tussen publieke en private actoren zal aannemen en welke de uiteindelijke structuur en selectiviteit van de omkaderende instituties zal zijn. Op dit moment lijkt de nieuwe groep van instrumenten en instituties (projectmodus, PPS, verzelfstandiging van AG Vespa en de statuten, beheersovereenkomst en andere instituties die dat regelen, vastgoedmarkt, city-marketing, ontwerplogica, stadsvernieuwingsfonds) dominant.

Naast het mogelijk compromis tussen private en publieke belangen maken ook de gecreëerde instituties inzake wijkwerking, gezondheidswerking, politiezorg en het concentratiegebied, de conclusie meer genuanceerd. Deze instituties garanderen een behoud op langere termijn van de psycho-sociale ondersteuning van prostituees. Alhoewel de dienst prostitutiebeleid is gereduceerd ten opzichte van de periode 2000 - 2001 en het politieke belang ervan is afgenomen, is het bestaan ervan organisatorisch (positie in de administratie) en beleidsmatig (goedkeuring beleidsplan en actieplan) wel bevestigd. De gezondheidswerking voor prostituees is geïnstitutionaliseerd met behulp van Gh@pro en de inbedding daarvan in de Vlaamse welzijnssector en de werking van de UA. De civiele organisaties CAW De

Terp, FreeClinic en Payoke spelen nog een rol in de opvang van sociaal zwakke prostituees. De politiecel prostitutie beschikt nog over een groot aantal medewerkers en een politiepost in Villa Tinto. De reglementen inzake het concentratiegebied zijn ingebed in de Code van politiereglementen en in de werking van de diensten prostitutiebeleid en integrale veiligheid. De wijkwerking vanuit het Stadsmagazijn betreft alle soorten van bewoners in de wijk. Niettegenstaande de afgenomen emancipatorische dimensie en het overwegen van een welzijnslogica biedt dit alles tot op zekere hoogte een tegengewicht tegen de dominante ontwikkelingslogica in de omgeving van het 'Schipperkwartier'. De vraag is hoe dit in de toekomst zal evolueren.

6. Besluiten



figuur 83: socio-technische dynamiek in episode 4 (2004 - 2009) (bron: auteur, aanpassing van figuur 4.6 in (Van den Broeck 2010))

In de voorgaande episode betrok de dienst prostitutiebeleid de planningscel bij het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' en introduceerde daardoor instrumenten van fysieke herstructurering en de bijbehorende institutionele omkaderingen. De acties waarin deze instrumenten werden gemobiliseerd, ondersteunden vervolgens de intrede van middenklasse bewoners en kantoren en private actoren. Samen met

een aantal macro-structurele veranderingen (generatiewissels in het stadsbestuur en wijzigende politieke cultuur, bestuurlijke herstructurerings met bijvoorbeeld de opheffing van SOMA en de oprichting van VESPA, de herstructurering van het Vlaams stedenbeleid), creëerde dit de voorwaarden voor het ontstaan van een nieuwe coalitie tussen de stad, haar vastgoedontwikkelingsmaatschappij, private ontwikkelaars en nieuwe bewoners binnen een nieuwe institutionele omkadering 'stadsontwikkeling' (zie figuren 83 en 84). Via de projecten Barreiro en Falconplein-Zeemanshuis neemt het belang van stadsontwikkeling sterk toe ten opzichte van de vorige episode. De verwevenheid met andere elementen van de 'sociale stadsontwikkeling' neemt af waardoor de tandem prostitutiebeleid - ruimtelijke strategische planning uit evenwicht komt en het nieuw socio-technisch ensemble 'stadsontwikkeling' een eigen dynamiek krijgt. Samen met de opname in de reguliere werking van vroeger gecreëerde instrumenten, veroorzaakt dit tenslotte het uiteenvallen van 'sociale stadsontwikkeling' in diverse instrumentgroepen en hun omkaderingen, onder andere 'publieke veiligheid', 'sociaal prostitutiebeleid' en 'wijkwerking'.

socio-technische ensembles op het einde van episode 5: epiloog - stadsontwikkeling en sectoralisering (2004 -2009)

'stadsontwikkeling'	'sociaal prostitutiebeleid'	'wijkwerking'	'publieke veiligheid'	overige ensembles
<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>	<i>relevante sociale groep</i>	(woonbeleid, stedenbouwkundige vergunningen, atelierbeleid, toerisme)
<ul style="list-style-type: none"> - planningscel (AG stadsplanning) - AG Vespa - vastgoedsector - middenklasse gebruikers (bewoners, SD Worx, overige zakelijke dienstverlening) - Vlaamse administratie stedenbeleid - stedenbouwkundig ontwerpers en hun netwerk - nieuwe generatie bestuurders van SP.A en VLD - bestuurskundigen 	<ul style="list-style-type: none"> - civiele organisaties Ghapro, CAW De Terp, FreeClinic, Payoke - dienst prostitutiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> - dienst wijkwerking - wijkcentrum Stadsmagazijn 	<ul style="list-style-type: none"> - bedrijfseenheid integrale veiligheid - politiediensten - gerecht - dienst stadsreiniging - eigenaars van prostitutiepanden - prostituees - klanten - dienst prostitutiebeleid 	

<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>	<i>institutional frame</i>
– fysieke projecten Barreiro en Falconplein - Zeemanshuis	– beleidsplan en actieplan	– wijkoverleg, wijkregie	– concentratiegebied
– projectmodus en projectmanagement	– prostitutiebeleid	– controle en overlastbeheersing	– GAS
– PPS, private logica's	– psychosociale ondersteuning van		– politieaanwezigheid en -controle
– verzelfstandiging en public management	– prostituees, gezondheidszorg en		– reglementering contratiegebied en geschiktheidsverklaring, politiecodex
– verhandelen en ontwikkelen van vastgoed	– welzijnssector		– beleidsplan veiligheidsbeleid
– city-marketing			
– stedenbouwkundig ontwerp, stedenbouwkundig onderzoek			
– stadsvernieuwingsfonds en stedenfonds			

figuur 84: *socio-technische ensembles op het einde van episode 5 (bron: auteur).*

Zoals in voorgaande episoden komen hieronder kort enkele elementen aan bod die in deze episode specifieke aandacht verdienen.

6.1. Gestructureerde preferenties van actoren

De veeleer radicale veranderingen in het gehanteerd instrumentarium in episode 5 (autonomisering van 'stadsontwikkeling', uiteenvallen van 'sociale stadsontwikkeling' en sectoralisering van diverse groepen van instrumenten), lijkt in overeenstemming met internationale, nationale en Vlaamse veranderingen inzake de aanpak van strategische projecten. Zoals ook elders sinds de jaren 1980 het geval is, dringen meer individu-, markt-, en ontwikkelingsgerichte instrumenten, instituties en discoursen in het transformatieproces van het 'Schipperskwartier' binnen en beïnvloeden het proces in grote mate. Dit toont nogmaals ⁷⁹⁴ aan hoe betrokken

⁷⁹⁴ In de voorgaande episodes bleek uit de analyses hoe bijvoorbeeld Patsy Sörensen schatplichtig was aan (hoe haar handelen gestructureerd werd door) de samenlevingsopbouw, Marjan Knockaert aan het internationaal en Belgisch veiligheidsbeleid, de politie aan haar politielogica, Paul Lohmann en Seinpost aan de Nederlandse strategische planning en de aanpak van prostitutie daarbinnen, Kitty Haine aan de tradities van de Antwerps/Vlaamse structuurplanning enz.

actoren handelen binnen de (strategische selectiviteiten van) gemobiliseerde instrumenten en hun instituties en dat de marges om daarvan af te wijken begrensd zijn. De verschuiving naar 'stadsontwikkeling' is blijkbaar ingebed in het mobiliseren van projectmanagement, PPS, verzelfstandigde organisaties als Vespa, city-marketing, stadsvernieuwingsfonds, vastgoedlogica's enz. Dit noopt tot bescheidenheid inzake de capaciteit van projectregisseurs om af te wijken van de heersende instrumenten, instituties en discoursen en maakt een kritische houding noodzakelijk ten aanzien van de herkomst van veranderingen in het instrumentarium. Dergelijke kritische houding kan de (overigens altijd gestructureerde) creativiteit ondersteunen die noodzakelijk is om los te komen van actieve instituties.

6.2. Het verschil in het compromis

Anderzijds illustreren elementen uit deze episode opnieuw hoe externe invloeden een eigen vorm kunnen krijgen via de specifieke compromissen die worden ingebed in het gemobiliseerd instrumentarium en de bijbehorende relevante sociale groepen. Op het eerste gezicht lijken de gemobiliseerde instrumenten ondubbelzinnig in het voordeel van private logica's en bijbehorende winsten, waardoor de strategische selectiviteiten van deze laatste ongefilterd kunnen werken. Toch geven de wens van het College om de sociale functie van het Zeemanshuis te behouden, de bijbehorende aarzeling om het Zeemanshuis af te breken vooraleer het behoud van de gemeenschapsfuncties in het ontworpen L-blok geregeld is en de weerstand van de actiegroep 'Red het Zeemanshuis' aan dat ook in deze episode specifieke compromissen mogelijk zouden kunnen zijn met een hogere socio-territoriale innovatiecapaciteit. Dit hangt samen met het compromis tussen publieke en private sector (de specifieke institutionele vormgeving van de PPS, verhouding publieke investering - private winst, afoming van winst), de inbreng van de civiele sector die men al dan niet toestaat, de inschakeling van de sociale huisvestingssector enz.

6.3. Transfer van instrumenten - institutionele transplantatie

Uit het voorgaande volgt dat de effecten van de inbreng van externe instrumenten en hun institutionele omkadering zeer moeilijk kunnen worden voorspeld. Enerzijds impliceert het mobiliseren van externe instrumenten onvermijdelijk dat de socio-politieke betekenis die in deze instrumenten en hun institutionele omkadering is ingebed eveneens wordt gemobiliseerd. Mobiliseren van PPS introduceert onvermijdelijk private logica's en winstmaximalisatie, mobiliseren van technieken uit de marketing en evenementenwereld introduceert ook logica's gericht op subtiële overreding en inkapseling enz. Anderzijds speelt ook de preciese vormgeving van de ingebrachte instrumenten in hun nieuwe institutionele omkadering een rol. De combinatie van beide fenomenen en dus de effecten van institutionele transplantatie

kan men slechts evalueren in hun concrete en specifieke situatie. Dit stelt het hanteren van 'best practices' om het eigen beleid vorm te geven, ernstig in vraag.

6.4. De onontkoombare sectoralisering

De sectoralisering van het instrumentarium ten aanzien van het 'Schipperkwartier' werd verklaard als het uit elkaar vallen van het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling'. Op zich heeft het vaststellen van een sectoralisering dus weinig betekenis. Wat telt is de verandering in de socio-politieke betekenis die met de verschuivingen in en van socio-technische ensembles gepaard gaan. De vraag is welk soort van projecten wordt gerealiseerd onder welke combinatie van socio-technische ensembles. In dit geval blijkt dat de 'sectoralisering' van instrumenten een verschuiving inhoudt van een nagenoeg publieke logica naar een private logica.

6.5. 'Stadsontwikkeling' ruimtelijk ondersteund

De band tussen ruimtelijke en maatschappelijke transformaties kunnen we voor deze episode illustreren met de uitkomst van de ontwerpwedstrijd voor het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. De verschuiving naar 'stadsontwikkeling' als dominant socio-technisch ensemble vertaalt zich in dit geval vrij rechtstreeks in het gekozen ontwerpvoorstel. Het ontwerp van Rapp + Rapp kan men inderdaad beschouwen als het efficiëntste wat betreft de realisatie van bijkomende midden- en topklasse woningen en kantoren. De andere inzendingen gaan uit van het behoud van Zeemanshuis en zijn functies en resulteren in veeleer krampachtige organisaties van de bijkomende woningen en kantoren. Het winnend ontwerp faciliteert het beste de nieuwe institutionele omstandigheden van projectmodus, projectmanagement, private logica, middenklasselogica enz. Het verschil tussen de vier ontwerpen die het Zeemanshuis behouden en het winnend ontwerp kan dus verder socio-politiek worden geduid ⁷⁹⁵.

⁷⁹⁵ Zie ook interview Koen Derkinderen 12 september 2008: *'In die werkdefinitie gingen wij uit van het behoud, maar dat als er overtuigende voorstellen kwamen om het af te breken en men verantwoorde dat, dan mocht men dat toch. Uiteraard kwam er iemand tussen die dat deed en dat was diegene, dat was uiteraard de beste die we geselecteerd hebben, maar eigenlijk bewezen de andere vier dat ge het niet geïntegreerd kreeg. Het is altijd de kritiek die we krijgen, die vier die bewijzen in hun voorstel dat ge het niet kunt behouden, toch niet in zijn toestand dat het vandaag is.'*

IX. CONCLUSIES

Tot slot kom ik terug op de belangrijkste bevindingen van voorliggend onderzoek. Ik herneem daartoe de belangrijkste elementen uit hoofdstukken II en III maar ondersteun deze met de empirische bevindingen uit hoofdstukken IV tot en met VIII. Dit alles is voorbereid in de tussentijdse besluiten opgenomen in hoofdstukken IV tot en met VIII.

Sectie 1 herneemt kort de instrumentalistische benadering als rivaliserende verklaring voor de transformatieprocessen in het 'Eerste Kwartier'.

Sectie 2 geeft de conclusies inzake de verbreding van de institutionalistische planningtheorie en illustreert deze met de bevindingen uit de case study analyse. Het betreft de theoretische bijdrage van dit onderzoek, met een focus op de mechanismen van institutionele verandering (hoe verloopt een ruimtelijk transformatieproces?) en de socio-politieke betekenis van planningsinstrumenten en hun omkadering (wie heeft er voordeel bij gemobiliseerde planningsinstrumenten en wie niet?). Aangezien de case study analyse is opgedeeld in de 5 hoofdstukken IV

tot en met VIII, fungeert sectie 2 ook als 'cross case' analyse doorheen de hele periode van analyse.

De derde sectie bespreekt de methodologische bijdrage van dit onderzoek. Zij evalueert enerzijds vooral de wijze van operationalisering en anderzijds de degelijkheid/validiteit van de case study onderzoeksstrategie. Ook wordt gewezen op de praktische inzetbaarheid van de in dit onderzoek ontwikkelde methode voor institutionalistische analyse in planningsprocessen en in beleidsevaluatie.

Sectie 4 geeft een aantal potentiële gevolgen van de institutionalistische analyse van de transformatie van het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen voor de Vlaamse ruimtelijke planningspraktijk. Dit is de empirisch-praktische bijdrage van dit onderzoek. Aangezien deze sectie voorbij de analyse gaat en normatief wordt, betreft het hoofdzakelijk denkpluist die verder moeten worden uitgewerkt.

Sectie 5 rondt af met enkele lacunes, verbeterpunten en pistes voor verder onderzoek.

1. Instrumentalistische mythes

Het Schipperskwartier is één van de oudste delen van de Antwerpse binnenstad en is van oudsher bekend en berucht om zijn raamprostitutie. In de loop der tijden hebben zich rond de wijk sterke randen ontwikkeld: de Kaaien, Leien, Vlieten en Ruien schermen een binnengebied af waarin alles wat te los of te licht is voor de stad, zoals prostitutie en malafide handel, bijeengewaaid leek. Terwijl stadsontwikkelingsprocessen zedig rond de wijk heen werkten en zich bezig hielden met de ontwikkeling van de binnenstad, de Universiteitsbuurt en het Eilandje raakt in de jaren '80 - '90 het oude evenwicht tussen wonen en prostitutie ernstig verstoord. In 1997 trekken de bewoners dan ook aan de alarmbel. Het stadsbestuur reageerde met het "Beleidsplan prostitutie" (1999), met als basisprincipe: 'Raamprostitutie mag in Antwerpen blijven, maar onder voorwaarden'. In 2000 - 2001 werd een gedoogzone voor raamprostitutie ingesteld en op en rond het Falconplein werden malafide handelszaken, vooral actief in de namaakhandel, gesloten. Door dit beleid werden gaten geslagen in het stedelijk weefsel. Strategische investeringen waren op korte termijn noodzakelijk om de weg voor de georganiseerde misdaad af te sluiten en een nieuwe dynamiek in de buurt op gang te brengen. Daarom werd in 2002 de toekomstvisie "Het Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen" opgemaakt. Het is een waaier van projecten van sociale, economische en ruimtelijke aard die variëren van leuke evenementen, stedelijke dienstverlening over de heraanleg van straten en pleinen tot grote nieuwbouwprojecten. Kortom: de stad voert, in

samenwerking met publieke en private partners, een doorgedreven geïntegreerd gebiedsgericht beleid. De resultaten op het terrein zijn duidelijk zichtbaar. De straten van het raamprostitutiegebied zijn heraangelegd met ook nieuw en op maat van het gebied ontwerpen straatmeubilair. De raamprostitutiepanden zijn gerenoveerd (op basis van het reglement geschiktheidsverklaring). De politie is met een antenne aanwezig en er is het gezondheidshuis voor prostituees (Prijs van de Bouwmeester voor de categorie nieuwbouw). "Het Stadsmagazijn" (in de onmiddellijke buurt) werd gerenoveerd tot ontmoetingscentrum. De woonstraten werden opnieuw aangelegd met aandacht voor de verblijfsruimte, de Woonwijzer werd ingeplant en particuliere verbouwingen worden door de nieuwe woonbeleidsinstrumenten gestimuleerd. De private renovaties en bouwprojecten getuigen van geloof in het door de stad gevoerde beleid. Tot slot zijn er nog het toeristisch ruienproject en de activiteiten en evenementen van het wervend programma die veel bezoekers naar de wijk brengen. Een aantal grote projecten in de wijk zitten nog in de pijplijn maar nemen wel vaste vorm aan. Het Barreiroproject, het stadsproject Falconplein - Zeemanshuis - en een aantal kleinere bouwprojecten in het kader van het krottenbeleid zijn op vandaag nog niet gerealiseerd, maar de plannen zijn concreet en geven duidelijk het ambitieniveau aan dat de stad in deze wijk wenst aan te houden.

(Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2005a)

Het stadsproject Schipperskwartier is gestart naar aanleiding van een petitie van de bewoners van de wijk aan toenmalig burgemeester Detiège (1997). De buurtbewoners eisten een kordaat optreden tegen de overlast ten gevolge van de prostitutie in hun wijk (rondrijdende auto's (carrousel d'amour), criminaliteit, wildplassen, vandalisme, ...)

(Stad Antwerpen planningscel 2005c)

Na het aanhoudende bewonersprotest in de jaren '90 kreeg de toenmalige burgemeester in 1997 een stevige petitie voorgeschoteld: voor de buurtbewoners was de maat vol. Zij eisten een kordaat optreden. [Het Schipperskwartier moest weer een leefbare buurt worden en dat kon alleen met snelle, dwingende en zeer concrete maatregelen.] Het stadsbestuur besliste om niet enkel de symptomen van de prostitutie te bestrijden, maar koos resoluut voor een integrale aanpak van de prostitutieproblematiek. Het college van burgemeester en schepenen besteedde de opdracht uit aan het Nederlands bureau Seinpost en op 18 maart 1999 keurde de stad het 'Beleidsplan Prostitutie Antwerpen' goed.

[Na de zeer strenge uitvoering van het prostitutiebeleid en de opkuisactie van de politie werd het stil in de wijk. De prostitutie was teruggedrongen tot drie beheersbare straten. Het gebied eromheen bleef achter met de allures van een spookstad. De Oudemansstraat, Sint-Paulusplaats, het Falconplein en

Klapdorp bleven verlaten achter en kampten met een leegstand tot 80 procent van de panden.]

Het duidelijke en doorgedreven repressief beleid van de stad had de excessen in het Schipperskwartier weggesneden. Nu was er ruimte om te praten en te denken over de plaatselijke economie, de woonkwaliteit, groene ruimten, sociale netwerken en feesten. Het Schipperskwartier had nood aan een toekomstvisie voor de wijk als geheel, kortweg stadsontwikkeling. In februari 2002 keurde het college een duidelijk uitgestippeld planningsproces goed dat zou resulteren in een onderbouwd en gedragen strategisch plan voor de wijk. Het planproces bestond uit drie grote fasen: onderzoeksfase, plan- en besluitvormingsfase, implementatiefase.

(Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2005:24, 65, 66) en [(Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2007:7, 46)]

Het project [Falconplein-Zeemanshuis] maakt deel uit van een geïntegreerd strategisch plan voor het Schipperskwartier en omgeving. Dit werd vertaald in de consensusnota Schipperskwartier en bestaat uit een lange termijn visie en een plan van actie (jaarlijks) op korte termijn. Binnen dit plan vormt voorliggend project een strategisch sleutelproject als impuls voor de versterking van de woonfunctie, het economisch draagvlak en de sociale cohesie op lange termijn.

(Stad Antwerpen AG VESPA 2004a)

Onderstaande cases geven aan hoe op maat van het project een uitnodigende participatielijn werd uitgetekend, die de klassieke communicatie- en participatiemethodieken met buurtkranten en hoorzittingen overstijgt en gericht is op het inhoudelijk, maar ook fysiek toe-eigenen van het project(gebied) door bewoners en stadsgebruikers.

(Haine and De Wever 2006)

Klassieke hoorzittingen doen vaak alleen dienst als barometer voor de algemene (on)tevredenheid van de burger. Bij de inhoudelijke participatie in Spoor Noord en het Schipperskwartier ligt de nadruk niet op het éénrichtingsdebat van overheid naar burger maar op de dialoog tussen de participanten.

(Haine and De Wever 2006)

Wat we echter niet geloven, is dat ontwerpen een publieke activiteit zou kunnen worden en dat de bewoner de uiteindelijke lijnen trekt en het ontwerp maakt. Ontwerpen is een vakdiscipline op zich en ontwerpers hebben daarin hun specifieke en eigen rol.

(Haine and De Wever 2006)

De projectleider heeft in het participatieproces echter een grote verantwoordelijkheid als centrale spil tussen verschillende communicatie- en samenlevingsopbouwinstellingen maar ook om de input te vergaren, te laten doorwerken en in het juiste perspectief te plaatsen.

Participatie creëert concrete verwachtingen bij de deelnemers en vraagt van projectleiders een engagement, een kritische houding, maar vooral een gezonde dosis 'eer en geweten', want de input is kneedbaar, interpreteerbaar, manipuleerbaar en vooral vluchtig.

(Haine and De Wever 2006)

Volgens 'officiële' ex post beschrijvingen - zoals hierboven geïllustreerd ⁷⁹⁶ - is het transformatieproces van het Schipperskwartier gestart met een bewonerspetitie in 1997 en de goedkeuring van het beleidsplan prostitutie Antwerpen in 1999. Vervolgens voerde de stad het prostitutiebeleid uit, wat resulteerde in een leegstaande spookstadwijk waarna een goed beheerd, rechtlijnig en doelgericht planningsproces volgde. Voor elke ontwikkelingsstap ontwikkelden het college en de stedelijke administratie aangepaste instrumenten. Met behulp van een strategisch plan genereerden planners middelen en voerden twaalf tot veertien geselecteerde complexe deelprojecten uit. Bewoners werden met nieuwe technieken nauw bij het beleid betrokken.

De officiële beschrijvingen schieten nochtans tekort in het verklaren van het werkelijke verloop van de transformatie van het 'Eerste Kwartier', kloppen niet met de waargenomen feiten en zijn instrumentalistisch. In deze versies is bijvoorbeeld geen sprake van de gebeurtenissen vóór 1999, wordt het beleid van de jaren 1980 herleid tot een 'non-beleid' en wordt de draagwijdte van de vroegere sociale huisvestingsprojecten onderschat. De civiele sector (waaronder de samenlevingsopbouw en Payoke) die in de feiten zo belangrijk is geweest, is afwezig in de beschrijvingen. Het moeizame zoeken gedurende vijftien tot twintig jaar naar mogelijke oplossingen en het moeizaam tot stand komen van een coalitie van diverse actoren en een bijbehorend compromis komen niet in beeld. De ontwikkeling van nieuwe instrumenten wordt beschreven als een eenvoudige uitvoering van gestelde doelen, wat tegenstrijdig is met de lange periode nodig om de gedoogzone te implementeren en los te komen van de actieve instituties. Het prostitutiebeleid wordt herleid tot sociaal beleid terwijl dit bij nader toezien meer geïntegreerd en gebiedsgericht was dan de latere stadsontwikkeling. De petitie van 1997 is in de beschrijvingen de officiële start van het proces maar blijkt in werkelijkheid irrelevant en niet ingediend door bewoners maar door eigenaars van prostitutiepanden. En de plotse doorwerkingen van het veiligheidsbeleid, de Antwerpse ruimtelijke planning,

⁷⁹⁶ Gelijkaardige citaten zijn af te leiden uit (Haine 2007a, Haine 2007c, Schreurs 2006, Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel 2002b) en een toelichting van Kitty Haine voor de SP2SP gebruikersgroep op 4 maart 2007.

de internationale projectmodus enz. worden niet verklaard maar toegeschreven aan de creativiteit, bekwaamheid, morele superioriteit ('eer en geweten') en institutionele vrijheid van ambtenaren en bestuurders.

Niet alleen de 'gezuiverde' gebieden zijn in een sneltempo gegentrificeerd nadat marginalere gebruikersgroepen uit het stadsbeeld werden geweerd; ook het overgebleven rosse buurtje heeft een sociale selectie doorgemaakt, qua dames, zowel als qua klanten. Gedaan is de tijd dat je je voor 10 euro kon laten pijpen, maar wie het nu kan betalen krijgt er wel wat voor terug: een schone, veilige, hygiënische, volgens sommigen wat cleane omgeving met de sfeer van een themapark, en dames die gecontroleerd worden op hun verblijfsstatuut (ethische betaalsex!) en hun gezondheidstoestand. Geen vieze ziektes mee naar huis. De minder goeude klanten, en de minder fortuinlijke (wat heet fortuinlijk!) prostituees zijn geëxporteerd naar elders, en daar gaat Janssens zelfs prat op.

(Loopmans 2006), p. 14

Het "succesverhaal" van het Schipperskwartier wordt momenteel gekopieerd in de Atheneumbuurt in Antwerpen-Noord. Niet toevallig ligt ook die buurt aan het front van de Antwerpse "gentrification".

(Loopmans 2006), 14 - 15

Heel andere beschrijvingen - waarin bovenstaande twee citaten enigszins passen - zien de transformatie van het 'Schipperskwartier' als een onderdeel van een 'revanchistisch' beleid. Dit laatste zou massale overheidsinvesteringen in het aantrekken van midden- en hoge inkomensgroepen naar de stad, combineren met een veiligheidsbeleid gericht op disciplineren en/of sociale verdringing van kansarmen. Dergelijke analyses hebben de neiging een te grote nadruk te leggen op structurele factoren die het transformatieproces zouden determineren. Hun verklaringen lijken op een doelbewust (neo-liberaal) complot te wijzen van de middenklasse en de vastgoedelite tegen lagere inkomensgroepen. Dergelijke analyse is echter sociaal deterministisch en dus - zoals de hoger aangehaalde beleidsgeoriënteerde lezing - eveneens instrumentalistisch. Zij besteedt te weinig aandacht aan de specifieke vorm die macro-structurele trends aannemen in een concreet gebied en proces. In dergelijke analyse komt bijvoorbeeld het compromis tussen veiligheidsbeleid en sociaal beleid niet aan bod, dat in het dialectisch proces van actoren en instituties in het 'Eerste Kwartier' ingebed geraakte in de socio-technische ensembles 'prostitutiebeleid' en 'sociale stadsontwikkeling', en dat gezorgd heeft voor een langdurige verbetering van de positie van (een deel van de) prostituees in Antwerpen. Evenmin wordt het activisme van Payoke belicht dat in belangrijke mate verantwoordelijk is geweest voor dit compromis. Hetzelfde geldt voor de milderende invloed die de in het Schipperskwartier aanwezige sociale huisvesting heeft op sociale verdringing, de laagdrempelige

woonbeleidsinstrumenten gericht op individuele bouwheren, de investeringen in wijkvoorzieningen in het Stadsmagazijn, of het compromis van wijkontwikkeling en city-marketing ingebed in het 'wervend programma'.

2. Naar een verbreding van de institutionalistische planningtheorie

De analyse van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen vanuit een strategisch-relationale institutionalistische benadering geïnspireerd door de institutionalistische planningtheorie (Gualini 2001, Hajer 2003, Healey 1999, Healey 2005, Healey 2007, Mazza 2002, Moulaert 2005, Moulaert and Cabaret 2006, Saey 1995a, Saey 1995b), verbreed met Jessops (2001) strategisch-relationale benadering, Berger en Luckmanns (1967) sociale constructie van de maatschappij, Bijkers (1995) theorie van socio-technische verandering en een aantal andere institutionalistische auteurs, leidde tot een heel andere analyse dan de beleidsgeoriënteerde dan wel de 'revanchistische' analyses. In voorliggend onderzoek heb ik - in de context van een strategisch project - proberen aan te tonen hoe het strategisch-relationale institutionalistisch perspectief kan gebruikt worden voor de analyse van planningsinstrumenten in een institutionele dynamiek en de evaluatie van de socio-territoriale innovatiecapaciteit van planningsinstrumenten. Volgens dit perspectief, start de transformatie van het 'Eerste Kwartier' niet met het maken en goedkeuren van het beleidsplan prostitutie in 1999 en gaat het niet om een sterk beheerd, rechtlijnig, éénduidig proces met een duidelijk doel. Nieuwe instrumenten worden niet louter gecreëerd naargelang de behoefte of omdat zij technisch beter zijn dan vorige instrumenten. Planningsinstrumenten ontstaan hoogstens gedeeltelijk na bewuste keuzes omdat ze technisch 'werken'. Voorliggend onderzoek komt tot alternatieve verklaringen door planningsinstrumenten te plaatsen in een 'institutioneel veld'.

2.1. Institutioneel veld

De strategisch-relationale institutionalistische analyse ziet planningsinstrumenten als onderdeel van een institutioneel veld van 'individuele en collectieve actoren' (verantwoordelijk voor de (re)productie van instrumenten en instituties maar met gestructureerde preferenties), 'relevante sociale groepen' (een de facto groepering van diverse actoren gericht op een specifiek instrumentarium en ingebed in de bijbehorende institutionele omkadering), 'institutionele omkaderingen' (een min of meer coherente set van instituties rond een planningsinstrument of groep daarvan die het gedrag van een overeenkomstige relevante sociale groep structureert), 'socio-technische ensembles' (een relevante sociale groep en zijn overeenkomstige institutionele omkadering) en 'macro-structurele factoren' (waar - vanuit analytisch

standpunt - instituties ophouden en structuur begint). In dit veld is planning een geïstitutionaliseerde praktijk. De dynamiek die van toepassing is op actoren en instituties, geldt dus eveneens voor planning en planningsinstrumenten. Met bijkomende intermediaire concepten 'inclusie', 'stabilisering', 'structureel ingeschreven strategische selectiviteit', 'structureel georiënteerde strategische calculatie', en de principes van de dynamiek waarin agency, instituties en macro-structurele factoren op elkaar inwerken, wordt dit verder uitgewerkt (zie verder).

episode	socio-technische ensembles
vóór 1984	<ul style="list-style-type: none"> – 'stadsherstel' – 'sociale huisvesting' – 'samenlevingsopbouw' – 'gedogen van prostitutie en uitgaansleven'
1984 - 1997	<ul style="list-style-type: none"> – 'hulpverlening' – 'socio-politieke actie' – 'publieke veiligheid'
1997 - 2002	<ul style="list-style-type: none"> – 'prostitutiebeleid'
2002 - 2004	<ul style="list-style-type: none"> – 'sociale stadsvernieuwing'
na 2004	<ul style="list-style-type: none"> – 'stadsontwikkeling' – 'publieke veiligheid' – 'sociaal prostitutiebeleid' – 'wijkwerking' – overige reguliere werkingen: woonbeleid, stedenbouwkundige vergunningen, atelierbeleid, toeristische

figuur 85: socio-technische ensembles in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'

Met de analyse van het institutioneel veld in diverse episodes in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' toonde ik de meervoudigheid van het planningsinstrumentarium aan (zie figuur 85). Op hetzelfde moment zijn meerdere socio-technische ensembles actief, met dus diverse relevante sociale groepen elk ingebed in een eigen instrumentarium, dat deze groepen beschouwen als het 'juiste' planningsinstrumentarium. 'Planning' heeft dus heel verschillende vormen en heel verschillende betekenissen voor verschillende actoren.

2.2. Instrumenten als instituties

Overeenkomstig het strategisch-relationeel institutionalistisch perspectief en geïnspireerd door Bijker (1995), Lascoumes en Le Galès (2007) en Mazza (2002),

definieerde ik planningsinstrumenten als de technische kern van een institutionele omkadering die het handelen van een relevante sociale groep structureert. Planningsinstrumenten worden daarbij instituties (niet te verwarren met (overheids)organisaties). Ik gaf bijvoorbeeld aan hoe het bouwen, regelen van eigendomskwesties en volgen van toewijzingsprocedures van sociale woningen, sociale patronen zijn waarbinnen het College en de sociale huisvestingsmaatschappijen opereerden in de eerste episode. Datzelfde geldt voor het instrument 'de pers' en de wetmatigheden daarvan (moet frequent, vraagt om spektakel, vraagt om directe contacten, vraagt om directe actie enz.) als onderdeel van 'socio-politieke actie' in episode 2. Ook de ruime waaier van instrumenten van het 'prostitutiebeleid' in episode 3 (beleidsplan, gedoogzone, reglementen, controle en handhaving, hulpverlening aan prostituees, wijkwerking enz.) beschouw ik als instituties waarbinnen de betrokken actoren (in hun relevante sociale groep) opereren. Vele andere voorbeelden zijn mogelijk.

In de institutionele omkadering die wordt gemobiliseerd door daarbinnen handelende actoren, onderscheidde ik geïnspireerd door Bijker (1995), Buitelaar (2008), Gonzalez en Healey (2005), Hajer (2003), Healey (2007), Healey et al. (2003), Mazza (2002), Moulaert (2000) en Moulaert et al. (2007) technische, cognitieve, socio-politieke en discursieve dimensies. Voorliggend onderzoek zet vooral de (driehoeks-)wisselwerking van de technische dimensie met enerzijds de overige institutionele dimensies (de institutionele omkadering) en anderzijds met het handelen van actoren in de kijker, zonder evenwel de andere dimensies uit het oog te verliezen. Daaruit blijkt enerzijds hoe planningsinstrumenten beantwoorden aan diverse sociale rationaliteiten (instrumenten verschijnen omwille van hun maatschappelijke acceptatie, niet omdat zij 'werken'), maar anderzijds hoe ook technische aspecten hun plaats hebben in de analyse. Dit laatste maakte ik ook zichtbaar door systematisch in te gaan op zeer concrete (technische) instituties die in de verschillende episodes werden gemobiliseerd: concrete planningsprocessen en -procedures met hun precies verloop (ontstaan en activiteiten van STOEP, ontstaan en activiteiten van BOP, werking van de stuurgroep prostitutiebeleid, proces uitgetekend onder de stuurgroep Schipperskwartier) concrete reglementen en wetgeving met hun preciese formuleringen (federale wetgeving inzake prostitutie, gemeentelijk reglement geschiktheidsverklaring, gemeentelijk reglement gedoogzone, federale wetgeving veiligheidsbeleid, gemeentedecreet), concrete financieringen met hun preciese voorwaarden (subsidies voor stadsherwaardering, federaal grootstedenfonds, Vlaamse subsidie voor stadsvernieuwingsprojecten, gemeentelijke subsidie voor renovatie van woningen), concrete plannen met hun preciese inhoud (beleidsplan prostitutie, ontwerp voor de omgeving van het Zeemanshuis) enz.

Daarbij werd echter ook telkens duidelijk dat loutere techniciteit niet bestaat maar dat techniciteit sociaal is ingebed in het handelen van concrete actoren en relevante

sociale groepen en in een ruimere institutionele omkadering en bijgevolg ook een socio-politieke inhoud draagt. Door planningsinstrumenten te aanzien als instituties worden zij immers gedefinieerd als sociale feiten. Dat houdt ook in dat verschillende techniciteiten (cum socio-politieke inhoud) naast elkaar bestaan en dat dezelfde techniciteit voor verschillende actoren (al dan niet ingesloten in een instrument en zijn institutionele omkadering) een verschillende inhoud en betekenis heeft. Voorbeelden daarvan zijn de van elkaar verschillende voorstellen die enerzijds Payoke en anderzijds de dienst prostitutiebeleid deden voor een beleidsplan prostitutie, voor de precieze vorm en invulling van de gedoogzone en voor het reglement geschiktheidsverklaring. Deze voorstellen voor concrete instrumenten verschilden in hun techniciteit van elkaar maar tegelijkertijd ook in hun achterliggende logica en bijvoorbeeld visie op de aanpak van de problematiek.

De bijzondere aandacht voor de technische dimensie is echter niet meer dan een startpunt voor de analyse van een ruimere institutionele dynamiek en mag niet leiden tot het verwaarlozen van de overige dimensies van de ruimere institutionele omkadering. Andere auteurs gaan op een vergelijkbare manier te werk bij de analyse van de (driehoeks)wisselwerkingen van de cognitieve dimensie (met bijvoorbeeld Berger en Luckmann, Latour, Calon, Law over de sociology of knowledge), de socio-politieke en socio-economische dimensie (met bijvoorbeeld Moulaert, Healey en politiek-economische en regulationistische auteurs) en de discursieve dimensie (met bijvoorbeeld Hajer, Sum, Jessop en Oosterlynck en de cultural political economy) met enerzijds het handelen van actoren en anderzijds de globale institutionele omkadering. Dat houdt in dat elke dimensie van een institutionele omkadering kan geanalyseerd worden als mediërend tussen alle andere dimensies en het handelen van actoren. Dit blijkt ook uit het feit dat in de analyse in voorgaande hoofdstukken, het onderscheid tussen verschillende institutionele dimensies louter als heuristiek wordt gehanteerd en niet terugkomt in de besprekingen van de betreffende institutionele omkaderingen (zie de afsluitende figuren 33/34, 38/39, 50/51, 69/70, 83/84 in elke episode in hoofdstukken IV tot en met VIII, versus de voorbereidende figuur 20 in hoofdstuk III.4). Zo probeerde ik ook voor elk onderdeel van elke institutionele omkadering te wijzen op achterliggende instituties. Het gaat in episode 1 bijvoorbeeld om het bouwen van sociale woningen en achterliggende subsidiesystemen en politieke logica's, in episode 2 bijvoorbeeld om hulp aan prostituees en achterliggende logica's van de gezondheidszorg, de bestrijding van mensenhandel en de welzijnssector, in episode 3 bijvoorbeeld om het beleidsplan prostitutie en de achterliggende strategische planning of de gemeentelijke reglementen en de achterliggende juridische logica's, in episode 4 bijvoorbeeld om communicatieacties en achterliggende logica's van wijkontwikkeling en city-marketing, in episode 5 bijvoorbeeld om PPS en de achterliggende logica van het stadsvernieuwingsfonds.

2.3. Institutionele dynamiek

In de strategisch-relatieve institutionalistische analyse van de vijf episodes in de transformatie van het 'Eerste Kwartier', kwamen diverse factoren aan bod die meespeelden in de reflexieve - recursieve institutionele dialectiek. Het gaat om:

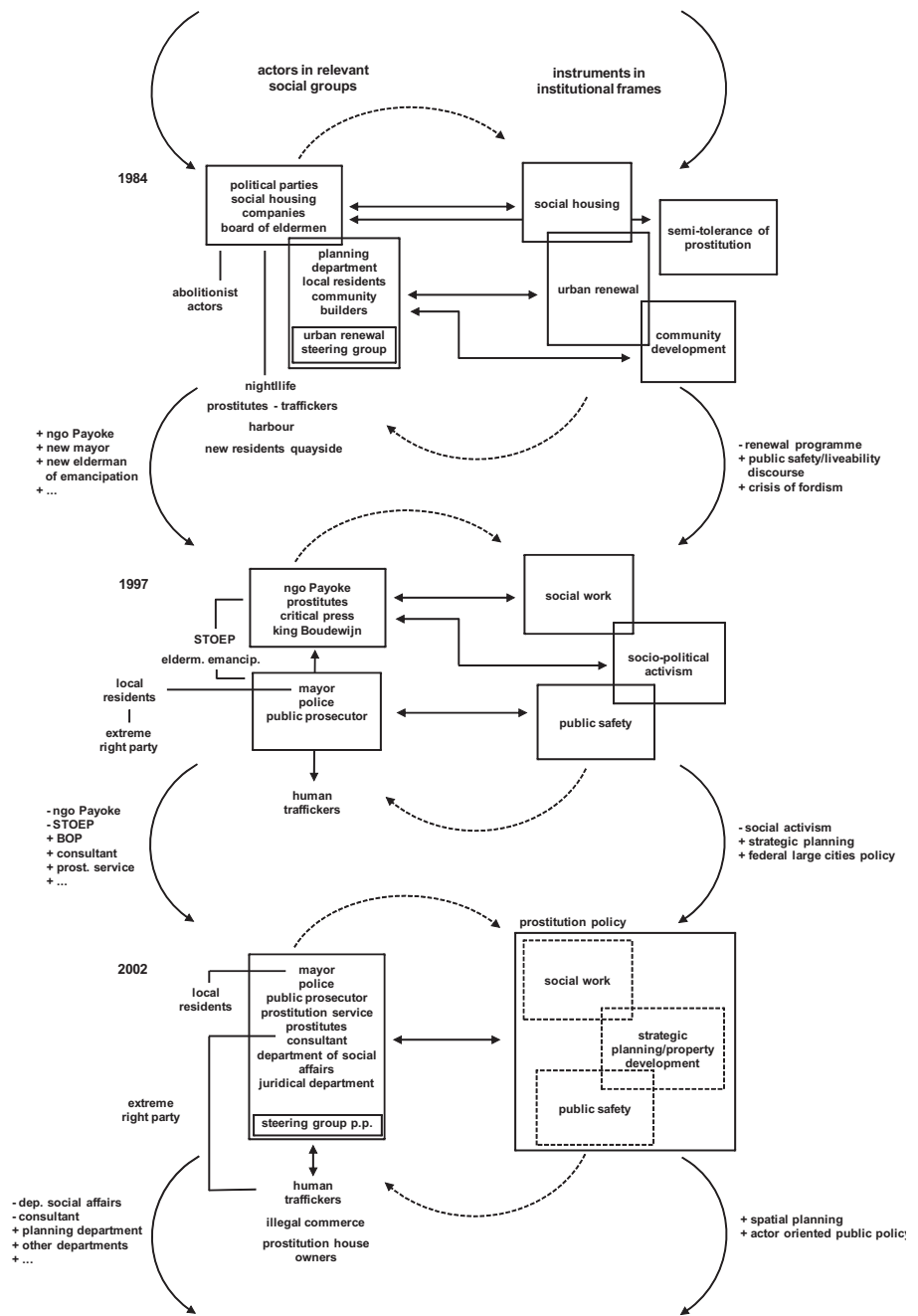
- de praktijken van individuen (Patsy Sörensen, Leona Detiège, Mat Steyvers, Karin Martens, Kitty Haine, Joris Wils, Tuur Van Wallendael enz.) en hun inbedding in achtergronden, persoonlijke geschiedenissen, rollen en logica's
- het activisme van grassroots bewegingen als Payoke en de Antwerpse samenlevingsopbouw (essentieel in episodes 1, 2 en 3)
- de langdurige aanwezigheid van actoren die betrokken waren in vroege stadia van het transformatieproces (dienst sociale zaken, burgemeester en kabinet, Payoke)
- (generatie)wissels van betrokken individuele en collectieve actoren noodzakelijk voor de fundamentele verandering in sociale relaties en machtsverhoudingen (van burgemeester Cools naar Detiège, van de dienst sociale zaken naar de dienst prostitutiebeleid, van samenlevingsopbouw naar Payoke naar Gh@pro, van commissaris Hopstaken naar commissaris Muyters enz.)
- de toename van de kritische massa van het netwerk van actoren georganiseerd tot een relevante sociale groep verbonden met de nieuwe institutionele omkadering (steeds groter wordende groep onder 'prostitutiebeleid' en 'sociale stadsontwikkeling', invoeren van overlegplatformen en andere organisatievormen)
- de confrontatie van deze groep met actoren die niet ingesloten zijn in de nieuwe institutionele omkadering (georganiseerde misdaad, eigenaars van prostitutiepanden)
- de inbedding van een sociale logica ten voordele van zwakkere groepen in de nieuwe compromissen en instituties (bescherming van prostituees, sociale huisvesting)
- behoud en onderhoud van deze compromissen om de capaciteit te vergroten van de betrokken relevante sociale groep om confrontaties aan te gaan met tegenstanders (compromis ingebed in het project gedoogzone dat doorwerkte tot in de uitvoering van latere acties)
- de stabilisering van de nieuwe institutionele omkadering (opmaak van de nieuwe reglementen, ontstaan van nieuwe wetgeving zoals bijvoorbeeld de invoering van gemeentelijke administratieve sancties in het gemeentedecreet, aanpassing van het B.P.A. binnenstad)
- de onvermijdelijke professionalisering (voltijdse betrokkenheid dienst prostitutiebeleid, betrokkenheid planningscel, politieantenne, schepen met bevoegdheid voor prostitutiebeleid enz.)
- de daarmee verbonden exclusie (uitsluiting van Payoke, volledige overname door de stad van 'prostitutiebeleid' en 'sociale stadsontwikkeling')

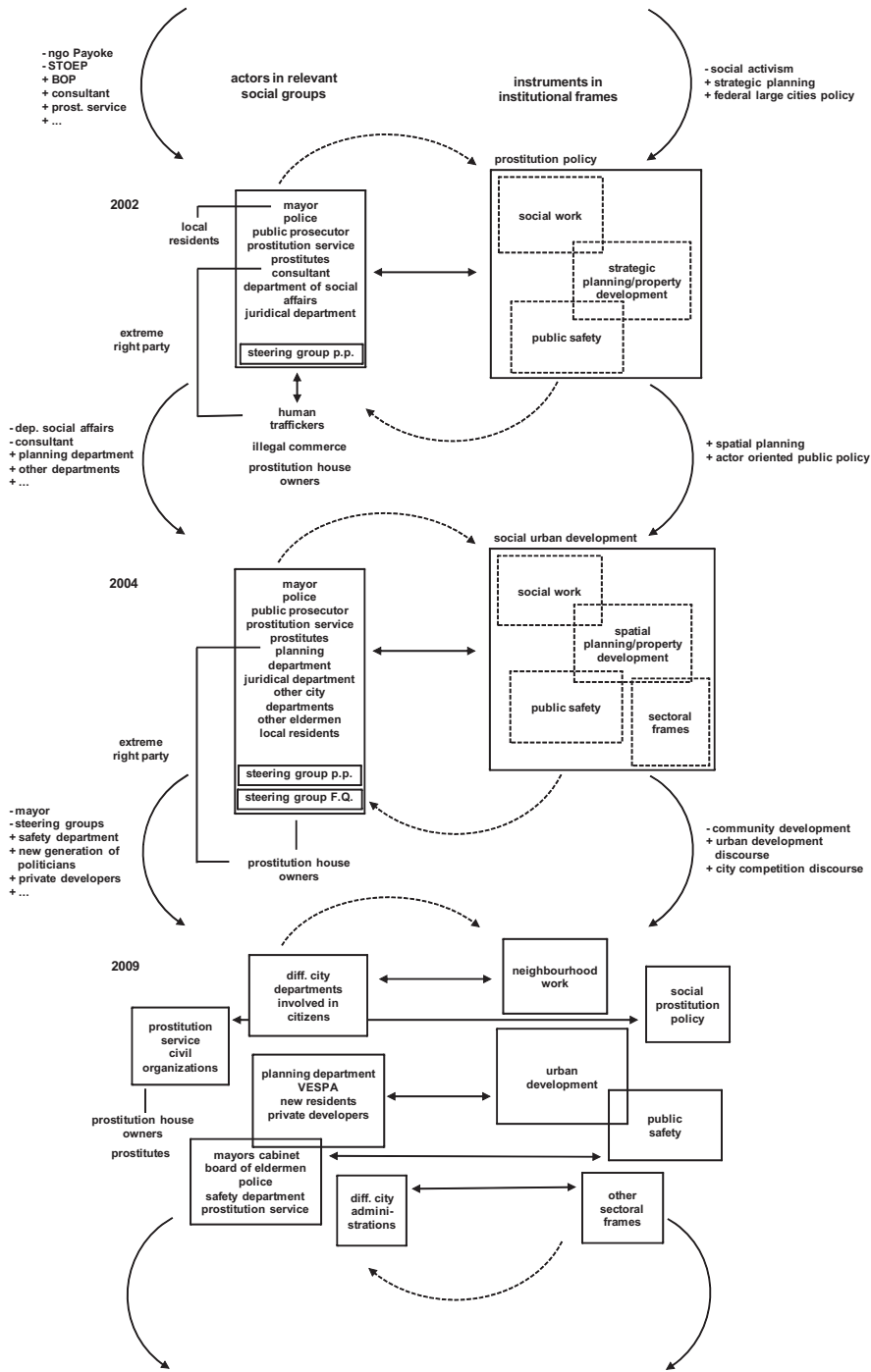
- de mobilisering en verbinding van een hele waaier van instituties in het project (meest markant in de enorme diversiteit van instituties die worden gemobiliseerd in 'prostitutiebeleid' en 'sociale stadsontwikkeling') en de doorwerking daarvan in het denken en handelen van actoren
- de internalisering van macro-structurele veranderingen in het project (bijvoorbeeld het ontstaan van het federaal veiligheidsbeleid en doorwerking van het stedenbeleid beide verbonden met de transformatie van de welvaartsstaat en de liberalisering daarvan maar lokaal gemedieerd)
- de lange periode noodzakelijk voor het ontwikkelen van een collectief leerproces dat sociale relaties en machtsverhoudingen kan wijzigen (zie bijvoorbeeld de zoekende acties van de dienst emancipatiebeleid zoals het organiseren van opvang voor prostituees, de vele initiatieven van Payoke sommige langdurig sommige kortstondig, het zoeken naar manieren om prostitutiepaden te sluiten door het kabinet van de burgemeester, de poging van de dienst prostitutiebeleid om een vastgoedontwikkelingsmaatschappij op te richten enz.)
- enz.

Voorgaande factoren werden in de institutionalistische analyse echter niet als aparte factoren belicht maar als onderdeel van de reflexieve - recursieve institutionele dialectiek in zijn complexiteit. In navolging van Jessop (2001) zie ik het proces van socio-technische verandering immers als een complexe, padafhankelijke en padcreërende reflexieve - recursieve dialectiek van actoren in relevante sociale groepen en planningsinstrumenten in institutionele omkaderingen, die geleid wordt door meerdere sociale rationaliteiten veeleer dan een technische rationaliteit. Enerzijds creëren, transformeren en/of reproduceren actoren instrumenten en institutionele omkaderingen. Zij doen dat strategisch en reflecterend ten aanzien van de beschikbare instrumenten maar zijn in hun reflectie en strategie in verschillende mate doordrongen, beperkt of versterkt door diezelfde instrumenten en hun omkaderingen. Anderzijds zijn instituties selectief open voor de strategieën en tactieken van actoren, afhankelijk van de specifieke belangen en waarden die in deze instituties zijn ingebed als resultaat van conflicten en compromissen tussen verschillende actoren.

In de voorgaande hoofdstukken heb ik dit empirisch onderbouwd. Ik heb aangetoond hoe de institutionele omkaderingen van 'samenlevingsopbouw', 'stadsherstel' en 'semi-gedogen van prostitutie' (jaren 1970 en 1980) de activistische praktijken van Payoke hebben mogelijk gemaakt en aangemoedigd (episode 1). Payoke maakte immers gebruik van en was gevormd door de instrumenten en emancipatorische gedachte van de samenlevingsopbouw, en had de discussies omtrent het herwaarderingsgebied Sint-Paulus en het onvermogen om met prostitutie om te gaan meegemaakt. Op zijn beurt produceerde het activisme van Payoke de instrumenten en institutionele omkadering 'socio-politieke actie' (episode 2). Ondertussen speelde een relevante sociale groep met daarin onder andere het kabinet van burgemeester

Detiège in op het federaal veiligheidsdiscours van de jaren 1990 en ontwikkelde daarop de instrumenten en institutionele omkadering 'publieke veiligheid'. De loutere betrokkenheid in het transformatieproces van deze groep mobiliseerde en medieerde het federaal (en internationaal) veiligheidsbeleid in het proces. Na een lange periode van actie en debat, geraakte een compromis tussen de belangen en waarden van de relevante sociale groepen verbonden met beide omkaderingen 'socio-politieke actie' en 'publieke veiligheid', ingebed in de omkadering 'prostitutiebeleid' (episode 3). Dit compromis had een langdurige invloed op de daaropvolgende acties van de dienst prostitutiebeleid, de planningscel en anderen, zelfs bij latere veranderingen van actoren en institutionele omkaderingen. De praktijken van de relevante sociale groep handelend binnen de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' - die voorgaande relevante sociale groepen rond Payoke en het kabinet van de burgemeester integreerde - betrokken de planningscel in het proces, wat de specifieke instrumenten en institutionele omkadering daarvan introduceerde (episode 4). De instrumenten en omkadering van de planningscel hadden een sterke impact op het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid' en transformeerden dit laatste in het socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' waarbinnen andere strategieën en selectiviteiten (procesontwerp, strategisch plan en strategische actie, ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp, draagvlakverwerving, verkeersplanning en openbaar domein, woonbeleidsinstrumenten, bovenlokale fondsen) actief werden. Instrumenten van fysieke herstructurering en de bijbehorende institutionele omkaderingen - geïntroduceerd met het intreden van de planningscel - deden een nieuwe coalitie ontstaan tussen de stad, haar vastgoedontwikkelingsmaatschappij, private ontwikkelaars en nieuwe bewoners binnen de nieuwe institutionele omkadering 'stadsontwikkeling' (episode 5). Dit veroorzaakte tenslotte het uiteenvallen (sectoralisering) van 'sociale stadsontwikkeling' in diverse instrumentgroepen en hun omkaderingen, onder andere 'stadsontwikkeling', 'publieke veiligheid', 'sociaal prostitutiebeleid' en 'wijkwerking'. Figuur 86 vat bovenstaande dynamiek beknopt samen.





figuur 86: schema van de institutionele dynamieken in het 'Eerste Kwartier' (1984 - 2009) (bron: auteur, in delen opgenomen in (Van den Broeck 2010))

Bovenstaande samenvatting geeft aan hoe de verbrede institutionalistische planningtheorie inzicht geeft in het daadwerkelijk verloop van transformatieprocessen. De analyse toont een dynamiek waarin continuïteit en discontinuïteit of institutionele stabiliteit en institutionele verandering een plaats hebben en die grondig verschilt van al te eenvoudige modellen die transformatieprocessen zien als een aantal al dan niet opeenvolgende ideaaltypische fasen of als ideaaltypische vormen van besluitvorming. De dynamiek van ruimtelijke transformatieprocessen volgen geen lineair patroon, maar kunnen of kunnen niet plaatsvinden. Zij volgen integendeel een pad van bifurcaties, machtsstrijd, gemiste kansen, doodlopende wegen, keuzes zonder terugkeermogelijkheid enz. De uitkomst is padafhankelijk van voorgaande processen van institutionalisering waarin planningsinstrumenten hun specifieke vorm kregen, op een specifieke plaats en in een specifieke tijd, maar ook contingent en niet gedetermineerd.

2.4. Planningsinstrumenten, strategische selectiviteiten en socio-territoriale innovatie

De strategisch-relationale institutionalistische analyse is door zijn reflexief - recursief dialectische formulering van institutionele dynamiek in essentie een socio-politieke en dus machtsgeladen analyse, die begint bij de differentiële werking van zowel actoren als instituties. Het mobiliseren van planningsinstrumenten impliceert immers het mobiliseren van hun institutionele omkadering en de socio-politieke eigenschappen van beide. Planningsinstrumenten *belichamen* socio-politieke eigenschappen, uitgedrukt in structureel ingeschreven strategische selectiviteiten die specifieke strategieën van specifieke actoren bevorderen dan wel beperken. Bijgevolg kunnen we specifieke planningsinstrumenten, of specifieke types of groepen daarvan evalueren ten aanzien van hun socio-politieke eigenschappen. Ik baseerde mij voor dit inzicht onder andere op Bijker (1995), Healey (1997), Mazza (2002), Jessop (2001) en Winner (1999) en maakte voor de verdere uitwerking ook gebruik van Moulaerts (2005b, 2009, 2005a) werk inzake sociale innovatie. De vraag is dan wiens belangen, waarden en compromissen zijn ingebed in specifieke instrumenten en omkaderingen en welke en wiens strategieën (niet deterministisch) worden bevoordeeld dan wel benadeeld door specifieke instrumenten en binnen welk tijdsperspectief.

Volgens de strategisch-relationale institutionalistische benadering behoeft dergelijke evaluatie een analyse van het concrete opereren van deze instrumenten met hun specifieke vorm, tijd en plaats in een specifiek socio-technisch ensemble en dynamiek, en niet van hun ideaaltypische vorm. Zoniet, wordt de analyse opnieuw sociaal deterministisch en 'complottheoretisch'. Instrumenten van bijvoorbeeld bestemmingsplanning, strategische planning, 'traditionele' of 'hedendaagse' participatie enz. kunnen dus alle intrinsiek meer of minder sociaal en territoriaal

innovatief (democratisch, emancipatorisch, ...) zijn. De socio-politieke inhoud en betekenis van instrumenten hangt immers af van de specifieke betrokken actoren en relevante sociale groepen, hun differentieel vermogen (en differentieel bewustzijn van dat vermogen) om strategisch te handelen ten aanzien van de institutionele omkaderingen waarbinnen zij opereren (en dat zijn er soms meerdere), de mate van inclusie in verschillende institutionele omkaderingen, de aard van de compromissen die ingebed zijn in de institutionele omkaderingen, de lokale mediëring door deze compromissen en instituties van macro-structurele factoren, de mate van stabilisering en de weerstand tegen verandering ('obduracy') van structureel ingeschreven strategische selectiviteiten in institutionele omkaderingen, en niet in het minst de mate van openheid van deze selectiviteiten voor de strategieën van zwakkere groepen en functies.

Dit blijkt ook uit de analyse van de transformatie van het 'Eerste Kwartier', waar in de loop van het proces diverse planningsinstrumenten en omkaderingen werden gemobiliseerd. De case study toont hoe in de vijf episodes van het regeneratieproces, verschillende actor-gerelateerde en verschillende institutionele factoren en hun dynamieken de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het proces hebben beïnvloed. Verschillende manieren waarop machtsrelaties structureel ingebed geraakten in planningsinstrumenten en hun institutionele omkaderingen en verschillende configuraties van actoren in relevante sociale groepen die structureel worden gereproduceerd, leidden naar verschillen in de socio-territoriale innovatiecapaciteit in verschillende episodes van dit strategisch project.

Zo brachten spanningen in de rond 1980 bestaande socio-technische ensembles 'stadsherstel', 'samenlevingsopbouw', 'sociale huisvesting' en 'prostitutiegedoogbeleid', nieuwe actoren en groepen als Payoke, burgemeester Detiège en haar kabinet, criminele netwerken, de dienst sociale zaken enz. en de institutionele omkaderingen die met de intrede van deze actoren werden geactiveerd of gecreëerd ('hulpverlening', 'publieke veiligheid', 'sociaal activisme'), een de-institutionalisering op gang van de vroegere socio-technische ensembles.

Dit legde in de tweede episode de basis voor een proces van socio-territoriale innovatie en een gewijzigde strategische selectiviteit van de betrokken instrumenten en instituties. Dit is zichtbaar in een grondige verandering van de bestaande sociale relaties, enerzijds gericht op een verbetering van de positie van prostituees en anderzijds op repressie en controle. Door een eerste inbedding van een compromis tussen het activistische Payoke, de dienst sociale zaken, de politie, het gerecht en de burgemeester en haar kabinet in een aantal bruggen tussen de nieuwe socio-technische ensembles (oprichting van een overleggroep STOEP waarin een aantal actoren elkaar ontmoetten, de meervoudige rol van Patsy Sörensen en de openheid van de burgemeester en haar kabinet voor andere factoren dan veiligheid), werd een

institutionele basis gelegd voor een verbetering van de condities van prostituees en voor een sterke civiele inbreng.

episode	socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces
vóór 1984	Lange geschiedenis van sociale verdringing van kansarmen. Spanningen in en tussen socio-technische ensembles 'stadsherstel', 'sociale huisvesting', 'samenlevingsopbouw' en 'gedogen van prostitutie en uitgaansleven'. Zwakke positie van prostituees en overgebleven kansarme bewoners met weinig zicht op sociale innovatie.
1984 - 1997	Grondige verandering van de bestaande sociale relaties, enerzijds gericht op een verbetering van de positie van prostituees en anderzijds op repressie en controle. Een eerste inbedding van een compromis in een aantal bruggen tussen de nieuwe socio-technische ensembles ('hulpverlening', 'socio-politieke actie', 'publieke veiligheid') legt een institutionele basis voor een sociaal innovatieve verbetering van de condities van prostituees en een sterke civiele inbreng.
1997 - 2002	Behoud van de socio-territoriale innovatiecapaciteit aangezet in de voorgaande episode. 'Prostitutiebeleid' verenigt repressieve en sociale logica's. Rechtstreekse confrontatie met eigenaars, malafide handelaars, pooiers en andere criminelen. Publieke logica neemt toe en de civiele impact af waardoor een verschuiving optreedt van een directe impact van zwakke groepen (prostituees en buurtbewoners) naar een meer indirecte impact, gefilterd door een publieke logica.
2002 - 2004	Behoud van de sociale doelen en belangen van prostituees bestendigt de aangezette socio-territoriale innovatie. Nochtans selecteert en ondersteunt de nieuwe instrumentenmix hoofdzakelijk publieke strategieën, meer nog dan in de voorgaande episode, en verdwijnt de civiele inbreng. Door de intrede van de planningscel en haar instrumentarium verschuift het zwaartepunt in het instrumentarium meer naar fysieke ingrepen. Dit legt de basis voor een verdere verschuiving naar meer private doelen en meer grootschalige fysieke ingrepen.
na 2004	Daling van de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces, door de intrede van een private en ontwikkelingsgerichte logica, gericht op midden inkomens gebruikers, de vastgoedsector en ontwikkelingsgerichte onderdelen van de stedelijke administratie. Dit leidt naar de sociale verdringing

en de verzwakking van strategieën van zwakkere groepen als prostituees en lage inkomensgroepen, van publieke belangen en van grassroots bewegingen. Nochtans bieden gecreëerde instituties inzake wijkwerking, gezondheidswerking, politiezorg en concentratiegebied ook een blijvende ondersteuning van prostituees en diverse soorten bewoners.

figuur 87: socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier'

De derde episode kent een uitbreiding van het re-institutionaliseringproces en de stabilisering van het socio-technisch ensemble 'prostitutiebeleid'. Professionalisering blijkt een belangrijke factor om 'prostitutiebeleid' als een nieuwe institutionele omkadering te installeren en definitief te breken met de voorgaande instrumenten en instituties. Er bouwt zich een relevante sociale groep op met een voldoende kritische massa tegen vroegere praktijken, sociale relaties en instituties. In deze episode blijven ongeveer de selectiviteiten bewaard die in de tweede episode werden aangezet. De instrumenten en institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' verenigen zowel repressieve als meer sociale logica's en bevorderen het ontstaan van nieuwe buurtnetwerken, veilige en gezonde werkomstandigheden voor prostituees en publieke veiligheid voor de bestaande bewoners. De praktijken van eigenaars, malafide handelaars, pooiers en andere criminelen worden uitgesloten uit het nieuwe socio-technisch ensemble. Met de toenemende professionalisering neemt de publieke logica echter toe en de civiele impact af. De nieuwe instrumenten van het zich stabiliserende kader 'prostitutiebeleid' bewaarden bijgevolg de socio-territoriaal innovatieve inhoud die er in de voorgaande episode aan was gegeven, maar verschoven anderzijds de directe impact van zwakke groepen (prostituees en buurtbewoners) naar een meer indirecte impact, gefilterd door een publieke logica.

Met de introductie van de planningscel in de vierde episode, start een uitbreiding van de relevante sociale groep die al opereerde binnen de institutionele omkadering 'prostitutiebeleid' en die nu bijkomende instrumenten (procesontwerp, strategisch plan en strategische actie, ruimtelijke analyse, conceptvorming en ontwerp, draagvlakverwerving, verkeersplanning en openbaar domein, woonbeleidsinstrumenten, bovenlokale fondsen) mobiliseert. De nieuwe instrumenten interageren met de vroeger gemobiliseerde instrumenten van het 'prostitutiebeleid' en geven er een procesmatige en fysieke ondersteuning aan. Onderdelen van het instrumentarium worden opgenomen in de reguliere werking van het stadsbestuur en sterk geïnstitutionaliseerd. Dit alles wijzigt de relaties tussen de actoren nogmaals. In het nieuwe socio-technisch ensemble 'sociale stadsontwikkeling' blijven de sociale doelen ingebed, zodat ook inhoudelijk de aangezette socio-territoriale innovatie bestendig wordt. In de mix van ruimtelijk instrumentarium, fysiek ingrijpen, controle- en veiligheidsbeleid, hulpverlening aan

prostituees, mobiliteitsingrijpen, woonbeleid en toerismebeleid, zijn de personen en instrumenten van ruimtelijke en sociale planning verweven en behouden de belangen van de prostituees een substantiële plaats. Niettemin vinden door de uitbreiding van de relevante sociale groep en het overeenkomstig instrumentarium met zijn institutionele omkadering stilaan ook verschuivingen plaats. De nieuwe instrumentenmix selecteert en ondersteunt hoofdzakelijk publieke strategieën, meer nog dan in de voorgaande episode. Door de intrede van de planningscel en haar instrumentarium verschuift het zwaartepunt in het instrumentarium meer en meer naar fysieke ingrepen. Dit legt de basis voor een verdere verschuiving naar meer private doelen, ondersteund door meer grootschalige fysieke ingrepen.

Tenslotte veroorzaken de fysieke ondersteuning door de planningscel aan het prostitutiebeleid, de intrede van nieuwe actoren (private (vastgoed)sector, middenklasse gebruikers, stedenbeleid, nieuwe generatie bestuurders enz.), de autonomisering van 'stadsontwikkeling', de opname van instrumentengroepen in diverse reguliere beleidsvelden en macro-structurele factoren (veranderd Vlaams stedenbeleid, veranderde nationale politieke machtsverhoudingen, bestuurlijke hervormingen enz.) opnieuw een wijziging van het sociale netwerk van betrokken actoren en actieve instituties. In strikt procesmatige zin is in de vijfde episode dus opnieuw een grondige institutionele innovatie zichtbaar en wijzigt de strategische selectiviteit van de actieve instituties. Beoordeeld vanuit sociale criteria, daalt de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces echter merkbaar. De vermelde veranderingen introduceren immers een private en ontwikkelingsgerichte logica (en achterliggende instituties en discourses daarvan) in het transformatieproces, die selectief open staat voor de strategieën van nieuwe middenklasse gebruikers, de vastgoedsector en ontwikkelingsgerichte onderdelen van de stedelijke administratie. Dit leidt naar de sociale verdringing en de verzwakking van strategieën van zwakkere groepen als prostituees en lage inkomensgroepen, van publieke belangen en van emancipatorische grassroots bewegingen. Nochtans zijn de preciese vorm van het compromis tussen publieke en private actoren - bijvoorbeeld inzake het bouwblok met het Zeemanshuis - en de uiteindelijke structuur en selectiviteit van de omkaderende instituties nog onduidelijk. Ook de gecreëerde instituties inzake wijkwerking, gezondheidswerking, politiezorg en het concentratiegebied, dwingen tot nuance want garanderen een behoud op langere termijn van de psycho-sociale ondersteuning van prostituees en een betrokkenheid van diverse soorten van bewoners bij de wijk. De vraag is hoe dit in de toekomst zal evolueren.

In het overzicht van de evolutie van de socio-territoriale innovatiecapaciteit van de transformatie van het 'Eerste kwartier' en de socio-politieke geladenheid van planningsinstrumenten, zijn naast structurele machtsfactoren tenslotte ook micro-machtsverhoudingen van belang. Het gaat bijvoorbeeld om de onmacht van sekswerkers tegenover mensenhandelaars en pooiers, de uitsluiting van Payoke uit

het overlegorgaan BOP, de uitsluiting van Payoke als lobbygroep voor prostituees door het wijzigen van subsidies aan Payoke, de werking van partijgebonden netwerken, de strategieën van burgemeester Janssens in de generatiewissel binnen de SP, de invloed van SD Worx in het Antwerpse, de machtsstrijd binnen de stad rond de controle over de bovenlokale subsidies, enz. In de analyse van de case study werd hier meermaals op gewezen.

2.5. De deontologie van planningsinstrumenten

Het feit dat socio-politieke inhoud en betekenis (i.e. strategische selectiviteit) structureel ingeschreven zijn in planningsinstrumenten en dat verschillende instrumenten dus verschillende socio-politieke inhoudsdragers dragen, houdt in dat verschuivingen in het instrumentarium gepaard gaan met verschuivingen in de socio-politieke inhoud en betekenis daarvan en met verschuivende axiologische posities/deontologieën van de betrokken actoren. Er is bijgevolg een verschil tussen plannings- en projectinstrumenten die intrinsiek emancipatorisch, democratisch, ecologisch enz. zijn en instrumenten die intrinsiek gericht zijn op efficiëntie, effectiviteit of private vastgoedontwikkeling. Emancipatie, democratisch karakter, duurzaamheid enz. zijn geen extraatjes die worden toegevoegd aan instrumenten voor ruimtelijke planning en projecten. Zij zijn inherent aanwezig of afwezig. Ik zie dus niet het onderscheid tussen bijvoorbeeld planners en opbouwwerkers of planners en vastgoedontwikkelaars als relevant maar veeleer dat tussen planners en instrumenten die tegelijk werken aan ruimte en emancipatie en planners en instrumenten die tegelijk werken aan ruimte en vastgoedontwikkeling.

Het blootleggen en bewustzijn van de socio-politieke inhoud van plannings- en projectinstrumenten stelt planners voor een deontologische opgave. Alhoewel emancipatie, het herstellen van een democratisch deficit, milieuherstel enz. niet het primaire doel zijn van ruimtelijke planners en deze doelstellingen slechts onderdeel zijn van een socio-territoriaal innovatieve deontologie, toont de case study aan dat het grote verschil tussen planningsinstrumenten juist in de deontologie zit, en dat een keuze terzake - binnen de beperkingen van inwerkende macro-structurele tendensen - mogelijk is. Planners kunnen en moeten zich dus afvragen waar hun instrumenten vandaan komen, voor wiens discoursen ze instrumenteel zijn en waarom ze bijvoorbeeld momenteel met zijn allen actief bezig zijn met projectontwikkeling.

Dit betekent echter niet dat socio-politiek werk, politiek of samenlevingsopbouw het doel worden van planning en zijn instrumenten. De vraag is volgens Mazza (2002) niet *of* planners hun politieke functie moeten ontwikkelen, want die hebben zij sowieso, maar *hoe* zij dat moeten doen. Planners moeten dit doen vanuit een eigen technische basis en een bewustzijn over de politieke betekenis van die technische basis (wat betekenen welke ruimtelijke oplossingen, land use regulations enz. voor sociale relaties), en niet door een rechtstreeks werken in het politieke niveau.

I cannot agree with Healey when she argues that the communicative planning aims are the reduction of democratic deficit and distance between state and civil society. I share these aims but we have to remember they are intensely political. I believe Healey may agree that these aims, if accepted, could be the background to support a possible planners' deontology, but they cannot become the planners' goals, because they are aims for which all citizens are responsible. A profession which would stand as a candidate for reducing democratic deficit, would define itself as the critical intelligence of the civil society, and then should ask itself what reliability and legitimacy such an ambitious goal may have.'

(Mazza 2002:16)

The flattening down of planning to politics often produces an excessive simplification of the theoretical accounts of decision processes. In practice the relationship between land use planning and politics, and physical and political dimensions of decision, is more complex than it appears in the literature. Close to the formal and substantive land use regulation goal, other strategic and tactical goals, not formally stated, are in the background.

(Mazza 2002:17)

Planning is dus niet hetzelfde als activisme en blijft gericht op het ontwerpen en implementeren van intelligente ruimtelijke organisaties, maar in de keuze en aard van techniek kan wel activisme besloten liggen. Doelen als het reduceren van het democratisch deficit en van de afstand tussen staat en civil society kunnen niet de doelen worden van planners (tenzij vanuit een agenda als burgers met het oog op het politiek agenderen van hun instrumentarium), maar kunnen wel onderdeel zijn van een deontologie van planners en dus meer of minder ingebed zijn in een instrumentarium. Verdere strategisch-relatieve institutionalistische analyses van de Vlaamse planning en van andere planningsystemen en een verdere uitwerking van de institutionalistische planningtheorie in Vlaanderen kunnen hiervoor een verdere onderbouwing geven.

2.6. Mogelijke verdere theoretische uitwerking

De verbrede institutionalistische planningtheorie geeft een inzicht in het daadwerkelijk onvoorspelbaar verloop van transformatieprocessen, (en de oorzaken waarom instrumenten de vorm hebben die ze hebben) en in de socio-politieke betekenis van planningsinstrumenten. Zij koppelt 'institutional design' aan 'institutional evolution' en gaat derhalve verder dan scholen in de institutionalistische planningtheorie die zich enerzijds richten op het creatief ontwerp van instituties en anderzijds op de institutionele determinanten van planning. Een verdere koppeling met literatuur omtrent organizational learning, processen van institutionalisering,

urban regimes, sociale mobilisering, politieke economie, regulatietheorie, discoursanalyse enz. en verder onderzoek naar specifieke factoren van institutionele dynamiek zijn mogelijk. Om daarbij niet te vervallen in instrumentalistische sociale of technologisch determinismen, is het behoud van de institutionele dynamiek in zijn reflexieve - recursieve complexiteit een essentiële voorwaarde.

3. Methodologische bijdrage

3.1. Case study onderzoeksstrategie

Zoals uitgewerkt in hoofdstuk III, hanteert dit onderzoek een kritisch-realistische single case study onderzoeksstrategie waarbij vooral wordt gebruikt gemaakt van kwalitatieve onderzoekstechnieken. Met deze methode onderzocht ik hoe en waarom vragen omtrent een hedendaags fenomeen in zijn 'real-life' context, met onduidelijke grenzen tussen het fenomeen en zijn context en een hoge complexiteit van het aantal variabelen van belang voor het onderzochte fenomeen. Het onderzoek trachtte vanuit de case study 'Eerste Kwartier' kennis te vergaren over de dynamiek van (de-)institutionalisering en de socio-territoriale innovatiecapaciteit van plannings- en projectinstrumenten. Met behulp van een theoretisch-conceptueel kader (institutionalistische planningtheorie verbreed met de Jessop's strategisch-relatieve benadering en Bijkers theorie van socio-technische verandering) is deze kennis theoretisch (maar niet statistisch) veralgemeenbaar en kunnen uitspraken gebeuren omtrent het bestudeerde fenomeen in andere contexten, ook waarom het fenomeen zich daar eventueel anders voordoet. In de case study werd een verklaring opgebouwd ('explanation building') over de gebeurtenissen, gedeeltelijk onder narratieve vorm, en ging ik op zoek naar causale mechanismen die al dan niet tot uiting komen in de concrete gebeurtenissen. Daartoe gebruikte ik vele vormen en bronnen van bewijsmateriaal die na triangulatie convergeerden.

Met deze specifieke invulling van de case study onderzoeksstrategie positioneer ik dit onderzoek in de kritisch realistische onderzoekstraditie die veeleer sociaal constructivistisch is en zich tegenover het methodologisch individualisme plaatst van meer positivistische benaderingen.

Met deze keuzes sluit ik mij aan bij bestaande literatuur en bij de argumenten die men daarin geeft ter onderbouwing van de methode. Dit onderzoek is dus niet fundamenteel vernieuwend ten aanzien van de case study onderzoeksstrategie of het kritisch realistisch onderzoek *op zich*. Toch gelden daarbij enkele bedenkingen. Het onderzoek is immers wel vernieuwend in de operationalisering van de methodiek. Ten eerste is deze vorm van onderzoek in Vlaanderen en zeker in de ruimtelijke planning zeldzaam en vormt zij een minderheid in vergelijking met een meerderheid van hypothesetoetsend onderzoek. Ten tweede heb ik getracht een

zeer degelijk case study onderzoek uit te voeren dat gebaseerd is op een diepgaande empirische bewijsvoering. Ten derde was het noodzakelijk de algemene methode verder te operationaliseren voor dit onderzoek. Tenslotte stelde ik een aantal voorwaarden aan de verdere operationalisering van de onderzoeksmethode. Het betreft: (1) het behoud van de reflexieve - recursieve dialectische koppeling van het 'agency' en het 'structure' perspectief en van de causale formulering van 'agency' en 'structure' in functie van elkaar (2) de symmetrie van de methode voor het al dan niet 'werken' van instrumenten, (3) de symmetrie van de methode voor het al dan niet sociaal innovatief zijn van case studies, (4) de afwezigheid van een onderscheid tussen formele en informele instrumenten, (5) de oplossing van de vraag of het gaat om overheidsinstrumenten en hoe het dan moet met de praktijken en instrumenten van andere soorten van actoren, (6) het behoud van een evolutionair perspectief waarin zowel continuïteit als discontinuïteit worden verklaard. Volgende paragrafen gaan hier verder op in.

3.2. Onderzoeksstappen en -technieken

Inzake de *voorbereiding* van de case study volgde dit onderzoek de algemene richtlijnen van het case study onderzoek. Het onderzoek werd voorbereid door het construeren van een theoretisch kader van intermediaire concepten en principes van institutionele verandering geïnspireerd door de vermelde auteurs, het definiëren van een eenheid van analyse, het onderzoeken van pilotcases, het selecteren van een definitieve case, en het opmaken van een case study protocol (zie hoofdstuk III). Aangezien de selectie van de case tot op zekere hoogte bepaalt welke fenomenen aan de oppervlakte zullen komen, is zij een belangrijke factor voor de methodologische eigenheid van het onderzoek. Ik selecteerde het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen vanwege de potentie tot een gedifferentieerde analyse van de plannings- en projectinstrumenten in hun institutionele dynamiek, de aanwezigheid van prostitutie als een zwakke sociale groep en de bijbehorende potentie tot een gevarieerde analyse van de socio-territoriale innovatie van het transformatieproces, en de potentie tot kennisopbouw omtrent de richting van institutionele dynamieken in Vlaanderen. Zoals aangetoond in hoofdstukken IV tot en met VIII, werden deze verwachtingen ruimschoots ingevuld. De institutionele dynamiek is gevarieerd, complex en heeft historisch diepgaande wortels, zij geeft aanleiding tot conclusies inzake socio-politieke betekenissen van instrumenten, machtsrelaties en socio-territoriale innovatie, en zij maakt allerlei tendenzen op Vlaams niveau leesbaar.

Voor de *dataverzameling en -analyse* maakte dit onderzoek gebruik van de sneeuwbalmethode zoals onder andere vermeld en gebruikt door Bijker (1995), maar heb ik deze techniek ook verder geoperationaliseerd. Ten eerste gaat het om een dubbele sneeuwbalmethode gelet op de toepassing ervan op zowel actoren als op instituties. Geïnspireerd door Bezes (2007), Lascoumes en Le Galès (2004) en Palier

(2007) plaatst het onderzoek ten tweede planningsinstrumenten centraal in de analyse. Vertrekkend vanuit een aantal geïdentificeerde instrumenten, gebeurde een zorgvuldige reconstructie van de evolutie van die instrumenten, in relatie tot actoren in relevante sociale groepen en betrokken instituties. Daarmee wordt een structuralistische analyse van allerlei maatschappelijke dynamieken vermeden. Ten derde was daarvoor een conceptualisering en operationalisering van de 'technische dimensie' van het instrumentarium noodzakelijk. Ik omschreef deze in navolging van Bijker (1995) als de criteria waarmee actoren hun planningsinstrumenten definiëren als 'werkend' of 'niet werkend', als de essentie van hun instrumenten, als bepalend voor de (vorm van de) uitkomst van planningsprocessen en volgens hen corresponderend met hun doelstellingen. In de analyse van de case study operationaliseerde ik het technische bijgevolg als datgene wat actoren in gesprekken, interviews, toelichtingen en teksten definiëren als (de kern van) hun instrumentarium. Aangezien de technische dimensie ook een sociale realiteit belichaamt, was het noodzakelijk deze te koppelen aan andere dimensies van de technologische omkadering. daartoe ontwikkelde ik ten vierde een aantal heuristische tabellen en schema's zoals weergegeven in hoofdstuk II.3 (figuren 7 tot en met 10) en in de verschillende episodes van het transformatieproces van het 'Eerste Kwartier' in hoofdstukken IV tot en met VIII (figuren 33-34, 38-39, 50-51, 69-70, 83-84). Ten vijfde volgde ik een aantal opeenvolgende stappen bij het opsporen van respectievelijk actoren en instituties (het ontrollen van de sneeuwbal) en bij het identificeren van de betrokken socio-technische ensembles als eenheid van analyse. Met behulp van de verschillende bronnen werden (1) enkele betrokken actoren en instrumenten geïdentificeerd, (2) de groep van actoren en instituties sneeuwbalsgewijs uitgebreid daarbij zoekend naar technische, cognitieve, socio-politieke en discursieve elementen (zie hoofdstuk III figuur 20) en tot op het punt dat zij niet langer specifiek (en dus niet langer relevant) zijn voor het transformatieproces (3) de betrokken actoren en instituties gehergroepeerd volgens mogelijke relevante sociale groepen en institutionele omkaderingen (samen socio-technische ensembles), (4) elk socio-technisch ensemble volgens samenhangende deelgroepen en dekkaders georganiseerd, (5) de bijbehorende dynamieken binnen en tussen socio-technische ensembles op gelijke en verschillende tijdstippen geïdentificeerd. De verschillende stappen werden meermaals doorlopen in functie van toenemend bewijsmateriaal en toenemend inzicht in de institutionele dynamieken omtrent de geïdentificeerde socio-technische ensembles. Ten zesde werkt de methode met een verschuiving in de loop van het onderzoek van de omschrijving van de geïdentificeerde planningsinstrumenten. Deze omschrijving verschuift van een tentatieve omschrijving naar een meer precieze maar ook meervoudige en complexe omschrijving, naarmate het duidelijker wordt welke (groepen van) instrumenten actief zijn, welke relevante sociale groepen welke instrumenten mobiliseren en/of betekenis geven en hoe dit alles wijzigt doorheen de tijd.

Voorgaande technieken werden voor de evoluties in vijf episodes telkens opnieuw toegepast en hebben daarmee hun haalbaarheid en nut bewezen. De methode is herhaalbaar en kan binnen redelijke termijn - tenminste voor wetenschappelijk onderzoek - worden uitgevoerd. Zij dwingt tot het volgen en uitdiepen van verschillende sporen naar alle voor het transformatieproces relevante instituties. Het blijkt mogelijk een grens te trekken tussen enerzijds de specifieke instituties die van belang zijn en anderzijds achterliggende structuren en dynamieken (zoals bijvoorbeeld de transformaties van de welvaartsstaat sinds 1945) die door deze instituties worden gemedieerd en die in globo kunnen (maar ook moeten) worden omschreven. De methode dwingt daarnaast ook tot het zoeken naar actorgebaseerde en institutionele oorzaken van de institutionele dynamiek in het verleden.

Tenslotte bevat ook de case study *rapportering* een methodologische bijdrage. De analyses van de vijf episodes in hoofdstukken IV tot en met VIII geven telkens inzicht in de actieve socio-technische ensembles en in de onderdelen daarvan. In de rapportering daarover heb ik zoveel mogelijk getracht oorzakelijk te schrijven: het handelen van actoren als oorzaak van institutionele stabiliteit en verandering, institutionele stabiliteit en verandering als oorzaak van het handelen van actoren. Opeenvolgende paragrafen springen over en weer tussen actoren, planningsinstrumenten als technische kern en de instituties die een institutionele omkadering samenstellen. Dergelijke werkwijze (oorzakelijk schrijven en ping-pong van actoren en instituties) dwingt tot het blootleggen van en het zoeken naar verklaringen voor de institutionele dynamiek.

3.3. Validiteit

Alhoewel voor interpretatief onderzoek ook andere validiteitscriteria kunnen worden gehanteerd (zie hoofdstuk III), geef ik hier kort weer hoe in het gevoerd onderzoek werd ingespeeld op de criteria voor de kwaliteit van sociaalwetenschappelijk onderzoek volgens Yin (2003).

Om aan de eis tot *construct validiteit* te voldoen (i.e. correcte operationalisering van de concepten) streefde ik ten eerste naar consistentie in ontologie, epistemologie en methodologie. Dit is zichtbaar in de keuze voor dialectische institutionalistische theorieën, de visie op planning als geïnstitutionaliseerde praktijk, de dialectische opbouw van theorie en empirie, de keuze voor een single case onderzoeksstrategie en het geloof in kennisopbouw als collectieve onderneming. Ten tweede zocht ik naar consistentie tussen de onderzoeksvragen (hoe en waarom vragen), het case study protocol dat het onderzoek richtte (zie bijlage 2), de verzamelde data (allemaal beschikbaar onder de vorm van notities, kopies, bestanden, opnamen, transcripties), de data die veeleer uitvoerig werden ingebracht in het case study rapport (voetnoten,

bronverwijzingen en citaten) en de conclusies, met andere woorden naar een 'chain of evidence'. Ten derde zocht ik naar een maximaal behoud van de conceptueel omschreven reflexieve - recursieve dynamiek van actoren en instituties, in de theoretische en methodologische operationalisering van het conceptueel kader. Dit drukte ik uit in bijkomende schema's en figuren, in de oorzakelijke wijze van rapportering en in het bijzonder in de samenvattende figuren van de institutionele dynamiek voor de vijf episodes (figuren 33/34, 38/39, 50/51, 69/70, 83/84) en voor de gehele periode (figuur 86). Deze figuren drukken een eindeloze dynamiek uit, zonder begin, zonder einde, zonder doel, en vol spanning. Ten vierde is ook de diepgang van bewijsvoering belangrijk. Triangulatie, diversiteit in de bronnen en aandacht voor al het bewijsmateriaal leidden naar voortdurende correcties van conceptualisering, te volgen onderzoekssporen, interpretaties en conclusies. Tegenspraak door deelnemers van het transformatieproces droeg daar eveneens toe bij. Tenslotte zorgde mijn persoonlijke ervaring als professioneel praktijkplanner voor weerstand tegen het binnensluipen van onbevredigende instrumentalistische verklaringen voor de praktijk.

Interne validiteit betreft de kwaliteit van de in het onderzoek geponeerde causaliteiten. Gelet op de keuze voor een kritisch-realistische benadering en de complexiteit van het onderzocht fenomeen (zeer groot aantal met elkaar verbonden variabelen), streefde ik naar het opbouwen van een onderbouwde, consistente en geloofwaardige verklaring, op basis van diepgaande bewijsvoering, 'thick description' en nauwkeurige reconstructie van de chronologie. Yin (2003) omschrijft dit als 'explanation building'. De oorzakelijke opbouw van het case study rapport is hiervan ook een onderdeel. Als tweede techniek verwees ik af en toe naar de rivaliserende instrumentalistische verklaring en vroeg ik me af of het bewijsmateriaal deze verklaring kan onderbouwen. Ten derde ondervond ik dat nieuwe informatie wel degelijk leidde naar nieuwe te volgen onderzoekssporen en wijzigingen in de interpretatie van de data. Dit traject is bijvoorbeeld af te leiden uit tussentijdse teksten.

Inzake *externe validiteit* stelt zich de vraag naar generaliseerbaarheid. Zoals ik in hoofdstuk III al aangaf kan de case study niet leiden tot een statistische generalisering, maar wel tot een theoretische generalisering en tot inzicht in causale mechanismen die al dan niet tot uiting komen in concrete situaties. Daartoe stemde ik het theoretisch kader en de analyse van de case study gaandeweg op elkaar af. Om de externe validiteit van het onderzoek te verbeteren, moet het onderzoek in andere case studies worden herhaald.

Betrouwbaarheid houdt in dat men dezelfde case opnieuw moet kunnen onderzoeken met dezelfde resultaten. Ten eerste documenteerde ik de aanpak daarom uitvoerig. Het bewijsmateriaal is voor andere onderzoekers beschikbaar en werd deels ook opgenomen in de case study rapportering. Ten tweede is de

onderzoeksmethode in dit rapport uitvoerig gedocumenteerd. Het case study protocol is beschikbaar, voorliggende rapport beschrijft nogmaals de gevolgde stappen, de algemene methode is verder geoperationaliseerd in meer concrete stappen en schema's, en tussentijdse denkstappen zijn eveneens beschikbaar (zie onder andere de bijlagen). Herhaling van het onderzoek is dus mogelijk. Ten derde stelt zich wel de vraag of het überhaupt mogelijk is volledig te zijn in het opvolgen van de diverse sporen naar betrokken actoren en instituties. Dit is enerzijds een algemene vraag naar de mogelijkheid van methodologisch holisme. Ik sluit mij daarvoor aan bij literatuur van bijvoorbeeld Moulaert (Moulaert 2000, Moulaert and Nussbaumer 2005b) en ga uit van voorbeelden van onderzoek die de haalbaarheid aantonen (Bezes 2007, Bijker 1995, Moulaert 2000, Moulaert, Rodriguez and Swyngedouw 2003, Palier 2007). Maar ik heb anderzijds zelf ook ondervonden dat nieuwe sporen zich niet blijven aandienen en dat het noemen van nieuwe actoren of nieuwe institutionele factoren eindig is. Ten vierde gaat dit onderzoek over socio-technische ensembles als eenheid van analyse. Vanaf een bepaald punt verandert inzicht in de veronderstelde ensembles en hun dynamiek niet langer wanneer meer data worden aangevoerd. Ten vijfde is het duidelijk dat hoe meer ervaring en onderzoek we opbouwen omtrent planningsinstrumenten in hun institutionele dynamiek en omtrent achterliggende socio-politieke en socio-economische mechanismen, hoe meer zekerheid we opbouwen omtrent het al dan niet volledig zijn van de institutionele omkaderingen. Ten zesde is het ook aan andere onderzoekers om de betrouwbaarheid van de onderzoeksmethode te verhogen. Tenslotte stellen de middelen voor het onderzoek (36 persoonsmaanden) uiteraard hun beperkingen.

3.4. Bijkomende voorwaarden

In hoofdstuk III stelde ik naast de voorgaande algemene validiteitscriteria een aantal voorwaarden aan de verdere operationalisering van de onderzoeksmethode. Ik overloop nogmaals kort de invulling van deze voorwaarden.

- Het behoud van de reflexieve - recursieve dialectische koppeling van het 'agency' en het 'structure' perspectief en de causale formulering van 'agency' en 'structure' in functie van elkaar in de theoretische en methodologische operationalisering werd hoger al besproken (zie construct validiteit). Dit werkte bijvoorbeeld door in de conceptualisering van het 'socio-technisch ensemble', de dubbele sneeuwbal methode, het gebruik van heuristische schema's en tabellen om socio-technische ensembles te identificeren en interpreteren en de oorzakelijke case study rapportering.
- De symmetrie van de methode voor het al dan niet 'werken' van instrumenten, vertaalde zich in de vraag naar welke instrumenten door wie als 'werkend' worden aangezien, het plaatsen van planningsinstrumenten in hun institutionele dynamiek, het identificeren van verschillende instrumenten(groepen) vanuit

achterliggende actoren en instituties en het in de analyse betrekken van als mislukkingen aangeziene instrumenten.

- De symmetrie van de methode voor het al dan niet sociaal innovatief zijn van case studies is zichtbaar in de verschillende interpretaties van de socio-territoriale innovatiecapaciteit voor de verschillende episodes. Tussentijdse werkteksten maakten nog geen onderscheid tussen verschillende episodes en waren op dit vlak dus minder genuanceerd.
- Het onderzoek maakt geen onderscheid tussen formele en informele instrumenten. Dit volgt uit de interpretatie van instrumenten als instituties. Instituties (en dus ook instrumenten) zijn immers zowel formele regels als informele conventies en discoursen. In de analyse van de institutionele dynamiek in de verschillende episodes wordt het onderscheid formeel-informeel dan ook nergens gemaakt.
- Het onderzoek gaat niet a priori over de instrumenten van typegroepen als overheid, civiele sector en private sector. Instituties structureren het gedrag van de hele waaier van actoren die zich min of meer groeperen in relevante sociale groepen die de grenzen tussen overheid, civiele sector en private sector overstijgen. Dit onderzoek gaat dus niet over overheidsinstrumenten, maar over welke gemengde groep van actoren welke instrumenten mobiliseert en hoe deze groepen worden gestructureerd door de gemobiliseerde instrumenten.
- Tenslotte behoudt het case study rapport een evolutionair perspectief in de dynamiek van actoren en instituties, de oorzakelijke manier van rapporteren, de aandacht voor zowel incrementele als grote veranderingen, de aandacht voor zowel spanning en (kiemen van) verandering als stabilisering en weerstand tegen verandering. De methode analyseert een (stukje van een altijd verder gaande) dynamiek en geen toestand en plaatst die dynamiek centraal in de analyse. Hoger gaf ik ook al aan hoe de bijgaande figuren een eindeloze dynamiek proberen uit te drukken, zonder begin, zonder einde, zonder doel, en vol spanning.

3.5. Institutionalistische beleidsevaluatie

Gelet op de inherente socio-politieke analyse is de institutionalistische analyse van plannings- en projectinstrumenten de facto ook een methode van beleidsevaluatie. In plaats van een vergelijking van outputs en inputs van beleid (vandaag de dominante wijze van beleidsevaluatie, zie bijvoorbeeld (Van den Heuvel 2005a, van der Knaap and Schilder 2004), zie ook de invoering van de 'RIA' in Vlaanderen en vele andere beleidsevaluaties die vandaag in Vlaanderen en daarbuiten worden gemaakt), evalueert zij wie impliciet wordt bevoordeeld door welke vormen van beleid. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn de methode toe te passen op de evaluatie van het Vlaams instrumentarium voor ruimtelijk beleid.

Bovendien kan de analyse ook onderdeel zijn van concrete planningsprocessen. De methode levert immers een gesofisticeerde 'analyse van de planningscontext' (zie bijvoorbeeld ook Faludi over het onderscheid tussen 'context' en 'omgeving', zie ook Van den Broeck over de analyse van 'interests, values, visions en power') zoals die in vele planningsprocessen wordt opgemaakt. Het gaat dan om een analyse van de planningscontext die compatibel is met de andere onderdelen van de praktijk van strategische ruimtelijke planning (ruimtelijke analyses, visievorming, strategiebepaling, zoeken naar collectief leren en emancipatorische actie enz.). Zij geeft ook inzicht in de verschillende stabiliteit van verschillende instituties (en dus ook instrumenten) en de weerstand ervan tegen verandering.

3.6. Mogelijke verdere methodologische uitwerking

In verder onderzoek zijn allerlei verdere methodologische uitwerkingen mogelijk, door bijvoorbeeld verder te werken op de wisselwerkingen van verschillende institutionele dimensies, het gebruiken van coderingssoftware ter ondersteuning van de sneeuwbalmethode of een verdere koppeling aan literatuur omtrent diverse onderdelen van de institutionele dynamiek ter onderbouwing van de instituties die actief blijken in de onderzochte case study. Ook de kwestie van volledigheid van de onderzochte instituties kan verder methodologisch worden onderzocht.

4. Naar een sociaal-innovatieve strategische ruimtelijke planning?

4.1. De zelfperceptie van de ruimtelijke planner

Uit de officiële beleidsgeoriënteerde beschrijvingen van het verloop van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier', worden ook 'succesfactoren' voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid afgeleid. Een voorbeeld van succesfactoren vinden we in (Haine 2007d):

(1) Contextfactoren: Algemene trend: binnenstad terug populair en aantrekkelijk; Financieringskader: federaal grootstedenbeleid (financieringsdruk, ruime inzetbaarheid van middelen);

(2) Plaats- en projectgebonden factoren: Thema prostitutie (aandacht van media, stadsdiensten, overheden); Vertrek vanuit onbetwiste problematiek en noodzaak (petitie, overlast prostitutie en malafide handel); Troeven van het projectgebied (ligging, patrimonium, maagdelijk terrein, goed afgebakend en beperkt in oppervlakte);

(3) Interne organisatie en bestuurlijke context: Beleid (beleidsplan prostitutie, politieke wil + collegiaal project); Werkkader en context (vzw's als

werkomgeving, lessen uit stedelijke pioniersprojecten stationsomgeving en spoor noord);

(4) Concept- en procesfactoren: Duidelijke visie en missie (krachtlijnen: hardware en software, structuurschets: ruimtelijke strategie, keuzes strategische projecten en maatregelen, concentratie middelen); Heldere procesregie (tandem planningscel sociale zaken + sterke gebiedsgerichte projectcoördinatie over bedrijfseenheden heen, duidelijke besluitvorming en mijlpalenplanning: jaarlijkse actieplannen gekoppeld aan begroting); Draagvlak (intern: denkdagen, project-, plan- en multidisciplinaire stuurgroep, extern: via communicatie, inhoudelijke participatie en wervend programma).

(Haine 2007d)

Dergelijke overzichten vertrekken echter van een interne procesanalyse en kunnen niet anders dan leiden naar trend- en machtsbevestigende voorstellen voor de toekomst: aangezien de analyse gevat is in een specifieke institutionele omkadering (in dit geval 'stadsontwikkeling'), zijn dus ook de aanbevelingen bevestigend voor deze omkadering (en in dit geval dus project- en stadsontwikkelingsgericht)⁷⁹⁷. Dit is wat Saey (2001) de 'zelfperceptie van de ruimtelijke planners' noemt. De ruimere institutionele dynamieken (actoren, problemen, kennissystemen, socio-politieke omstandigheden, discoursen, belangen en waarden) die het transformatieproces de specifieke vorm hebben gegeven die het kreeg en de verschuivingen in de socio-politieke inhoud van het proces ontbreken in de analyse⁷⁹⁸. Zoals hoger aangegeven gaat het bijvoorbeeld om de rol die de samenlevingsopbouw, Payoke en de dienst sociale zaken in de jaren 1980 en 1990 hebben gespeeld, de institutionele

⁷⁹⁷ Overigens is het hele idee van succesfactoren instrumentalistisch (het gaat ervan uit dat 'succes' waardenvrij is en kan gemaakt worden, succesfactoren blijven binnen het kader waarin men opereert en leiden dus tot kaderbevestigende aanbevelingen), speculatief (het kan niet anders dan voorbijgaan aan de oplossingen die kunnen/zullen bedacht worden door de actoren in toekomstige strategische projecten) en normatief (het drukt een standpunt uit over hoe we in de toekomst moeten ingrijpen en is dus niet meer analytisch).

⁷⁹⁸ Iets gelijkaardigs gebeurt meer in het algemeen in de planningtheorie. Overzichten van de verschillende planningstypes die in het verleden zijn voorgekomen (zie bijvoorbeeld Allmendinger 2002, Taylor 2005) behandelen diverse planningstypes los van de specifieke actoren en institutionele dynamiek die deze planningstypes hebben geproduceerd en los van de specifieke institutionele geschiedenis waarin deze types tot stand zijn gekomen (zelfs als zij zoals bijvoorbeeld De Caluwe en Vermaak (2005) verwijzen naar een aantal ingebedde eigenschappen van deze types). Een institutionalistische lezing ziet dergelijke planningstypes als planningsmethodes die zijn ontstaan in specifieke omstandigheden (problemen, actoren, doelstellingen, sociale, politieke en economische omstandigheden, voorgeschiedenissen enz.), die vervolgens zijn geïnstitutionaliseerd als 'theorie' (opbouw als kennissysteem, opname in een discours, koppeling aan socio-politieke ontwikkeling enz.). Ik zie deze overzichten dus enkel zinvol als zij worden gelezen als overzichten van vroeger gehanteerde strategieën die in hun specifieke omstandigheden succesvol zijn geweest (of achteraf zo beschouwd zijn geworden) en als zij worden gekaderd in hun institutionele dynamiek en - bij de eventuele toepassing ervan - worden aangepast aan de specifieke omstandigheden. In dat geval gaat het niet om ideaaltypes maar kunnen zij bijvoorbeeld dienen als inspiraties voor het formuleren van nieuwe vormen van planning.

omkaderingen 'hulpverlening' en 'socio-politieke actie' van waaruit zij dat deden, de brede waaier van instituties inzake welzijnsbeleid, veiligheid, politie en gerecht, ruimtelijk beleid, internationale socio-politieke en socio-economische transformaties van de welvaartsstaat en de doorwerkingen daarvan in Vlaanderen en Antwerpen, stedenbeleid, projectmanagement enz., de geschiedenis van sociale verdringing van het kaaiengebied, ontwikkelingen binnen de prostitutiesector zelf (internationalisering) en instituties die de aanpak ervan lang structureerden (wet van 1948 en het abolitionisme), de intrede van telkens nieuwe actoren en de omkaderingen waarbinnen zij handelden enz. enz. De vraag is dan of de institutionalistische lezing die deze andere factoren belicht, ook kan leiden tot een ander type van praktische en beleidsgeoriënteerde aanbevelingen.

4.2. Ruimtelijke planning en de opkomst van het projectinstrumentarium

Om in te gaan op deze vraag naar een ander type van aanbevelingen voor de planningspraktijk, wil ik allereerst terugkomen op de in de probleemstelling beschreven internationale kritieken op de verspreiding van de 'new urban policy' en de rol van grootschalige strategische projecten in marktgedreven, vastgoedgeleide en sociaal exclusieve ontwikkelingen. Verkenningen van een aantal strategische projecten in Vlaanderen, verkenning van enkele projecten in Newcastle (UK) en Montréal (Canada) en voorbereidende tests van de projecten voor de stationsomgeving in Leuven en voor het Schipperskwartier in Antwerpen (zie hoofdstuk 1.2 probleemstelling), lieten uitschijnen dat de vermelde kritieken ook opgaan voor Vlaanderen of op zijn minst moeten onderzocht worden. Daarnaast bleek echter ook dat niet alle projecten gelijk zijn wat betreft hun socio-territoriale innovatiecapaciteit.

Aangezien de analyse van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier' veel grondiger is dan de voorbereidende tests, zijn nu meer gefundeerde uitspraken mogelijk. Zoals hierboven samengevat is in het 'Eerste Kwartier' inderdaad een recente verschuiving naar instrumenten en instituties van een meer fysieke en eigendomsgedreven ontwikkeling zichtbaar, die de socio-territoriale innovatiecapaciteit van het transformatieproces aanzienlijk heeft verminderd en die in het bijzonder zichtbaar is in het 'project Zeemanshuis en omgeving'. Het blijkt dat in de vierde en vijfde episode een aantal internationale fenomenen en discoursen (selectieve deregulering, benadrukken van stedelijke competitiviteit, aandacht voor city-marketing, aantrekken van vermogende bewoners in de steden (de 'creative class'), neutralisering, 'post-politizing' en afbouwen van overheidsingrijpen, herstructurering van het (verzuilde) 'middenveld' en de beslissingsmechanismen daarvan enz.), via Vlaamse en Antwerpse institutionele dynamieken, doorwerken in het transformatieproces van het 'Eerste Kwartier'. Inderdaad zijn de generatiewissel

in de Belgische en Vlaamse politiek, de verschuivingen in het Vlaams stedenbeleid naar meer aandacht voor de private sector en de middenklasse, herstructurerings van de overheid volgens bestuurskundige schema's, verzelfstandiging en contractualisering van overheidstaken en het oprichten van autonome gemeentebedrijven, de opkomst van de projectmodus en het projectmanagement, de opkomst van evenementgerichte communicatiemethodes enz. ook zichtbaar in Antwerpen en in het 'Eerste Kwartier'. De strategische selectiviteit hiervan verhoogt de invloed van de private sector op de programma's voor de projecten in kwestie (PPS als doel), bevordert het ontstaan van gesloten coalities gericht op de snelle implementatie van projecten, bevordert het realiseren van prestigeprojecten, vermindert de kans op collectief leren en de 'openheid' van een proces enz. Zelfs het transformatieproces in het Schipperskwartier - dat volgens de analyse in hoofdstukken IV tot en met VIII in grote mate sociaal innovatief is en door politici en planners ook als zodanig wordt aangezien - ontsnapt niet aan de in de literatuur beschreven tendensen.

Het transformatieproces toont bovendien hoe het internationale markt- en ontwikkelingsgerichte discours en de instrumenten van projectmanagement en ontwikkelingsplanologie die dit discours belichamen ook via *planning* doorwerken. De Vlaamse planningtheorie- en praktijk die wordt gemobiliseerd in het transformatieproces, blijkt meer en meer gericht op project- en procesmanagement, vertoont een bijbehorende neutralisering, komt los te staan van andere beleidsvelden (waaronder sociale planning), hanteert een verabsoluteerde visie op ruimtelijke kwaliteit, wordt minder emancipatorisch onder andere door 'empowerment' door te schuiven naar de samenlevingsopbouw (het 'vierde spoor'), importeert consensusgerichte concepten van 'good governance' en 'netwerkbeleid' en wordt (ongemerkt) onderdeel van andere coalities (nu met de vastgoedsector in plaats van met de samenlevingsopbouw en de ecologische beweging) en een ander heersend discours (nu markt- en ontwikkelingsgericht in plaats van machtsbevragsend). Dit bevestigt enigszins de literatuur omtrent de doorwerking van internationale liberaliseringstendensen in de planningssystemen van onze buurlanden en

daarbuiten (zie bijvoorbeeld Jones 2009b, Lascoumes and Le Galès 2007, Marshall 2009, Nadin and Stead 2010, Schmidt 2009, Tonts and Haslan-Mackenzie 2005)⁷⁹⁹.

Dit alles verklaart overigens ook waarom gebruikers problemen formuleren zoals opgenomen in de probleemstelling (hoofdstuk 1.2). Macro-structurele verschuivingen naar een meer marktgericht instrumentarium (onder invloed van voorstanders van neo-liberalisering), het uiteenvallen van vroegere verbanden tussen diverse instrumentgroepen en van de bijbehorende sociale netwerken enz. verklaren inderdaad de frustraties omtrent de veelheid van en conflicten tussen instrumenten, de wens tot flexibeler instrumenten die minder op controle en meer op ontwikkeling en uitvoering zijn gericht, het pleidooi voor meer 'netwerkbeleid', kritieken op sectoralisering enz.

Political majorities and public opinion absorb all too easily the mainstream economic discourse and its connected scientific - and other knowledge - technologies. It takes time for the middle class to discover the 'untruth' of many of these grand narratives, and, unluckily, without middle-class solidarity, socially innovative strategies will be confined to their own micro-communities and societies.

(Christiaens, Moulaert and Bosmans 2007)

Maar zoals ik hoger al uitgebreid aangaf en in overeenstemming met de voorbij het sociaal determinisme gaande strategisch-relationale institutionalistische benadering, bevestigt de analyse ook de nuances die in de literatuur omtrent sociale innovatie worden aangebracht. In het 'Eerste Kwartier' is de verschuiving naar markt- en eigendomsgebreven ontwikkeling vertraagd en enigszins gecompenseerd door de doorwerking van instituties van 'socio-politieke actie' gericht op de emancipatie van prostituees, zoals ontstaan in de eerste en tweede episode, en het compromis tussen de belangen van Payoke en prostituees (sociaal beleid) en de burgemeester en de politie (veiligheidsbeleid) dat is ingebed in bijvoorbeeld de bestending van een concentratiegebied voor raamprostitutie en de ondersteuning van gezondheidshuis Gh@pro. Bovendien toont de geschiedenis van de institutionele

⁷⁹⁹ De verschuiving in de Vlaamse planningtheorie en -praktijk moet verder worden gedocumenteerd. Een institutionalistische lezing zou stellen dat de methodes van de vroege structuurplanning op zich en los van hun ontstaansgeschiedenis (i.e. abstractie makend van ontelbare avondlijke bijeenkomsten en bijbehorende pinten) werden omgevormd tot een planningtheorie en ingebed in een discours dat een nieuwe dynamische, procesgerichte en subsidiaire planning plaatste tegenover een statische, eindtoestandgerichte en hiërarchische oude planning (Albrechts 1982, Van den Broeck 1983, Van den Broeck 1987, Van den Broeck, Baelus, Van Alsenoy, Vloebergh and Wullaume 1993, Vanreusel et al. 1982, Vanreusel 1986, Vermeersch 1975). De emancipatorische en ecologistische deontologie die in methode, theorie en discours was geïnternaliseerd, werd daarbij niet langer geëxpliciteerd. Dat effende de weg voor latere verschuivingen naar meer geneutraliseerde theorie en praktijk van structuurplanning, zoals ook zichtbaar in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'.

dynamieken in het 'Eerste Kwartier' dat terwijl in de jaren 1990 de aangehaalde marktgerichte tendensen internationaal op hun hoogtepunt waren, het transformatieproces met het 'prostitutiebeleid' integendeel haar grootste socio-territoriale innovatiecapaciteit kende. Zoals ik hoger al aangaf, mediëren de institutionele dynamiek van het transformatieproces en het compromis tussen sociaal beleid, veiligheidsbeleid en fysieke ondersteuning dat daarin besloten is, de externe ontwikkelingen en krijgt het transformatieproces afhankelijk van de specifieke invulling ervan, een minder of meer sociaal innovatieve inhoud of, met andere woorden is het proces meer of minder machtsbevestigend. De aard van deze reflexief - recursieve dialectische mediëring en de actorgebaseerde en institutionele factoren die daarbij meespelen, werden hoger uitvoerig geanalyseerd. Ongetwijfeld kunnen analoge analyses van andere Vlaamse projecten als case studies ons hierover meer leren. Een vergelijking met de bevindingen van Christiaens, Bosmans en Moulaert omtrent de BOM in Antwerpen, toont alvast zeer grote parallellen met hun onderzoek:

In their essay on Antwerp, Etienne Christaens, Bie Bosmans and Frank Moulaert examine the cycles in urban regime discourse and practice in Antwerp, for the period 1980 - 2005. They consider how these cycles have interacted with the long and strong tradition of social movements in that city, as well as the role of macro-social and political changes, economic restructuring and shifts in hegemonic discourse. The main focus is on the transformation of the antwerp urban regime in the period 1990 - 2005. This regime is not recognized as pure, but as a combination of different interest groups and their spheres of influence: traditional socialist corporatism (not unlike that in Vienna), pragmatic business interests and their political clients, neo-liberal new raiders, and even some Green and socially innovative movements. During the 1990s, no hegemonic project existed; the urban regime was based on successively re-established compromises between traditional social-democratic agendas (social housing, clientelism, etc.) ad hoc responses to security and safety issues, and socially innovative neighbourhood development strategies put forward and implemented by civil society organizations. By the end of the 1990s, the moderate and extreme Right, together with technocratic lobbies defending a neo-liberal agenda, increasingly attacked this 'social' urban regime. But, even if today the neo-liberal discourse and its applications (new public management style, safety policy, entrepreneurial state, NUP) are dominant, urban policy practice is much more socially diversified. The authors mobilize the Neighbourhood Development Association (BOM) as the main lens through which the evolution of the urban regime in Antwerp is analysed. For the past 15 years, BOM has been considered by local, national and European institutions as a 'best practice' example of a neighbourhood development agency based on social innovation. But nowadays it no longer finds its place within the 'new' urban

regime in Antwerp, where the city government has given a greater focus to physical renewal and security policy, while reallocating typical social urban policy to its social services sector. Social innovation is not dead, but the initiative has been withdrawn from the more radical segments of civil society. As such it has come quite close to 'social engineering' as the pursuit of social well-being goals, but remains within the institutional boundaries set by new public management models.

(Moulaert, Martinelli, Gonzalez and Swyngedouw 2007:204-205)

These changes can be summarized as a gradual transition from a creative division of labour between civil society organizations on the one hand (with BOM as a main agent), and City Hall on the other hand, to a situation where City Hall has regained full control over urban development by integrating successful social innovation-based initiatives from neighbourhood organisations into the City administration, and by replacing the social focus of the 1990s with a real-estate-driven urban policy, supported by new methods of public management and 'fitting' discursive technologies justifying the new urban policy wave'.

(Christiaens, Moulaert and Bosmans 2007:239)

4.3. Naar socio-territoriaal innovatieve planningsinstrumenten?

Bovenstaande institutionalistische lezing van de vaststellingen omtrent de verschuivingen naar een meer ontwikkelings- en vastgoedgerichte planning in het 'Eerste Kwartier', leidt tot vragen bij de hoger genoemde 'succesfactoren' voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Hieruit volgt dan de vraag of een alternatief mogelijk is. Voorgaande interpretaties van de sociale innovatiecapaciteit van de transformatie van het 'Eerste Kwartier' levert ons inderdaad - in het bereik van strategische projecten van markt- en vastgoedgereven tot inclusief, emancipatorisch en sociaal innovatief - denkpijlers omtrent een aantal kenmerken van ruimtelijk en sociaal innovatieve transformatieprocessen in strategische projecten ⁸⁰⁰ ⁸⁰¹. In navolging van de literatuur inzake sociale innovatie (maar ook

⁸⁰⁰ Ik hou daarbij een aantal andere projecten in het achterhoofd van 'zeer projectgericht' naar 'ruimtelijk en sociaal innovatief', echter zonder diepgaande analyses zoals voor het 'Eerste Kwartier'. De vraag is dan wat de structurele (institutionele) verschillen zijn tussen het instrumentarium van bijvoorbeeld de East Quayside en de stationsomgevingen in Leuven of Gent (sterk projectgericht), de regeneratie van Grainger Town en projecten in Oostende (sterk projectgericht maar met belangrijke publieke controle en afoming van private meerwaarden), de regeneratie van Saint-Michel in Montréal en de projecten Schipperskwartier en Brugse Poort (veeleer ruimtelijk en sociaal innovatief).

⁸⁰¹ Onderstaande principes zijn een bewerking van principes die ik opnam in (Van den Broeck 2009) en ook werden verwerkt in (Van den Broeck et al. 2010).

inzake strategische ruimtelijke planning en 'integrated area development', zie verder) ga ik ervan uit dat goede strategische projecten fundamentele ruimtelijke veranderingen bewerkstelligen maar ook bestaande sociale relaties wijzigen, besluitvormingsmechanismen veranderen en zwakke groepen en functies betrekken in open planningsprocessen die collectief leren mogelijk maken en voorzien in de basisbehoeften van iedereen, ook van zwakke groepen en functies (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw and Gonzalez 2005b, Moulaert and Nussbaumer 2005c). Hieronder werk ik dit - tentatief en beknopt - uit in enkele meer praktische aanbevelingen, op basis van de kenmerken van het transformatieproces in het 'Eerste Kwartier', in het bijzonder de eerste 3 episodes.

- Ruimtelijk en sociaal innovatieve strategische projecten hanteren lokaal ingebedde instrumenten en spreken lokaal ontwikkelingspotentieel aan. Dit laatste kan erg divers zijn. Het gaat bijvoorbeeld om lokaal cultureel potentieel, het potentieel van lokale ondernemers, de initiatieven van lokaal etnisch ondernemerschap. Lokale ontwikkeling vertrekt van lokaal potentieel en endogene innovatie, veeleer dan van een overheidslogica, de logica van procesmanagement of de logica van welvarende nieuwkomers in een wijk. In de toekomst moeten instrumenten worden ontwikkeld om het lokaal innovatiepotentieel (sociaal durfkapitaal?) op te sporen en te stimuleren. Om in te schatten of verandering mogelijk is, is een institutionalistische analyse/kennis (impliciet of expliciet) nuttig. Daartoe zijn nodig: een gelokaliseerde actorenanalyse van belangrijke individuen, brugfiguren, micromachtsverhoudingen, sociale netwerken en een gelokaliseerde analyse van instituties (technisch, cognitief, socio-politiek, socio-economisch, ideologisch/discursief, ...).
- In ruimtelijk en sociaal innovatieve projecten worden bestaande sociale relaties en machtsverhoudingen gewijzigd. Daarom zien we hoe in dergelijke projecten langzaam een coalitie wordt opgebouwd die daartoe in staat is. Inspirerende individuen, maar ook de bouw van netwerken tussen individuen en groepen en het organiseren van deze netwerken met behulp van nieuwe organisaties als stuurgroepen, werkgroepen enz., spelen daarin een rol. In sommige gevallen is de langdurige aanwezigheid van dezelfde personen een factor, in andere gevallen zijn juist generatiewissels noodzakelijk voor een volgehouden 'aanval' op bestaande sociale relaties en machtsverhoudingen.
- Voor het wijzigen van bestaande sociale relaties en machtsverhoudingen zijn lokale (re)actie en socio-politieke emancipatie belangrijk. Ruimtelijke en sociale innovatie vragen om de wijziging van socio-politieke macht of minstens om socio-politieke actie. Civiele reactie creëert de noodzakelijke druk om bestaande patronen te doorbreken. Dit is iets anders dan het obligate 'creëren van draagvlak'. Lokale ontwikkeling verschilt van de situatie waarin 'draagvlak' wordt

gezocht/gecreëerd door gebruik te maken van een vorm van 'public relations' instrumenten (participatie- en inspraaktechnieken, evenementenprogramma's enz.). In vele gevallen is consistente en volgehouden civiele socio-politieke actie noodzakelijk voor fundamentele wijzigingen ⁸⁰². Dit staat tegenover het geneutraliseerd 'consensus'denken dat de voorbije decennia een sterke opgang kende en dat zich concentreert op de wereld binnen specifieke arena's waar consensus mogelijk is maar tegelijk het belang van socio-politieke actie onderschat.

- Naast het wijzigen van bestaande sociale relaties en machtsverhoudingen is ook een transformatie van de bestaande instituties (formele en informele sociale patronen, tradities, regels, organisaties enz. die het gedrag en denken van actoren structureren) noodzakelijk. Daarmee hangt samen dat op maat gemaakte nieuwe instrumenten en instituties worden ontwikkeld of creatief wordt omgesprongen met de bestaande instrumenten en instituties. In het geval van institutioneel sterk ingebedde bestaande instrumenten, kan men toch in stilte afwijken van procedures, een mouw passen aan beperkingen, creatief omgaan met timingen, kleine wijzigingen doen, gebruik maken van bestaande marges enz.
- Ruimtelijk en sociaal innovatieve strategische projecten verenigen uiteenlopende logica's, belangen, actoren enz. in inventieve compromissen ⁸⁰³, ook ruimtelijk. Deze projecten geven enerzijds ruimte aan verschillende logica's en perspectieven, maar integreren deze anderzijds ook. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de integratie van een strategische houding die de nood aan publieke inbreng en de wil om te handelen uitdrukt, een projecthouding gekoppeld aan efficiënte en effectieve implementatie en een emancipatorische houding gericht op de ontwikkeling van het lokaal potentieel van diverse groepen in een gebied. Een ander voorbeeld is de integratie van zowel publieke als civiele en private logica's en de tussenliggende vormen daarvan. Zo kunnen sterke contractafspraken met de private sector, financiële controle door de overheid en gebruik van rekenmodellen, systemen van open boekhouding, instrumenten van value capturing (stedenbouwkundige lasten) of verevening de publieke belangen bewaken.

⁸⁰² Dit blijkt ook het geval in vele andere voorbeelden: de transformatie van de Rupelstreek in de jaren 1980, de aanleg van Spoor Noord en projecten voor Antwerpen Noord in Antwerpen, de Brugse Poort in Gent, Buda Eiland in Kortrijk, Sint-Michel in Montréal enz. De wortels van de betreffende planningsprocessen liggen heel vaak in civiele socio-politieke actie.

⁸⁰³ Zoals vroeger al aangegeven gebruik ik 'compromis' hier niet negatief maar veeleer neutraal als een oplossing die verschillende belangen en logica's verenigt. 'Compromis' drukt meer dan 'consensus' uit dat dit gepaard gaat met strijd en machtsrelaties, met insluiting maar onvermijdelijk ook met uitsluiting.

- Ruimtelijk en sociaal innovatieve strategische projecten mobiliseren en koppelen meerdere beleidsdomeinen. Zij stimuleren een interactie tussen culturele, sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling. Voorbeelden zijn de integratie van cultuur en ruimte, van sociale politiek, gezondheid en omgevingskwaliteit, van werkgelegenheid, cultuur en opleiding enz. Het objectief is om fysieke interventies (het realiseren van publiek domein, de renovatie van woningen enz.) te combineren met sociale doelen (training, creëren van werkgelegenheid enz.) en economische ontwikkeling (creëren van bedrijvencentra, toekennen van micro-kredieten enz.). Het doel is niet zozeer de *gelijktijdige* implementatie van acties gericht op werkgelegenheid, opleiding, sociale voorzieningen, publiek domein enz. maar de concentratie op één actiedomein om vooruitgang te boeken in een ander domein, wat dan op zijn beurt wordt gekoppeld aan weer een ander veld. In het ideale geval wordt fysieke transformatie gebruikt om laaggeschoolde arbeiders op te leiden, die dan in andere renovatieprojecten kunnen werken of in één van de gecreëerde bedrijvencentra enz. Ruimtelijk en sociaal innovatieve plannings- en projectinstrumenten kunnen sociale, sociaal-economische en ruimtelijke planning niet loskoppelen. Ruimtelijke instrumenten die zich louter concentreren op fysieke verandering, kunnen de bestaande machtsverhoudingen niet veranderen en moeten bijgevolg worden getransformeerd en gekoppeld aan sociale instrumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor instrumenten die puur ruimtelijk zijn zoals een masterplan of vandaag ook een ruimtelijk structuurplan.
- De ontwikkeling van lokaal ontwikkelingspotentieel en van inventieve compromissen en het koppelen van meerdere beleidsdomeinen vragen tijd en zijn onderdeel van een collectief leerproces. Het verenigen van uitersten, het sluiten van compromissen is maar mogelijk door creatief om te gaan met politiek (beheer en afspraken), ruimte (verschillende plaatsen) en tijd (verschillende tijden). ‘Open’ stadia waar het einde niet op voorhand vastligt, met ruimte voor conflict, civiel initiatief, emancipatie en compromis en innovatie worden bijvoorbeeld afgewisseld met meer ‘gesloten’ fasen van professionalisering, strategische planning en management, die per definitie een hele reeks actoren uitsluiten maar die noodzakelijk zijn om een proces te versnellen en om tastbare resultaten te bekomen. Een ruimtelijk en sociaal innovatief ontwikkelingsproces verloopt niet volgens het ideaaltypische fasen-model dat vaak wordt gehanteerd, maar doorloopt snelle fasen, korte fasen, impasses, keuzemomenten (bifurcatiepunten), terugkeerbewegingen, insluiting, uitsluiting enz. en dat vraagt de nodige tijd, openheid en soms geslotenheid.
- De concentratie van middelen op één enkel project, het mobiliseren van interne hulpbronnen (resources) en het internaliseren van externe hulpbronnen kunnen hier ook worden vermeld. Om te veranderen moet men verschillende instituties transformeren/mobiliseren. Een basketpleintje aanleggen om een probleem van hangjongeren aan te pakken, is duidelijk onvoldoende. Dit werkt immers niet in op

de hele set van instituties die betrokken zijn. Het gebruik van verschillende soorten instrumenten en hun wederzijdse aanpassing zijn een gevolg van het voorgaande. Mobiliseren van verschillende middelen is mobiliseren van verschillende instrumenten en hun achterliggende instituties. Onvermijdelijk komen in één project verschillende instrumentaria en hun instituties bijeen. Dit veroorzaakt allerlei interferenties waarvan de gevolgen op voorhand niet duidelijk zijn.

Dergelijke principes voor een socio-territoriaal innovatieve ruimtelijke planning, vertonen sterke gelijkenissen met de theorie en praktijk van de vroege Vlaamse structuurplanning. Vanwege haar oorsprong in de mei '68 beweging, in sterke interactie met de samenlevingsopbouw, het ACW en de ecologische beweging, werd een sociaal-emancipatorisch en ecologisch project in de deontologie van de vroege Vlaamse structuurplanning ingebed (Merckaert 2008, Van den Broeck 2008). Dit vertaalde zich ook in een instrumentarium dat daarvan de uitdrukking was. Enkele voorbeelden hiervan zijn als volgt.

- De reactie van de vroege structuurplanning (jaren 1970 - 1980) tegen de bestaande partocratische besluitvorming en de machtsverhoudingen die daarin waren ingebed, vertaalde zich in een grote aandacht voor het ontwerpen van overlegstructuren waarin ook actoren van buiten de traditionele meerderheid werden betrokken (Van den Broeck, Baelus, Van Alsenoy, Vloebergh and Wuillaume 1993, Vermeersch 1975). Dit stemt overigens overeen met mijn analyse omtrent enerzijds de trage groei van (de kritische massa van) relevante sociale groepen en anderzijds de nood aan een sterke coalitie als voorwaarde voor het wijzigen van bestaande institutionele dynamieken.
- De structuurplanning kende steeds een grote aandacht voor strategie en experiment en beveelt een maximale creativiteit aan inzake het mobiliseren van instrumenten (Albrechts 2005, Van den Broeck 1987), vanuit het impliciete bewustzijn dat deze instrumenten inzet zijn van maatschappelijke strijd en dat zij een grote structurele invloed uitoefenen. De aandacht voor strategie en creativiteit drukt een streven uit om te ontsnappen aan de achterliggende strategische selectiviteiten van toenmalige instrumenten en instituties, in het bijzonder van grondeigenaars en hun impact op het vergunningensysteem.
- Het emancipatorisch karakter van de vroege structuurplanning uitte zich in de grote aandacht voor de 'openheid' van het resultaat van planningsprocessen. Planning werd gezien als een (niet-lineair) collectief leer- en zoekproces waarbij richtingsveranderingen en doelverschuivingen mogelijk moesten zijn. Concrete acties (Albrechts 1982, Van den Broeck 1987, Vermeersch 1975) konden in dergelijk zoekproces bijdragen tot het betrekken van zwakkere actoren in het proces en dus tot hun emancipatie. Maar om in te spelen op de impliciete keuzes die dergelijke acties inhielden en die de verdere voortgang van een transformatieproces onherroepelijk zouden beïnvloeden, voorzag de structuurplanning ook een voortdurende koppeling van deze acties aan

visievorming (Van den Broeck 1983, Van den Broeck 1987). Andere elementen terzake zijn het spaarzaam omgaan met ex ante beleidsevaluatie en scenario's (de toekomst ontrolt zich immers al doende), de afwezigheid van een a priori koppeling aan begrotingen en het al doende opbouwen van 'institutionele capaciteit' (instituties als hulpbronnen waaronder ook geld) enz. Ook de permanentie van planning (Vermeersch 1975), de afwezigheid van een strikte scheiding tussen planning, besluitvorming en uitvoering (Vanreusel 1982, 1986) en het feit dat planning niet ophoudt bij het goedkeuren van een plan of het nemen van een beslissing (Bryson and Crosby 1992), hebben hier alles mee te maken.

- De verbondenheid van de structuurplanning met lokale ontwikkeling en de aandacht voor collectieve besluitvorming was ook zichtbaar in de gevoeligheid voor de politieke realiteit en compromis, het koppelen van ruimtelijke met sociale en sociaal-economische planning en de relaties met sommige vormen van wijkontwikkeling.
- De ontwikkeling van een groot aantal ruimtelijke concepten inzake de natuurlijke en landschappelijke structuur is eveneens een voorbeeld.

4.4. Een socio-technische opgave

De doorwerking van internationale markt- en vastgoedgeoriënteerde tendensen in de Vlaamse planning - zoals zichtbaar in de transformatie van het 'Eerste Kwartier' (zie sectie 4.2), plaatst de Vlaamse planning voor een grote uitdaging. Om opnieuw in staat te zijn socio-territoriaal innovatieve (duurzame) strategische projecten - waarvan hierboven (sectie 4.3) een aantal mogelijke kenmerken werden gegeven - te plannen en te realiseren, moet in de techniciteit van de planningsinstrumenten opnieuw een socio-territoriaal innovatieve *inhoud en betekenis* worden ingebed. Maar, aangezien de praktijken van planners onderdeel zijn van de reflexieve - recursieve dialectieken van socio-technische ensembles, moet tegelijk ook de socio-politieke *positie* van de Vlaamse planning wijzigen. Het ontwerp, de keuze, de transformatie, de reproductie enz. van planningsinstrumenten hangt immers samen met de keuze voor specifieke actoren en coalities waarvoor wordt gepland, de waardengeladen keuze voor problematieken waarvoor nieuwe instrumenten worden ontwikkeld en de vormgeving van institutionele omkaderingen die deze waarden belichamen en externe markt- en eigendomsgedreven structurele invloeden kunnen mediëren. De herwaardering van een emancipatorisch, democratisch, duurzaam enz. planningsinstrumentarium in Vlaanderen en het herstel van de maatschappelijke positie daarvan gebeurt in een (institutioneel) veld van vele actoren, belangen en waarden en van verschillende concepties van planning en is een technische, socio-politieke, socio-territoriale, kortom socio-technische opgave.

Door het formuleren van 'aanbevelingen voor socio-territoriaal innovatieve projecten', (sectie 4.3) leken we het terrein van de institutionalistische analyse te verlaten. Door de hernieuwde inbedding van ecologische en sociale waarden in planning echter als opgave naar voor te schuiven, worden de aanbevelingen een concrete uitdaging die vandaag moet worden waargemaakt in plaats van generieke voorwaarden voor het produceren van 'succes'. Uit de analyse van de transformatie van het 'Eerste Kwartier' besluit ik immers dat het - gelet op de doorwerking in planning van internationale markt- en vastgoedgerichte tendensen - *hier* (in Vlaanderen) *en nu* (2009-2010) nodig is hedendaagse planningspraktijken, instrumenten en institutionele omkaderingen verder kritisch te evalueren, planning opnieuw te koppelen aan sociale en ecologische planning, een aantal instituties te wijzigen die dat tegenwerken, coalities en syntheses van planners met samenlevingsopbouwers, ecologen, sociaal economen e.a. te (re)activeren en daartoe een nieuw activisme te ontwikkelen. Op die manier kan opnieuw een instrumentarium ontstaan dat in zijn techniciteit drager is van emancipatorische waarden en dat in staat is om politieke agenda's te wijzigen. Uiteraard breng ik - overeenkomstig het lot van planners om zich deontologisch te positioneren en/of te uiten (zie hoger) - met dit besluit ook een aantal persoonlijke waarden in. De genoemde 'succesfactoren' zijn een formulering van die waarden en noodzaak tot actie. Zij vormen een aanbeveling in de huidige vlaamse context en geen oproep tot het veralgemeend installeren van een nieuwe planningsmethode.

Het voorgaande sluit ook aan bij het institutionalistisch perspectief dat planningsinstrumenten zich in de bijbehorende institutionele dynamiek van actoren en instituties al doende ontwikkelen en daardoor uniek zijn. De strategisch-relationale institutionalistische benadering beoogt immers geen abstracte (ideaal)typologie van instrumenten maar analyseert hoe specifieke instrumenten/instituties - ge(re)produceerd door specifieke relevante sociale groepen als specifieke verzamelingen van actoren - op een specifieke plaats en tijd het handelen van actoren en de bijbehorende ruimtelijke organisatie structureren. Dit relativeert ook in grote mate het ideaaltypisch identificeren van groepen van instrumenten als 'strategische planning', 'bestemmingsplanning', 'communicatieve planning' enz.

5. Slot

Als aanvulling op de belangrijkste bevindingen van voorliggend onderzoek zoals uitgewerkt in voorgaande paragrafen, vat ik tot slot nog enkele lacunes, verbeterpunten en pistes voor verder onderzoek samen.

Op theoretisch vlak is een conceptuele verdieping van de (verbrede) institutionalistische planningtheorie mogelijk met bijvoorbeeld een verdere conceptualisering van processen van institutionalisering (organizational learning,

evolutionary economy, Berger en Luckmann, ...), het ontstaan van relevante sociale groepen (urban regime theory, social movements, ...), de rol van discoursen (cultural political economy) enz. Ten tweede zijn ecologische en socio-economische actoren en instituties in de analyse beperkt behandeld. Dit heeft te maken met de specificiteit van de in het 'Eerste Kwartier' actieve actoren en instituties. Nochtans is de economische dimensie in de analyse wel aanwezig (bijvoorbeeld in de economische betekenis van de prostitutiesector, de rol van de lokale vastgoedmarkt) en kan zij worden uitgewerkt. Alhoewel ten derde de ruimtelijke dimensie in de analyse van het 'Eerste Kwartier' een grote rol speelt en expliciet aandacht krijgt, kan zij verder worden uitgewerkt, onder andere met behulp van Jessop's verdere verruiming van de strategisch-relatieve benadering. Ten vierde moet de band met de klassieke auteurs van de institutionalistische planningtheorie worden versterkt.

Methodologisch betreft de belangrijkste vraag de breedte en complexiteit van de institutionalistische analyse. Inderdaad vraagt de 'dubbele sneeuwbalmethod' om een onderzoek van een grote diversiteit aan actoren en instituties. De vraag is of een dergelijke tijdsinvestering mogelijk is voor een groter aantal cases of voor meer complexe transformatieprocessen.

Empirisch heb ik gestreefd naar een gelijke diepgang omtrent de onderscheiden episodes, actoren, instrumenten en instituties. Nochtans kunnen de episodes 1 (préhistorie) en 5 (epiloog) verder worden uitgewerkt met bijkomende interviews en andere bronnen. In de andere episodes kunnen nog bijkomende bronnen worden aangeboord om een grotere diepgang en onderbouwing van de redenering te verkrijgen. In dat geval is echter meer tijd nodig.

De uitwerking van de consequenties van de (verbrede) institutionalistische planningtheorie voor de procestheorie en praktijk van een socio-territoriaal innovatieve strategische ruimtelijke planning, is bedoeld als een socio-technische opgave en is dus noodgedwongen speculatief. Bijkomende institutionalistische analyses van de Vlaamse planning in diverse cases, schaalniveaus en instrumenten en experimenten en debat inzake de toekomst van de Vlaamse planning zijn gewenst.

X. BRONNEN

1. Literatuur

De primaire bronnen die in onderstaande lijst zijn opgenomen zijn in belangrijke mate afkomstig uit het archief van Payoke, het archief van de bedrijfseenheid stadsontwikkeling (Kitty Haine en Lieve Brasseur) en het archief van de dienst prostitutiebeleid (Hans Willems).

Achterhuis, H. (1999) *Politiek van goede bedoelingen*, 1 ed. Amsterdam: Boom.

Albrechts, L. (1982) 'Van voorbereiding naar actie: een verruiming van het planningsbegrip', *Ruimtelijke planning*:1-24.

Albrechts, L. (1999) 'Planners as catalysts and initiators of change. The new structure plan for Flanders', *European Planning Studies*, 7:587-603.

- Albrechts, L. (2005) 'Creativity as a drive for change', *Planning theory*, 4:247-269.
- Albrechts, L. (2006) 'Bridge the gap. From spatial planning to strategic projects. Research briefing', *European Planning Studies*, 14:1487-1500.
- Albrechts, L., Alden, J. and Da Rosa Pires, A. e. (2001) *The changing institutional landscape of planning* Ashgate Publishing Company.
- Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K. and Coppens, T. (2004) *Netwerken en netwerking als uitdaging voor ruimtelijke planning.*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, A.R.O.H.M., Afdeling Ruimtelijke Planning.
- Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K., Leroy, P. and Van Tatenhove, J. (1999) *Geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Een methodiek*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. AMINAL.
- Alexander, E. R. (2005) 'Institutional transformation and planning. From institutionalization theory to institutional design', *Planning theory*, 4:209-223.
- Allmendinger, P. (2002) *Planning theory*, 1 ed. Palgrave.
- Alter, N. (2007) 'On ne peut pas institutionaliser l'innovation', in J.-L. Klein and D. Harrisson (eds) *l' Innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l' Université de Québec.
- Antwerpen Averechts and Stad Antwerpen (2008) 't Eerste Kwartier. Dubbelportret van een havenwijk, Katendrecht en Schipperskwartier.
- Auwera, F. (2004) 'Het havenkwartier tussen schijn en realiteit', in S. Migom, J. Veeckman, and F. Auwera (eds) *Rondom het Vleeshuis. Geschiedenis van een verdwenen buurt*, Antwerpen: Pandora.
- Baakman, N. (1998) 'The sociogenesis of policy tools in the Netherlands', in B. Peters and F. Van Nispen (eds) *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, Edward Elgar Publishing.
- Baelus, J. (1996) 'De wijk, ruimte bij uitstek voor (stads)ontwikkeling', in P. De Decker, B. Hubeau, and S. Nieuwinckel (eds) *In de ban van stad en wijk*, 1 ed. Berchem: EPO.
- Baert, H., De Bie, M., Desmet, A., Van Elslander, M. and Verbeke, L. (2003) *Handboek samenlevingsopbouw Vlaanderen* Die Keure.
- Baeten, G. (2006) 'En toen schiep de middenklasse de stad naar zijn beeld en gelijkenis.', *Ruimte en Planning*.
- Bagchus, R. (1998) 'The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments', in B. Peters and F. Van Nispen (eds) *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, Edward Elgar Publishing.

- Beaumont, J. and Loopmans, M. (2008) 'Towards radicalized communicative rationality. Resident involvement and urban democracy in Rotterdam and Antwerp', *International Journal for Urban and Regional Research*, 32:95-113.
- Beauregard, R. (2005) 'Introduction. Institutional transformations', *Planning theory*, 4:203-207.
- Belgische senaat subcommissie Mensenhandel en prostitutie (2000) *De mensenhandel en de prostitutie in België. Verslag uitgebracht door de dames Thijs en de T' Serclaes (stuk Senaat, nr. 2-152/1)*.
- Benijts (2005) 'De keuze van beleidsinstrumenten. Een vergelijkend onderzoek naar duurzaam sparen en beleggen in België en Nederland', unpublished thesis, K.U.Leuven, Fac. Sociale Wetenschappen.
- Berger, P. and Luckmann, T. (1967) *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, 1 ed. New York: Anchor Books.
- Bern, B., Buyck, J., Houbrechts, W., Labens, J., van Leemputten, R., Neckers, J., Reynebeau, M., Rombouts, T., Stallaerts, R. and Witte, E. (1988) *Antwerpen, de jaren zestig, 60* Schoten: Hadewijch en Stad Antwerpen.
- Bertels, I. (2009) 'Het Internationaal Zeemanshuis te Antwerpen. Van concept tot afbraak?', *In behouden haven: reflecties over maritieme regio's. Liber amicorum Greta Devos*, Tiel: Lannoo.
- Bezes, Ph. (2007) 'The hidden politics of administrative reform. Cutting French civil service wages with a low-profile instrument', *Governance*, 20:23-56.
- Bijker, W. (1995) *Of bicycles, bakelites and bulbs. Toward a theory of sociotechnical change*, 1 ed. MIT Press.
- Bijker, W., Hughes, T. and Pinch, T. e. W. Bijker, T. Hughes, and T. Pinch (eds)(1987) *The social construction of technological systems. New directions in the sociology and history of technology* Cambridge, London: MIT Press.
- Bijker, W. and Law, J. e. W. Bijker and J. Law (eds)(1992) *Shaping technology, building society. Studies in sociotechnical change*, 1 ed. Cambridge / London: MIT Press.
- Bogaert, D. (2004) 'Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?', unpublished thesis, Niet gepubliceerd proefschrift aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen.
- BOM and SOMA (1995) *Wijkontwikkelingsplan Antwerpen Noord. Eindrapport en Bijlagen*.
- Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. and Paris, D. e. (2007) *Spatial planning systems of Britain and France. A comparative analysis*, 1 ed. Routledge.
- BOP (1997a) Verslagen van de vergaderingen.

BOP (1997b) Verslagen van de vergaderingen.

BOP (1997c) Verslagen van de vergaderingen van 2 september 1997, 16 september 1997, 7 oktober 1997, 27 januari 1998, 17 maart 1998, 28 april 1998, 19 mei 1998, 23 juni 1998, 25 juni 1998, 9 september 1998, 16 september 1998, 30 september 1998, 18 november 1998, 16 december 1998, 27 januari 1999, 17 februari 1999, 8 april 1999.

Bornstein, L. (2007) 'Confrontation, collaboration and community benefits. Lessons from Canadian and US cities on working together around strategic projects', *ISoCaRP conference 2007*, Antwerpen: ISoCaRP.

Bouckaert, J. and Gernaey, T. (2008) 'De rol van de burgemeester bij het nemen van dwangmaatregelen met het oog op de bescherming van het leefmilieu', *TGEM*:85-118.

Boudry, L., Loeckx, A., Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V., Schreurs, J. and (eds.) (2006) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen* Garant.

Breuillard, M., Stephenson, R. and Sadoux, S. (2007) 'Institutional frameworks and planning processes', in P. Booth et al. (eds) *Spatial planning systems of Britain and France*, 1 ed. London/New York: Routledge.

Bryson, J. and Crosby, B. (1992) *Leadership for the common good. Tackling public problems in a shared-power world* San Francisco: Jossey-Bass.

Buitelaar, E. (2008) 'Zoning, more than just a tool. Explaining Houston's regulatory practice', *Journal of planning education and research*, forthcoming.

Buitelaar, E., Lagendijk, A. and Jacobs, W. (2007) 'A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy', *Environment and planning.A*, 39:891-908.

Buurtbewoners Schipperskwartier (2000) Brief van buurtbewoners Schipperskwartier aan de stad Antwerpen.

Cardiff, T. (2002) 'Book review of Vigar, G., Healey, P., Hull, A. and Davoudi, S. (2000), *Planning, governance and spatial strategy in Britain*, London, Macmillan"', *Political geography*:967-969.

Carpentier, N. and Van Hove, E. e. (1997) *Leeronderzoek prostitutie in Antwerpen*, In opdracht van Payoke.

Cars, G., Healey, P., Madanipour, A. and de Magalhaes, C. (2002) *Urban governance, institutional capacity and social milieux* Ashgate.

Castree, N. (2005) 'Editorial. The epistemology of particulars: human geography, case studies and 'context'', *Geoforum*:541-544.

- Christiaens, E., Moulaert, F. and Bosmans, B. (2007) 'The end of social innovation in urban development strategies? The case of Antwerp and the neighbourhood development association 'BOM'', *European Urban and Regional Studies*, 14:238-251.
- Coenen, M. (1988) 'Prostitutie: situering in de maatschappij, hulpverlening. Een opvang- en informatiecentrum voor prostitués in Antwerpen', unpublished thesis, Vrije Universiteit Brussel, Faculteit der letteren en wijsbegeerte, Bijzondere licentie in de lekenbegeleiding.
- Collins, H. and Pinch, T. (2006) *The Golem at large. What you should know about technology*, 6 ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cools, B. (2005) *Sociale huisvesting. Een vergelijkend vierstedenonderzoek rond verdraagzaam samenleven* Politeia.
- Crivit, R. (2005) 'Stedenbeleid in de 21ste eeuw? Een gesprek met Linda Boudry en Pascal De Decker', *Oikos*:17-29.
- D'hondt, F., Van den Broeck, P. and Miranda, F. (2005) *MEGA Antwerp. Ambities voor het Antwerpse* o2 consult, Studiegroep Omgeving, cel stedenbeleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Davoudi, S. (2006) 'Evidence-based planning. Rhetoric and reality', *DISP*, 165:14-24.
- De Brabander, G. (1988) *Nakaarten over Antwerpen* Brugge: Van de Wiele.
- de Bruijn, H. and ten Heuvelhof, E. (1998) 'A contextual approach to policy instruments', in B. Peters and F. Van Nispen (eds) *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, Edward Elgar Publishers.
- de Caluwe, L. and Vermaak, H. (2005) *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Kluwer.
- De Decker, P. (2004) 'De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis, een sociologische analyse.', unpublished thesis, Universiteit Antwerpen.
- De Decker, P., Kesteloot, C., De Maeschalck, F. and Vrancken, J. (2005) 'Revitalising the city in an anti-ruban context. Extreme right and the rise of urban policies in Flanders-Belgium', *International Journal for Urban and Regional Research*, 29:152-171.
- De Graaf, R. (2005) 'Strategic urban planning. Industrial area development in the Netherlands, to direct or to interact?', unpublished thesis.
- De Graef, J. Antwerps verklarend woordenboek. Archief Payoke.
- De Jong, M. and De Vries, J. (2002) 'The merits of keeping cool while hearing the siren calls. An account of the preparation and establishment of the Flemish spatial planning system', in M. De Jong, K. Lalenis, and V. Mamadouch (eds) *The theory*

and practice of institutional transformation. Experiences with the transfer of policy institutions, Kluwer Academic Publishers.

de Roo, G. (2001) *Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, 3 ed. Den Haag: Sdu Uitgevers.

de Roo, G. (2004) *Toekomst van het milieubeleid, Over de regels en het spel van decentralisatie - een bestuurskundige beschouwing* Koninklijke Van Gorcum.

De Smedt, T. (1997) *Prostitutiebeleid. Case-studie wijk Schipperskwartier Antwerpen*, Stad Antwerpen, Dienst Sociale zaken, Volksgezondheid en Milieu.

De Stoop, C. (1992) *Ze zijn zo lief meneer. Over vrouwenhandel, meisjesballetten en de bende van de Miljardair* Leuven: Kritak.

De Stoop, C. (2003) *Ze kwamen uit het Oosten*, De Bezige Bij.

De vrienden van Bob Cools (1988) *Bob Cools, Antwerpenaar* Eigen beheer.

De Weerdt, J. (2006) 'It was a business doing pleasure with you. Architectuur, prostitutie en respect. Ongepubliceerd eindwerk.', unpublished thesis, Provinciale Hogeschool Limburg.

Debruyne, P. and De Schutter, M. (2009) 'Stedelijk beleid in de strijd tegen "overlast"; De stad als een vriendelijke, maar resolute suppoost of nachtwaker', *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, forthcoming.

Debruyne, P., Oosterlynck, S. and Block, T. (2008) 'Sociale innovatie als basis voor stadsontwikkeling? Grootchalige stadsprojecten versus sociale stadsvernieuwing in Gent', *Ruimte en Planning*:19-34.

Dembski, S. and Salet, W. (2010) 'The transformative potential of institutions: how symbolic markers can institute new social meaning in changing cities', *Environment and planning A*, 42:611-625.

Detiège, L. (2003) *Kroniek van een aangekondigd ontslag* Manteau.

Deutsches Institut für die Urbanistik (2003a) *Good practice in Neubauquartieren*. 9.

Deutsches Institut für die Urbanistik (2003b) *Good practice ind Altbau und gemischten Quartieren* 10.

Deutsches Institut für die Urbanistik (2003c) *Strategien für die soziale Stadt*, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Ducatteeuw, S. (2006) 'Publiek-private samenwerking bij stadsprojecten: de groeipijnen voorbij?', in L. Boudry et al. (eds) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*, Antwerpen: Garant-Uitgevers.

European Commission (2000) *The EU compendium of spatial planning systems and policies* Office for official publications of the European Communities.

- Fainstein, S. (2000) 'New directions in planning theory', *Urban affairs review*, 35:451-478.
- Federale politieraad (2009) *Tien jaar politiehervorming*, In opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken.
- Federale regering en stad Antwerpen (2000) Overeenkomst in het kader van programma 60/1- grootstedenbeleid voor de periode 2000.
- Federale regering en stad Antwerpen (2001) Overeenkomst in het kader van programma 60/1- grootstedenbeleid voor de periode 2001.
- Federale regering en stad Antwerpen (2002) Overeenkomst in het kader van programma 60/1- grootstedenbeleid voor de periode 2002.
- Federale regering en stad Antwerpen (2003) Overeenkomst in het kader van programma 60/1- grootstedenbeleid voor de periode 2003.
- Federale regering en stad Antwerpen (2004) Overeenkomst in het kader van programma 60/1- grootstedenbeleid voor de periode 2004.
- Federale regering en stad Antwerpen (2005) Overeenkomst in het kader van programma 60/1- grootstedenbeleid voor de periode 2005 - 2007.
- Flinn, M. V. (1997) 'Culture and the evolution of social learning', *Evolution and Human Behaviour*:23-67.
- Flyvbjerg, B. (2006) 'Five misunderstandings about case-study research', *Qualitative Inquiry*, 12:219-245.
- Fontan, J.-M. and Klein, J.-L. (2004) 'La mobilisation du capital socioterritorial: le cas du Technopôle Angus', *Revue internationale d'action communautaire*:139-149.
- George, A. and Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*, 1 ed. Cambridge, London: MIT Press.
- Gh@pro vzw (2004) Informatiebrochures Gh@pro.
- Gh@pro vzw (2007) Jaarverslagen 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
- Gonzalez, S. and Healey, P. (2005) 'A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity', *Urban Studies*, 42:2055-2069.
- Goodin, R. ed. (1996) *The theory of institutional design* Cambridge University Press.
- Goossens, G. and Punt, M. (1998) Matroesjka's. in Peter Van den Begin, Marc Van Eeghem, and e.a. (eds) vol. 10 x 40 min .
- Grossi, V. (1999) 'Maatschappelijke dienstverlening aan prostituees - Payoke Antwerpen', in A. Meheus et al. (eds) *Van opjaagbeleid tot gedoogbeleid. De aanpak van prostitutie in Nederland en Vlaanderen doorgelicht*, Antwerpen, Apeldoorn: Maklu.

Gualini, E. (2001) *Planning and the intelligence of institutions. Interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution-building* Ashgate.

Guttenberg, A. (2009) 'Planning and ideology', *Journal of Planning History*, 8:287-294.

Haine, K. (2006) Participatie in het Schipperskwartier. Presentatie op de SP2SP gebruikersgroep van 19 oktober 2006.

Haine, K. (2007a) 'Het schipperskwartier. Een verleidelijk stukje Antwerpen', *Ruimte en Planning*:52-64.

Haine, K. (2007b) Schipperskwartier, aantrekkelijk voor investeerders. Presentatie op de VRP studiedag omtrent het Schipperskwartier van 7 juni 2007.

Haine, K. (2007c) 'Schipperskwartier, another kind of seduction. Your project, ready while you (a-)wait', conference proceedings of 43rd ISoCaRP conference 2007, Antwerp.

Haine, K. (2007d) Schipperskwartier, tien succesfactoren. Conclusie. Presentatie op de VRP studiedag omtrent het Schipperskwartier van 7 juni 2007.

Haine, K. and De Wever, H. (2006) 'Uw stadsproject, klaar terwijl u (ver)wacht?', in L. Boudry et al. (eds) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*, Antwerpen: Garant-Uitgevers.

Hajer, M. (2003) 'A frame in the fields. Policy-making and the reinvention of politics', in M. Hajer and H. Wagenaar (eds) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. A. and Taylor, R. (1996) 'Political science and the three new institutionalisms', *Political studies*, 44:936-957.

Harrison, D. (2008) 'Social innovation. An institutionalized process', in P. Drewe, J.-L. Klein, and E. Hulsbergen (eds) *The challenge of social innovation in urban revitalization*, Amsterdam: Techne Press.

Harrison, P. (2002) 'A pragmatic attitude to planning', in P. Allmendinger and M. Tewdwr-Jones (eds) *Planning futures. New directions in planning theory*, Routledge.

Healey, P. (1997) *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, 1 ed. Palgrave Macmillan.

Healey, P. (1999) 'Institutionalist analysis, communicative planning and shaping places', *Journal of planning education and research*, 19:111-122.

Healey, P. (2003) 'Collaborative planning in perspective', *Planning theory*, 2:101-123.

Healey, P. (2005) 'On the project of institutional transformation in the planning field. Commentary on the contributions', *Planning theory*, 4:301-310.

- Healey, P. (2006) *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, 2 ed. Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2007) 'The new institutionalism and the transformative goals of planning', in N. Verma (ed.) *Institutions and planning*, 1 ed. Elsevier.
- Healey, P., de Magalhaes, C., Madanipour, A. and Pendlebury, J. (2003) 'Place, identity and local politics. Analysing initiatives in deliberative governance', in M. Hajer and H. Wagenaar (eds) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (1997) *Making strategic spatial plans. Innovation in Europe* London: UCL Press.
- Hill, M. and Hupe, P. (2002) *Implementing public policy*.
- Hillier, J. (2002) *Shadows of power. An allegory of prudence in land-use planning* Routledge.
- Hillier, J. (2003) 'Agonizing' over consensus. Why Habermasian ideals cannot be 'real', *Planning theory*, 2:37-59.
- Hommels, A. (2000) 'Obduracy and urban sociotechnical change. Changing plan Hoog Catharijne', *Urban affairs review*, 35:649-676.
- Hommels, A. (2005) *Unbuilding cities. Obduracy in urban sociotechnical change*, 1 ed. Cambridge / London: MIT Press.
- Hood, C. (2007) 'Intellectual Obsolence and intellectual makeovers. Reflections on the tools of government after two decades', *Governance*, 20:127-144.
- Innes, J. (1995) 'Planning Theory's Emerging Paradigm. Communicative Action and Interactive Practice', *Journal of planning education and research*, 14:183-189.
- Innes, J. and Booher, D. (2000) 'Planning institutions in the network society. Theory for collaborative planning', in W. Salet and A. Faludi (eds) *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam.
- Instituut voor de overheid (2002) *Kerntaken van de verschillende overheden*. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.
- Jessop, B. (2001) 'Institutional (re)turns and the strategic-relational approach', *Environment and planning A*, 33:1213-1235.
- Jessop, B., Brenner, N. and Jones, M. (2008) 'Theorizing sociospatial relations', *Environment and Planning D: Society and Space*, 26:389-401.
- Jessop, B. and Oosterlynck, S. (2008) 'Cultural political economy. On making the cultural turn without falling into soft economic sociology', *Geoforum*, 39:1155-1169.
- Jones, P. (2009a) 'Putting architecture in its social place. A cultural political economy of architecture', *Urban Studies*, 46:2519-2536.

Jones, P. (2009b) 'Putting architecture in its social place. A cultural political economy of architecture', *Urban Studies*, 46:2519-2536.

Jury stadsvernieuwingsprojecten (2007) Criteria voor selectie stadsvernieuwingsprojecten oproep 3.

Kamete, A. Y. (2009) 'In the Service of Tyranny: Debating the Role of Planning in Zimbabwe's Urban 'Clean-up' Operation', *Urban Studies*, 46:897-922.

Kesteloot, C., Vandenbroecke, H., Van der Haegen, H., Vanneste, D. and Van Hecke, E. (1996) *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Communicatie en Ontvangst.

Keulen, M. (2009) 'Stadsvernieuwing in Vlaanderen: opzet geslaagd', in A. Loeckx (ed.) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen*, SUN.

Klein, J.-L. and Harrisson, D. (2007) *L'innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation des sociétés* Presses de l'Université du Québec.

Knikkink, H. (2006) *Praktijkboekje planprocesmanagement. Tips & tricks voor planproces managers en consultants*, 1 ed. Lanaken: PPMC Hans Knikkink bvba.

Knockaert, M. (1999) 'Vijfhoeksoverleg te Antwerpen. Het ontstaan, de doelstellingen en de werking van het vijfhoeksoverleg in België', in A. Meheus et al. (eds) *Van opjaagbeleid tot gedoogbeleid. De aanpak van prostitutie in Nederland en Vlaanderen doorgelicht*, Antwerpen, Apeldoorn: Maklu.

Knops, G. ed., Baelus, J., Van den Broeck, J., Vermeulen, A., Hendrickx, D. and Allaert, G. (1992) *Stadsvernieuwing in beweging* Koning Boudewijnstichting in opdracht van de Vlaamse Gemeenschapsminister voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting.

Koelble, T. (1995) 'The new institutionalism in political science and sociology', *Comparative politics*, 27:231-243.

KRUGMAN, P. (6-2-2008) Clinton, Obama en de verzekeringen, *De Morgen*.

Lampaert, F. ed., Sörensen, P. and Speybrouck, A. (1991) *Prostitutie en seksueel misbruik. Profiel van de prostitutie in Vlaanderen*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.

Lampo, J. (2002) *Tussen kaai en schip. De Antwerpse havenbuurt voor 1885* Leuven: Davidsfonds.

Lapintie, K. (2009) 'Planning theory', *Encyclopaedia of urban studies*, Sage Publications.

Lascoumes, P. and Le Galès, P. (2007) 'Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation', *Governance*, 20:1-21.

- Lascombes, P. and Le Galès, P. e. (2004) *Gouverner par les instruments*, 1 ed. Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques.
- Latour, B. (1987) *Science in action. How to follow scientists and engineers through society* Harvard University Press.
- Lazarcic, N. (2000) 'The role of routines, rules and habits in collective learning. Some epistemological and ontological considerations', *European Journal of Economic and Social Systems*, 14:157-171.
- Loeckx, A. (2006) 'Stadsprojecten: inzet, opzet, voorzet', in L. Boudry et al. (eds) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*, Antwerpen: Garant-Uitgevers.
- Loeckx, A. (2007) 'Urban policy and projects in Flanders. Reviewing the project mode', in J. Van den Broeck (ed.) *Isocarp World Congress Antwerp 2007. Special bulletin*, Isocarp and City of Antwerp.
- Loeckx, A. (2009) 'Project en ontwerp, bijdrage tot het amenderen van de projectmodus', in A. Loeckx (ed.) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen*, SUN.
- Loeckx, A., De Meulder, B., Boudry, L., Martens, M., Borret, K., De Wever, H., De Bruyn J. and Patteeuw, V. (2009) 'Tien overwegingen over stadsprojecten en conceptsubsiëring', in A. Loeckx (ed.) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen*, SUN.
- Lohmann, P. (2000) *Wijkontwikkelingsmaatschappijen en/of vastgoedorganisaties*.
- Lokale politie Antwerpen, r. z. (2003) *Evaluatie werking bar - escorte - privé. Prostitutie achter de schermen*.
- Loopmans, M. (2005) 'Mannen weten waarom... Raamprostitutie en stadsherwaardering, het perspectief van de 'wandelaar'', *De Belgische Geografendagen/Les Journées Géographiques belges, Mobilité, Maatschappij en Milieu in kaart gebracht, Mobilité, Société et Environnement en Cartes*, BEVAS/SOBEG, 9 november 2005, Gent.
- Loopmans, M. (2006) 'Het einde van de stad? Stadsontwikkeling en concurrentiedenken', *Oikos*:12-21.
- Loopmans, M. (2007) 'From SIF to City Fund: a new direction for urban policy in Flanders, Belgium', *Journal of Housing and Built Environment*:215-225.
- Loopmans, M. (2008) 'Relevance, gentrification and the development of a new hegemony on urban policies in Antwerp, Belgium', *Urban Studies*, 45:2499-2519.
- Loopmans, M., Luyten, S. and Kesteloot, C. (2007) 'Urban policies in Belgium. A puff-pastry with a bittersweet aftertaste?', in L. van den Berg, E. Braun, and J. Van der Meer (eds) *National policy responses to urban challenges in Europe*, Ashgate Publishing.

- Lorenz, E. (2000) 'Organisational routines in the light of 'old' evolutionary economics. Bringing politics back into the study of organisational learning', *European Journal of Economic and Social Systems*, 14:191-207.
- Lukas Moodysson (2002) Lijla 4-ever. in Oksana Akinshina and Artjom Bogucharsky (eds) vol. 109 min .
- MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. and Vicari, S. e. (2009) *Social innovation and territorial development* Ashgate.
- MacKenzie, D. and Wajcman, J. (2005) *The social shaping of technology*, 2 ed. Open University Press.
- Mandelbaum, S. J. (1985) 'The Institutional Focus of Planning Theory', *Journal of planning education and research*, 5:3-9.
- Mäntysalo, R. (2005) 'Approaches to participation in urban planning theories', *Citeseerx* on <http://citeseerx.ist.psu.edu/about/site>.
- March, J. and Olsen, J. (1989) *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics* New York: The Free Press.
- Marshall, T. (2009) 'Planning and new labour in the UK', *Planning, Practice and Research*, 24:1-9.
- Mazza, L. (1999) 'The specific domains of planning', *European Planning Studies*, 7:557-561.
- Mazza, L. (2002) 'Technical knowledge and planning actions', *Planning theory*, 1:11-26.
- MEEUS, R. (2-1-2010) Technologietrends voor jaren Tien, *De Morgen*, 8.
- Meheus, A., De Ruyver, B., Morrival, M. and Van Impe, K. (1999) *Van opjaagbeleid tot gedoogbeleid. De aanpak van prostitutie in Nederland en Vlaanderen doorgelicht* Antwerpen - Apeldoorn: Maklu.
- Merckaert, A. (2008) 'De sociale constructie van een ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen', unpublished thesis, Artesis Hogeschool Antwerpen, Departement Ontwerpwetenschappen, Opleiding Master in de Stedenbouw en Ruimtelijke Planning.
- Migom, S. (1998) 'Le Vleeshuis et son quartier. Evolution de 1500 à 1998', unpublished thesis, K.U.Leuven.
- Migom, S. (2004) 'Van werf tot Ruckersplein. 200 jaar Vleeshuiswijk', in S. Migom, J. Veeckman, and F. Auwera (eds) *Rondom het Vleeshuis. Geschiedenis van een verdwenen buurt*, Antwerpen: Pandora.
- Migom, S., Veeckman, J. and Auwera, F. (2004) *Rondom het Vleeshuis. Geschiedenis van een verdwenen buurt* Antwerpen: Pandora.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap AROHM Afdeling Woonbeleid (1999) *De woonvernieuwings- en woningbouwgebieden in Vlaanderen. Provincie Antwerpen.*

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid (2000) Brief aan het College van Burgemeester en Schepenen inzake publiek-private samenwerking.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid (2002) Jury stadsvernieuwingsprojecten. Scoreformulier en argumentatie selectie project Schipperskwartier.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid (2005a) "Thuis in de stad" prijs 2005. Juryverslag. Toelichting van de jury bij het winnend project Categorie 1.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid (2005b) Stadsvernieuwingsprojecten, oproep 2, fase 2. Beoordelingsfiche. Jury stadsvernieuwingsprojecten 13 mei 2005. Antwerpen. Falconplein - Zeemanshuis, investeren in een verleidelijk stukje Antwerpen.

Ministerie van Economische Zaken (2000) Wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid.

Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van tewerkstelling en arbeid, Ministerie van verkeer en infrastructuur and Ministerie van binnenlandse zaken (2000) Koninklijk besluit tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de staat in het kader van het stedelijk beleid. B.S. 19 augustus 2000.

Ministerie van Justitie (1948) Wet tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie. B.S. 13-14 september 1948.

Ministerie van Justitie (1988) K.B. van 24 juni 1988 tot codificatie van de Gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe Gemeentewet" (B.S 3 september 1988).

Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin (1953) Wet houdende een nieuwe regeling in zake krotopruijing en waarbij de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken en de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom er toe gemachtigd worden het voorwerp hunner bedrijvigheid uit te breiden.

Moortgat, K., Lauwers, G. and Dewee, P. (2007) Schipperskwartier, een interessant stukje stad. Sociale cohesie als succesfactor in de aanpak van het Schipperskwartier. Presentatie op de VRP studiedag omtrent het Schipperskwartier van 7 juni 2007.

Mortelmans, D. (2007) *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, 1 ed. Leuven: Acco.

Moulaert, F. (2000) *Globalization and integrated area development in European cities* Oxford University Press.

Moulaert, F. (2005) 'Institutional economics and planning theory. A partnership between ostriches', *Planning theory*, 4:21-32.

Moulaert, F. (2009) 'Social innovation. Institutionally embedded, territorially (re)produced', in D. MacCallum et al. (eds) *Social innovation and territorial development*, Ashgate.

Moulaert, F. and Cabaret, K. (2006) 'Planning, networks and power relations. Is democratic planning under capitalism possible?', *Planning theory*, 5:51-70.

Moulaert, F. and Jessop, B. (2006) *Agency, structure, institutions, discourse. Demologos thematic synthesis paper 1. Demologos EU research project.*

Moulaert, F., Martinelli, F., Gonzalez, S. and Swyngedouw, E. (2007) 'Introduction: social innovation and governance in European cities. Urban development between path dependency and radical innovation', *European Urban and Regional Studies*, 14:195-209.

Moulaert, F., Martinelli, F. and Swyngedouw, E. (2005a) Social innovation and local development. 42.

Moulaert, F., Martinelli, F. and Swyngedouw, E. (2005b) *Social innovation, governance and community building - Singocom.*

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and Gonzalez, S. (2005b) 'Towards alternative model(s) of local innovation', *Special issue of Urban Studies*, 42:1969-1990.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and Gonzalez, S. (2005a) 'Towards alternative model(s) of local innovation', *Urban Studies*, 42:1969-1990.

Moulaert, F. and Mehmood, A. (2006) Institutionalism I presume? Lecture for the Postgraduate Centre for European spatial planning, Newcastle upon Tyne.

Moulaert, F. and Mehmood, A. (2009) 'Spatial planning and institutional design. What can we expect from transaction cost economics?', in H. Geyer (ed.) *Handbook of international urban policy*, Cheltenham: Edgar Algate.

Moulaert, F. and Nussbaumer, J. (2005a) 'Beyond the learning region. The dialectics of innovation and culture in territorial development', in R. Boschma and R. Kloosterman (eds) *Learning from clusters. A critical assessment*, Springer.

Moulaert, F. and Nussbaumer, J. (2005b) 'Defining the social economy and its governance at the neighbourhood level. A methodological reflection', *Urban Studies*, 42:2071-2088.

- Moulaert, F. and Nussbaumer, J. (2005c) 'The social region. Beyond the territorial dynamics of the learning economy', *European Urban and Regional Studies*, 12:45-64.
- Moulaert, F., Rodriguez, A. and Swyngedouw, E. (2003) *The globalized city. Economic restructuring and social polarization in European cities* Oxford University Press.
- Moulaert, F. and Sekia, F. (2003) 'Territorial innovation models. A critical survey', *Regional studies*, 37:289-302.
- Nadin, V. and Stead, D. (2008) 'European spatial planning systems, social models and learning', *disP*, 172:35-47.
- Nadin, V. and Stead, D. (2010) 'European spatial planning systems, social models and learning', *disP*, 172:35-47.
- Nieuwinckel, S. (1996) 'De wonderjaren voorbij? Wijkontwikkeling in Antwerpen', in P. De Decker, B. Hubeau, and S. Nieuwinckel (eds) *In de ban van stad en wijk*, Antwerpen: EPO.
- Nieuwinckel, S. (2007) 'The Antwerp canvassing programme. The political economy of the five senses in urban development', conference proceedings of 43rd ISoCaRP congress 2007.
- Njoh, A. (2009) 'Urban planning as a tool of power and social control in colonial Africa', *Planning Perspectives*, 24:301-317.
- Onbekend Acht eeuwen ontuchtig Antwerpen. Ontucht door de eeuwen in de Sinjorenstad. Archief Payoke.
- Onbekend (1998) 'De politiehervorming', *Nieuwsbrief Politiehervormingen*, 1.
- Oosterlynck, S. and Swyngedouw, E. (2007) 'Economy versus ecology. Post-politics and the night flights of DHL at Brussels Airport', *submitted for publication*.
- Overleg Prostitutie Antwerpen (2002) *Voorstel tot sociaal plan. Schippersstraat - Falconplein - Lange Koepoortstraat - Klapdorp - Paardenmarkt*.
- Painter, J. and Goodwing, M. (1995) 'Local governance and concrete research. Investigating the uneven development of regulation', *Economy and society*, 24:334-356.
- Palier, B. (2007) 'Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound challenges. The case of funded pensions in France', *Governance*, 20:85-107.
- Payoke vzw (1988) *Payoke jaarverslag 1988*.
- Payoke vzw (1989) *Payoke jaarverslag 1989*.
- Payoke vzw (1990) *Payoke jaarverslag 1990*.

Payoke vzw (1991) *Payoke jaarverslag 1991*.

Payoke vzw (1992) *Payoke jaarverslag 1992*.

Payoke vzw (1993) *Payoke jaarverslag 1993*.

Payoke vzw (1994) *Payoke jaarverslag 1994*.

Payoke vzw (1995a) *Payoke jaarverslag 1995*.

Payoke vzw (1995b) 'Rouge 69, driemaandelijks vakblad voor prostituees', *Rouge 69*, jaargang 1.

Payoke vzw (1996) *Payoke jaarverslag 1996*.

Payoke vzw (1997a) *Payoke jaarverslag 1997*.

Payoke vzw (1997b) *Prostitutie, zoveel meer dan ... Tien jaar Payoke*.

Payoke vzw (1998a) *Ontwerp voorstel tot reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand en hoofdhuur raamprostitutiepand*.

Payoke vzw (1998b) *Stedelijk prostitutiebeleidsplan. Het Schipperskwartier*.

Payoke vzw (1999) *Payoke jaarverslag 1999*.

Payoke vzw (2000a) *Payoke jaarverslag 2000*.

Payoke vzw (2000b) *Payoke, gezondheidszorg voor prostituees (m/v), van 1988 tot nu en verder*.

Payoke vzw (2001) *Payoke jaarverslag 2001*.

Payoke vzw (2002) *Payoke jaarverslag 2002*.

Peters, B. G. (2005) *Institutional theory in political science. The 'new institutionalism'* London/New York: Continuum.

Peters, G. (2002) 'The politics of tool choice', in L. Salamon (ed.) *The tools of government. A guide to the new governance*, Oxford/New York: Oxford University Press.

Peters, G. and Van Nispen, F. B. Peters and F. Van Nispen (eds)(1998) *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration* Edward Elgar Publishing.

Pierson, P. (2004) *Politics in time. History, institutions and social analysis*, 1 ed. Princeton University Press.

Politie Antwerpen (2000) *Integrale aanpak prostitutie. Bijlage bij het verslag van de thema-zitting van de gemeenteraadscommissie van 9 juni 2000*.

Politie Antwerpen, Z. W. (2002) *Info prostitutiebeleid zone west. Zonale cel schipperskwartier*.

Politie Antwerpen, Z. W. c. S. (2001) *Actieplan ter ondersteuning van het terugdringen van de prostitutie buiten de gedoogzone*.

Politie stad Antwerpen, p. o. (1987) *Prostitutie. Schipperskwartier - kamerprostitutie*.

POPELIER, P. (9-1-2009) Politici, maak werk van degelijke wetgeving, *Opiniestuk in De Morgen*.

Powell, W. and DiMaggio, P. e. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* Chicago/London: The University of Chicago Press.

Raad van State afdeling administratie (2001a) Raad van State - uitspraak concentratiereglement 2001. Arrest nr. 97.535.

Raad van State afdeling administratie (2001b) Raad van State - uitspraak geschiktheidsverklaring. Arrest nr. 97.529.

Raad van State afdeling administratie (2001c) Raad van State, persmededeling. Beroep bij de Raad van State tegen concentratiereglement.

RASPOET, E. (1-12-2007) De crematoriumbouwers van de SS, *De Morgen*, 46.

RISO, w. h. (1986) Een kat een kat noemen. Een terugblik door de tien bewonersgroepen die samenwerken in de RISO werkgroep herwaarderingsgebieden. RISO.

Rudestam, K. and Newton, R. (2001) *Surviving your dissertation. A comprehensive guide to content and process* Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.

Ryckewaert, M. (2007) 'Working in the functional city. Planning the economic backbone of the Belgian welfare state 1945 - 1973', unpublished thesis, K.U.Leuven.

Ryckewaert, M. and Theunis, K. (2006) 'Het lelijkste land, de mythe voorbij. Stedenbouw en verstedelijking in België sinds 1945', *Stadsgeschiedenis*, 1:148-168.

Saey, P. (1988) *De eerste generatie projecten van ruimtelijke ordening op macro-niveau in Vlaanderen* Seminarie voor Menselijke en Economische Aardrijkskunde.

Saey, P. (1995a) 'Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door de ruimtelijke planning. Deel 1: er is maakbaarheid en er is maakbaarheid', *Planologisch Nieuws*, 15:159-167.

Saey, P. (1995b) 'Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door ruimtelijke planning. Deel 2: ruimtelijke ordening als maatschappelijk gebeuren', *Planologisch Nieuws*, 15:279-299.

Saey, P. (2001) 'Listen very carefully, I'll say it once again', *Ruimte en Planning*, 21:253-257.

Saey, P. (2003) 'Voorbij de zelfperceptie? Over het geïntegreerd gebiedsgericht beleid', *Ruimte en Planning*, 23:43-60.

Salamon, L. ed. (2002) *The tools of government. A guide to the new governance* Oxford University Press.

Salet, W. (2000) 'The institutional approach to strategic planning', in W. Salet and A. Faludi (eds) *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.

Salet, W. and Faludi, A. (2000) 'Three approaches to strategic spatial planning', in W. Salet and A. Faludi (eds) *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.

Sandercock, L. (1998) *Towards cosmopolis. Planning for multicultural cities* Chichester, Sussex: John Wiley.

Sayer, A. (1992) *Method in social science. A realist approach* Routledge.

Schelde-Dijle vzw (1971) *Centrumfuncties kernstad Antwerpen. Leidraad voor de ontwikkeling van de kernstad Antwerpen*.

Schmidt, S. (2009) 'Land use planning tools and institutional change in Germany. Recent developments in local and regional planning', *European Planning Studies*, 17:1907-1921.

Schmidt, V. (2006) 'Institutionalism', in C. Hay, M. Lister, and D. Marsh (eds) *The state. Theories and issues*, 1 ed. Palgrave Macmillan.

Schram, F. (2005) *Het sturen van de samenleving. Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen., D/2005/10106/028.

Schreurs, J. (2006) Vlaamse Ruimtelijke Planningsprijs 2006. Verslag.

Schuermans, N. (2009) 'Establishing rigour in qualitative research. Paper for the research seminar of ISEG'.

Seinpost adviesbureau (1997) *Offerte projectplan Schipperskwartier Antwerpen (Regulering van de raamprostitutie)*, In opdracht van de stad Antwerpen.

Seinpost adviesbureau (1999a) *Beleidsplan prostitutie Antwerpen met bijlagen omtrent wet-en regelgeving, prostitutie en prostitutiebeleid in andere steden, het optimaliseren van de bedrijfstak prostitutie, uit te werken acties en stappen, grond-en pandenbeleid, concentratiemodellen*, Stad Antwerpen.

Seinpost adviesbureau (1999b) *Vastgoedontwikkelingsmaatschappij Antwerpen. Eerste concept*.

Seinpost adviesbureau (1999c) *Wijkontwikkelingsmaatschappijen en/of vastgoedorganisaties in praktijk*.

Seinpost adviesbureau (2000) *Oprichting vastgoedontwikkelingsmaatschappij Antwerpen*. Presentatie van 22 maart 2000.

Seinpost adviesbureau (2004) *Evaluatie uitvoering integraal prostitutiebeleid*, in opdracht van de stad Antwerpen.

Seinpost adviesbureau and Erasmus Hogeschool Brussel (2008) *Prostitutie Brussel in beeld. Bouwstenen voor een integraal prostitutiebeleid*, In opdracht van het Brussels hoofdstedelijk gewest.

Shiple, R., Goodey, B., Reeve, A., Walker, S. and Grover, P. (2001) 'Evaluation of townscape heritage initiatives. Methodology for assessing the impact and effectiveness of spending on urban heritage projects in the United Kingdom', *Evaluation and program planning*.

Smets, M. (1982) 'De Belgische volkshuisvesting 1830 - 1930', *Ruimtelijke planning*, Afl. 2:1-28.

Smith, G. (1999) *Area based initiatives. The rationale and options for area targeting*.

Sörensen, P. (1994) *De Maskers af. Over socialisme, prostitutie en mensenhandel* Uitgeverij Hadewijch.

Sörensen, P. and van Lier, H. (2007) *Twintig jaar Payoke (1987 - 2007). Erkend opvangcentrum voor slachtoffers van internationale vrouwenhandel* Payoke vzw.

Stad Antwerpen (1852) Reglement over de ontucht.

Stad Antwerpen (2000) Bestuursakkoord 2000 - 2006.

Stad Antwerpen (2003) Bestuursakkoord 2000 - 2006. Addendum.

Stad Antwerpen (2006) Bestuursakkoord 2007 - 2013.

Stad Antwerpen (2008) Code van gemeentelijke politiereglementen.

Stad Antwerpen, Procureur des Konings Antwerpen, Rijkswacht Antwerpen, Politie Antwerpen and Gerechterlijke politie Antwerpen (1996) Protocol betreffende prostitutie, openbare zedenschennis, relatie met drughandel/gebruik.

Stad Antwerpen AG VESPA (2003a) *De stad versterken. Ondernemingsplan AG Vespa 2003 - 2005*.

Stad Antwerpen AG VESPA (2003b) *Jaarverslag 2003*.

Stad Antwerpen AG VESPA (2004a) Aanvraagdossier voor ondersteuning van stadsprojecten. Falconplein-Zeemanshuis, investeren in een verleidelijk stukje Antwerpen.

Stad Antwerpen AG VESPA (2004b) *Jaarverslag 2004*.

Stad Antwerpen AG VESPA (2004c) *Project Barreiro - Oudemansstraat. Projectdefinitie fase 1. Ontwerptekst voor de stuurgroep Schipperskwartier van 10 februari 2004*.

Stad Antwerpen AG VESPA (2005a) *Jaarverslag 2005*.

Stad Antwerpen AG VESPA (2005b) *Powerpoint presentatie over grond- en pandenbeleid in het Schipperskwartier.*

Stad Antwerpen AG VESPA (2006) *Jaarverslag 2006.*

Stad Antwerpen AG VESPA (2007) *Jaarverslag 2007.*

Stad Antwerpen AG VESPA and SD Worx (2004) *Intentieovereenkomst stadsproject Falconplein - Zeemanshuis.*

Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer (2004) *Programma federaal grootstedenbeleid. Eindrapport 2003.*

Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer (2005a) *Federaal grootstedenbeleid. Stadscontract 2005 - 2007.*

Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer (2005b) *Programma federaal grootstedenbeleid, eindrapport 2004.*

Stad Antwerpen AG VESPA afdeling fondsenbeheer and Begeleidingsgroep evaluatie federaal grootstedenbeleid 2000 - 2003 (2004) *Federaal grootstedenbeleid Antwerpen 2000 - 2003, evaluatierapport.*

Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken (1999) *Overgang SIF acties naar reguliere werking. Nota ten behoeve van personeelsmanagement.*

Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken (2001) *De integrale aanpak van de prostitutie te Antwerpen. Rondetafelconferentie 19 juni 2001.*

Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw Nota's voor de stafvergadering van de dienst samenlevingsopbouw van 11 oktober 1999.

Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw Verslag van de stafvergadering van de dienst samenlevingsopbouw van 12 april 2000.

Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw (1999a) *Toekomstvisie 2000 - 2002.*

Stad Antwerpen bedrijfseenheid burgerzaken dienst samenlevingsopbouw (1999b) *Verslag van de stafvergadering van de dienst samenlevingsopbouw van 8 december 1999.*

Stad Antwerpen cel wijkontwikkeling (2001) *De bewoners van het Antwerpse Schipperskwartier en ruime omgeving. Een statistische analyse.*

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (1997a) *Brief aan de deelnemers van STOEP van 9 september 1997.*

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (1997b) *Collegebesluit. Beleidsontwikkeling prostitutie.*

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (1999) Collegebesluit jaarnummer 12242. Keistraat, Dries, Kommekensstraat en Leguit in district Antwerpen. Aanleggen verkeersdrempels op kruispunten. Concretisering beleidsrichtlijn xx.

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2001a) Collegebesluit. Cel stadsontwikkeling. Inbedding binnen de stedelijke organisatie. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 3877).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2001b) Collegebesluit. Samenlevingsopbouw. Pand Keistraat - uitzetting 't Duivekot vzw (Jaarnummer 2521).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2002a) Collegebesluit 1957. Samenlevingsopbouw. Toekomstkansen Falconplein, Klapdorp en ruime omgeving. Concretisering beleidsrichtlijn.

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2002b) Collegebesluit. Herontwikkeling Schipperskwartier. Kennisname opmerkingen- en prioriteitennota van de bewoners. Goedkeuring consensusnota. Goedkeuring plan- en stuurgroep. Concretisering beleidsrichtlijn.

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2002c) Collegebesluit. Het grond- en pandenbeleid stedelijke vernieuwingsprogramma's. Goedkeuring beleidsnota. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 2135).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2002d) Collegebesluit. Stadsbedrijf Antwerpen. Oprichting. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 2485).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2003) Collegebesluit. Vlaams stadsvernieuwingsfonds - Tweede fase. Opmaken geselecteerde dossiers. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 6107).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2004a) Collegebesluit. Stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Mandaat Vlaams Bouwmeester Open Oproep 7 (Jaarnummer 5449).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2004b) Collegebesluit. Stadsproject Falconplein Zeemanshuis. Goedkeuring samenwerkingsovereenkomst SD Worx en bijlagen. Concretisering beleidsrichtlijn. (Jaarnummer 9411).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2005) Collegebesluit. Stadsontwikkeling. Verzelfstandiging planningscel: oprichtingsprotocol gemeentebedrijf Planningscel. Concretisering beleidsrichtlijn. (Jaarnummer 8260).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2006) Collegebesluit. Stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Goedkeuring stadsontwerp en plan van aanpak. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 3850).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2007) Collegebesluit. Falconplein Zeemanshuis. Collegiale brief aan SD Worx. Concretisering beleidsrichtlijn. (Jaarnummer 16698).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2008a) Collegebesluit. AG Stadsplanning Antwerpen. Beheersovereenkomst. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn. (Jaarnummer 7070).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2008b) Collegebesluit. Autonoom Gemeentebedrijf Antwerpen Nieuw Noord. Statutenwijziging AG ANN. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn. (Jaarnummer 963).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2008c) Collegebesluit. district Antwerpen. Stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Binnenhof. Voorontwerp. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 11275).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen (2008d) Collegebesluit. Integrale aanpak van de prostitutie. Actieplan prostitutie Antwerpen 2009. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 16112).

Stad Antwerpen College van Burgemeester en Schepenen and Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2001) Brief aan de eigenaars van raamprostitutiepanen in het concentratiegebied voor raamprostitutie.

Stad Antwerpen departement ruimtelijke ordening en veiligheid and Buurtontwikkelingsmaatschappij Antwerpen (1994) *Voor een middenstad van de 21ste eeuw. Actieplan voor socio-economische impulsen in het noordoostelijke deel van de 19de eeuwse gordel*, Stad Antwerpen.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (1998) *Jaarverslag 1998*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (1999a) *Uitnodiging voor de vergadering omtrent B.P.A.-eerste wijk*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (1999b) *Verslag van de vergadering van 15 januari 1999 omtrent B.P.A.-eerste wijk*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2000a) *Actieplan. Uitvoering beleidsplan prostitutie Antwerpen. Werkingsjaar 2000. Nota voor de vergadering van de stuurgroep prostitutiebeleid van 26 april 2000*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2000b) *Uitvoering reglementen 'concentratiegebied' en 'geschiktheidsverklaring'*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2001a) Brief aan de burgemeester inzake de brief aan eigenaars van raamprostitutiepanen in het concentratiegebied voor raamprostitutie.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2001b) Email verkeer tussen Kitty Haine (dienst prostitutiebeleid) en Marc Bauwens (VVSG) op 27 juni, 28 juni en 5 juli 2001.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2001c) Formulier aanvraag geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2001d) *Geschiktheidsverklaring raamprostitutiepand. Concretisering van de procedure.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2001e) *Intentienota. Ruimtelijk aspect van het integraal prostitutiebeleid Antwerpen.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2002) Nota afstemming geschiktheidsverklaring en bouwcode Antwerpen.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2004a) *Exit-project.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2004b) *Integrale aanpak van de prostitutie: stand van zaken. Raadscommissie 12 januari 2004.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2004c) *Wettelijke regeling van de prostitutiesector. Ontwerptekst.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid (2006) *Exit-project: actieplan 2007.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen juridische dienst (2003) Reglement voor plaatsing van zonweringen in de gedoogzone voor prostitutie begrensd door Verversrui, Vingerlingstraat en Schippersstraat. Ontwerp.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002a) *Aangepaste discussienota Schipperskwartier en omgeving.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002b) *Consensusnota. Visie van de stad met betrekking tot de gewenste ontwikkeling van het Schipperskwartier.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002c) *Discussienota Schipperskwartier en omgeving.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002d) *Opmerkingen- en prioriteitennota. Bewoners Schipperskwartier.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002e) *Startnota. Schipperskwartier en omgeving.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002f) *Verslag werkgroep communicatie Schipperskwartier van 6 september 2002.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002g) *Verslag werkgroep herontwikkeling Schipperskwartier van 11 juni 2002.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2002h) *Verslag werkgroep herontwikkeling Schipperskwartier van 12 september 2002.*

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2003a) *Actieplan Schipperskwartier 2003*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2003b) *Actieplan Schipperskwartier 2003 en 2004*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2004a) *Actieplan Schipperskwartier 2005*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2004b) *Resultaten van de bewonersworkshop. 'De beste stuurlij staan aan wal'*.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2005) *Een rode draad voor het Schipperskwartier. Prostitutiebeleid en stadsontwikkeling in Antwerpen*, 1 ed.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid and Stad Antwerpen planningscel (2007) *Een rode draad voor het Schipperskwartier. Prostitutiebeleid en stadsontwikkeling in Antwerpen*, 2 ed.

Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid, Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen dienst huisvesting (2003) *Instrument voor gebiedsgerichte woningverbetering. Pilotproject Schipperskwartier Klapdorp*.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie Antwerpen, uw stad met historisch verleden en grootse toekomst.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie (1973) *Binnenstad Antwerpen. Stedebouwkundig onderzoek, structuurschets*.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie (1980) Verruimd B.P.A. binnenstad. Goedgekeurd bij K.B. van 25 maart 1980.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie (1982) Stedelijke planning te Antwerpen.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie (1984) *Dossier tot aanvraag van erkenning van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus*.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie (1985) *Herwaarderingsgebied Sint-Paulus. Deel 2*.

Stad Antwerpen Dienst voor werken afdeling Planologie and Stramien vzw (1991) Antwerpen herwonnen stad. Synthesenota globaal structuurplan Antwerpen.

Stad Antwerpen Gemeenteraad (1982) Reglement tot vrijwaring van de openbare zedelijkheid en de openbare rust in verband met de ontucht en de prostitutie (gordijnreglement).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (1996) Verslag gemeenteraad van 4 maart 1996.

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2000a) Gemeenteraadsbesluiten 1221, 1222, 1223, 1224, 1225, 1226, 1227 van 19 juni 2000.

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2000b) Samenlevingsopbouw. Integrale aanpak prostitutie. Aanvulling van hoofdstuk IV van de code van de gemeentelijke politiereglementen. (Jaarnummer 1323).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2000c) Samenlevingsopbouw. Integrale aanpak prostitutie. Reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutiepad. (Jaarnummer 1322).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2000d) Verslag van de thema-zitting van de gemeenteraadscommissie van 9 juni 2000.

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2002a) Autonoom gemeentebedrijf voor patrimoniumbeheer en stadsprojecten. Goedkeuring statuten, samenwerkingsovereenkomst, samenstelling bestuursorganen, lijst over te dragen patrimonium. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 1816).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2002b) Autonoom gemeentebedrijf voor vastgoedbeheer en stadsprojecten. Goedkeuring actualisering van de samenwerkingsovereenkomst. Jaarnummer 2787.

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2003a) Sociaal impulsfonds 2002. Voortgangsrapport 2002. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 960).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2003b) Stedenfonds. Beleidsplanning. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 961).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2004a) Stadsplan veilig. Concretisering beleidsrichtlijn. Goedkeuring. (Jaarnummer 2393).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2004b) Stedelijk reglement op de saneringscontracten.

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2007a) District Antwerpen. Bijzonder plan van aanleg 'Binnenstad' (stadsproject Falconplein-Zeemanshuis). Gedeeltelijke herziening. Evaluatie bezwaarschriften. Definitieve vaststelling. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 1153).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2007b) Stedenfonds. Voortgangsrapport stedenfonds. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn (Jaarnummer 778).

Stad Antwerpen Gemeenteraad (2008) Integrale aanpak van de prostitutie. Beleidsplan prostitutie Antwerpen 2008 - 2013. Goedkeuring. Concretisering beleidsrichtlijn. (Jaarnummer 1691).

Stad Antwerpen ontwikkelingsbedrijf (2002) *Raamprostitutie te Antwerpen. Voorschriften en richtlijnen voor de inrichting van raamprostitutiepaden in de concentratiezone.*

Stad Antwerpen planningscel (4 A.D.) *Projectvoorstel Stadsmagazijn fase 3-4.*

Stad Antwerpen planningscel (2002) Aanvraagformulier voor ondersteuning van stadsprojecten. Het Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen.

Stad Antwerpen planningscel (2004) *Projectdefinitie site Falconplein - Zeemanshuis. Ontwerptekst ter bespreking met de stuurgroep Schipperskwartier.*

Stad Antwerpen planningscel (2005a) *Actieplan Schipperskwartier 2005.*

Stad Antwerpen planningscel (2005b) Inleiding. Waarom is dit een thuis in de stad project.

Stad Antwerpen planningscel (2005c) Inschrijvingsformulier "Thuis in de stad" prijs categorie 1: geïntegreerd infrastructuurproject. Project Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen.

Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA (2004) *Het Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen. Projectomschrijving stadsproject Falconplein - Zeemanshuis.*

Stad Antwerpen planningscel and Stad Antwerpen AG VESPA (2005) *Stadsproject Falconplein - Zeemanshuis. Resultaten van de open oproep.*

Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid (1999) *Werkbezoek van de heer Charles Picqué regeringscommissaris voor het grootstedelijk beleid aan de stad Antwerpen.*

Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid (2000) *Het grootstedenbeleid van de federale regering. het programmadocument van de stad Antwerpen, begrotingsjaar 2000.*

Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid (2001) *Federaal programma grootstedenbeleid 2002.*

Stad Antwerpen programmacoördinatie grootstedenbeleid (2002) *Eindrapport Programma Grootstedenbeleid 2001.*

Stad Antwerpen RPD/AG (2002) Antwerpen/Prostitutie. Verslag van de vergadering van 4 december 2002.

Stad Antwerpen Stedelijk wijkoverleg (2004) *Resultaten van de bewonersworkshop 'De beste stuurder staan aan wal'.*

Stad Antwerpen stedelijke woondienst (2004a) Premies en toelagen voor wonen.

Stad Antwerpen stedelijke woondienst (2004b) Stedelijke woonwijzer.

Stad Antwerpen stedelijke woondienst (2007a) Premies en toelagen voor wonen 2007.

Stad Antwerpen stedelijke woondienst (2007b) Renovatiecontract, begeleidingscontract.

Stad Antwerpen stedelijke woondienst (2007c) Saneringscontract.

Stad Antwerpen stedelijke woondienst (2007d) Schipperskwartier een aangename woonbuurt. Presentatie op de VRP studiedag omtrent het Schipperskwartier van 7 juni 2007.

Stad Antwerpen Techniek Aankoop en Logistiek (1998) Algemene offerteaanvraag. Ontwikkeling beleidsplan prostitutie. Bestek nr. 1998/4241.

Steyvers, M. (1990a) *Het schipperskwartier. Eindrapport*, Hoger Architectuurinstituut van het Rijk, Opleiding Stedebouwkunde en Ruimtelijke Planning.

Steyvers, M. (1990b) *Het schipperskwartier. Onderzoek*, Hoger Architectuurinstituut van het Rijk, Opleiding Stedebouwkunde en Ruimtelijke Planning.

STOEP (1992) *Project gedoogzone. Advies voor de stad Antwerpen inzake prostitutiebeleid*.

STOEP (1996a) *Stad Antwerpen. Prostitutiebeleid*.

STOEP (1996b) Verslagen van de vergaderingen van 7 maart 1995, 4 april 1995, 18 mei 1995, 18 juli 1995, 9 oktober 1995, 15 januari 1996, 22 augustus 1996.

Stramien (2003) *Stadsproject Falconplein - Zeemanshuis*, in opdracht van SD Worx, AG Vespa, stad Antwerpen.

Stuurgroep geschiktheidsverklaring (2001) Verslagen van de vergaderingen van 21 september 2001, 19 oktober 2001, 23 november 2001, 11 januari 2002, 15 februari 2002, 8 maart 2002, 19 april 2002, 17 mei 2002, 9 augustus 2002, 4 oktober 2002, 7 februari 2003, 18 april 2003, 9 september 2003, 23 januari 2004.

Stuurgroep prostitutiebeleid (1999) Verslagen van de vergaderingen van 19 mei 1999, 1 september 1999, 20 oktober 1999, 5 januari 2000, 1 maart 2000, 26 april 2000, (24 mei 2000), 22 februari 2001, 7 juni 2001, 9 november 2001, 1 februari 2002, 26 april 2002, 28 juni 2002, 13 september 2002, 17 januari 2003, 4 april 2003, 20 juni 2003, 10 oktober 2003, 10 februari 2004.

Stuurgroep Schipperskwartier (2003) Verslagen van de vergaderingen van 6 maart 2003 (plangroep), 20 juni 2003, 10 oktober 2003, 10 februari 2004, 25 mei 2004, 14 juni 2005, 15 november 2005.

Swyngedouw, E. (2005) 'Governance innovation and the citizen: the Janus-face of governance-beyond-the-state', *Urban Studies*, 42:1991-2006.

Swyngedouw, E. (2009) 'The Antinomies of the Postpolitical City. In Search of a Democratic Politics of Environmental Production', *International Journal of Urban and Regional Research*, 33:601-620.

Swyngedouw, E., Moulaert, F. and Rodriguez, A. (2004) 'Neoliberal urbanization in Europe. Large-scale urban development projects and the new urban policy', *Antipode*, 34:542-577.

Taylor, N. (2005) *Urban planning theory since 1945* Sage Publications.

Teitz, M. (2007) 'Planning and the new institutionalisms', in N. Verma (ed.) *Institutions and planning*, Elsevier.

Tempera (2001) *Toekomstkansen Falconplein en Klapdorp*, in opdracht van de stad Antwerpen, dienst prostitutiebeleid.

Tempera (2008a) Het Schipperskwartier. Stadsvernieuwing in cijfers. Stad Antwerpen planningscel.

Tempera (2008b) Kwantitatieve evaluatie. De stedelijke impulsen in het Schipperskwartier. Stad Antwerpen planningscel.

Tewdwr-Jones, M. and Allmendinger, P. (2002) *Planning futures. New directions in planning theory* London: Routledge.

Thelen, K. (2003) 'How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis', in J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds) *Comparative historical analysis in the social sciences*, 1 ed. Cambridge University Press.

Thelen, K. (2004) *How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* New York: Cambridge University Press.

Tijs, R. (1993) *Tot Cieraet deser Stadt. Bouwtrant en bouwbeleid te Antwerpen van de middeleeuwen tot heden* Mercatorfonds.

Tonts, M. and Haslan-Mackenzie, F. (2005) 'Neoliberalism and changing regional policy in Australia', *International planning studies*, 10:183-200.

Van Alsenoy, J. (2006) "Hoog tijd om de tussenruimte aan te pakken". Interview met Jef Van den Broeck', *Lokaal*:8-11.

Van Alsenoy, J., Van den Broeck, J. and Vanreusel, J. (1997) 'Antwerp/Belgium 'the city and the river': cultural event and city-project', conference proceedings of International Congress The Port and the Water, Thessaloniki.

Van den Broeck, J. (1983) 'The revitalisation of the Rupel region', *International seminar of revitalising the inner city. International federation for housing and planning*.

Van den Broeck, J. (1987) 'Structuurplanning in de praktijk. Werken op drie sporen (transl: Structure planning in practice. Working on three tracks)', *Ruimtelijke planning*, 19:53-119.

Van den Broeck, J., Albrechts, L. and Segers, R. (2010) *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend* Politeia.

Van den Broeck, J., Baelus, J., Van Alsenoy, J., Vloebergh, G. and Wullaume, P. (1993) *Structuurplanning op gemeentelijk niveau. Een handleiding (transl: Structure planning on municipal scale. A manual)* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. AROHM.

Van den Broeck, P. (2007a) 'Planning tools and social innovation in Flemish strategic projects', conference proceedings of ESDP conference, Leuven.

Van den Broeck, P. (2007b) 'Towards socially and spatially innovative planning tools? The case of the red light district in the city of Antwerp', *Créer et diffuser l'innovation sociale. De l'initiative à l'institutionnalisation.*, conference proceedings of Ile Colloque International du CRISES, Montréal.

Van den Broeck, P. (2008) 'The changing position of strategic spatial planning in Flanders. A socio-political and instrument based perspective', *International planning studies*, 13:261-283.

Van den Broeck, P. (2009) 'De sociale constructie van instrumenten voor wijkontwikkeling', in S. Musterd and W. Ostendorf (eds) *Problemen in wijken of probleemwijken? Nethur stadsdag 2008*, Assen: Van Gorcum.

Van den Broeck, P. (2010) 'Analyzing social innovation through planning instruments. A strategic-relational approach', in S. Oosterlynck et al. (eds) *Strategic spatial projects: catalysts for change*, Routledge.

Van den Heuvel (2005a) *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid.*

Van den Heuvel (2005b) *Beleidsinstrumenten. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid.*

van der Knaap, P. and Schilder, A. (2004) *Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie* Den Haag: Sdu Uitgevers.

VAN DER PLOEG, L. (8-8-1997) De 'kwade genius' van de rosse buurt, *onbekend*.

van Dijk, T. (2007) Een reportage over "Het Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen". Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning.

Van Dijk, T. and Beunen, R. (2009) 'Laws, people and land use. A sociological perspective on the relation between laws and land use', *European Planning Studies*, 17:1797-1815.

Van Hooydonk, E. (1996) *De gemeentebedrijvenwet van 28 maart 1995 en het juridisch statuut van de autonome gemeentebedrijven.*

Van Hove, E. and Nieuwinckel, S. (1996) *Het BOMboek. Het verhaal van de buurtontwikkelingsmaatschappij Noordoost-Antwerpen* Koning Boudewijnstichting.

Van Nispen, F. and Ringeling, A. (1998) 'On instruments and instrumentality. A critical assessment', in B. Peters and F. Van Nispen (eds) *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, Edward Elgard Publishing.

van San, M. (2007) *Schone schijn bedriegt. Over opbloeiende prostitutie in de rafelrand*, Onderzoek in opdracht van Ghapro vzw.

van Schilfgaarde, P. (2000) *De wijkontwikkelingsmaatschappij. Presentatie*.

Van Wesenbeek, Ph. (2006) 'Instrumenten in stadsprojecten. Zegen of nachtmerrie?', in J. Van den Broeck et al. (eds) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*.

Vande Velde, L., De Vrieze, S. and De Proost, S. (2007) 'Prostitutiebeleid in Antwerpen, Brussel en Charleroi', in G. Vermeulen (ed.) *Betaalseksrecht. Naar regulering of legalisering van niet-problematische prostitutie?*, Maklu.

VANDEN BOSSCHE, S. (1-9-2007) Gereedschap met vrouwelijke vormen, *De Morgen*, 11.

Vanmaele, L. (1994) 'De Antwerpse gordel van de 19de naar de 21ste eeuw', *Planologisch Nieuws*, 14.

Vanreusel, J. (1986) 'De structuurplanning bekeken tegen de achtergrond van de evolutie in het denken over ruimtelijke planning. (transl: Structure planning against a background of the evolution in thinking about spatial planning)', *Ruimtelijke planning*:37-51.

Vanreusel, J., Van den Broeck, J. and Vermeersch, C. (1982) 'Wat is ruimtelijke planning? (transl: What is spatial planning?)', *Ruimtelijke planning*:1-50.

Vanreusel, J. ed. (1990) *Antwerpen ontwerpen* Blondé Artprinting International.

Vast comité van toezicht op de politiediensten (2002a) *De politie ten opzichte van de prostitutie in enkele Belgische steden. Tussentijds verslag*.

Vast comité van toezicht op de politiediensten (2002b) *Deel 3. Voornaamste verslagen 2001 van het vast comité van toezicht op de politiediensten*.

Verhetsel, A. and Ceulemans, S. (1994) 'Stadsvernieuwing en speculatie op vastgoed. Een gevalstudie: Sint-Andrieskwartier Antwerpen', *Planologisch Nieuws*, 14:111-126.

Verhoest, K., Legrain, A. and Bouckaert, G. (2003a) *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector* Gent: Academia Press.

Verhoest, K., Vervloet, D. and Bouckaert, G. (2003b) *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*, 1 ed. Gent: Academia Press.

- Verma, N. ed. (2007) *Institutions and planning* Elsevier.
- Vermeersch, C. (1975) 'De structuurplanning als type ruimtelijke planning, een geldig alternatief?', *Stero, tijdschrift voor stedebouw en ruimtelijke ordening*:24-34.
- Vermeersch, C. and Houthaeve, R. (1994) *Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur* Die Keure.
- Vermeulen, G. ed. (2007) *Betaalseksrecht. Naar regulering of legalisering van niet-problematische prostitutie?* Maklu.
- Verpoest, L. (2010) De instandhouding van het Zeemanshuis in Antwerpen als troef voor de ontwikkeling van buurt en stad. Lezing op de studieavond 'De nieuwe toekomst van het Internationaal Zeemanshuis Antwerpen'.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. and Davoudi, S. (2000) *Planning, governance and spatial strategy in Britain* Macmillan.
- Visitatiecommissie van het Vlaams stedenfonds voor de stad Antwerpen (2005) *Antwerpen en het stedenfonds, stad in stroomversnelling. Rapport van de visitatiecommissie*.
- Vlaams Parlement (1999) Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering en Regeerakkoord 1999 - 2004. Stuk 31 (1999) - Nr. 1.
- Vlaamse Gemeenschap and Stad Antwerpen (2003) Gecoördineerde versie van de beleidsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de stad Antwerpen voor de periode 2003 - 2007.
- Vlaamse Gemeenschap and Stad Antwerpen (2007) Beleidsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de stad Antwerpen voor de periode 2008 - 2013.
- Vlaamse Regering (2002) Decreet houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten.
- Vlaamse Regering (2003) Decreet betreffende publiek-private samenwerking. B.S 19 september 2003.
- Vlaamse Regering (2007) Besluit van de Vlaamse regering betreffende de subsidiëring van stadsvernieuwingsprojecten.
- Voets, J. and De Rynck, F. (2004) *Het project Gentse kanaalzone. Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming.*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Willems, D. (2002) Urban ervaring in Antwerpen.
- Willems, D. (2009) Presentatie congres stedenbeleid Vlaanderen.
- Willems, D. and Vandenbroucke, T. (2007a) 'The spatial policy quest in Antwerp 1970 - 2006', in P. La Greca, L. Albrechts, and J. Van den Broeck (eds) *Urban Dialogues. Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects*.

Isocarp review, Den Haag: International Society of City and Regional Planners (ISOCARP).

Willems, D. and Vandenbroucke, T. (2007b) Van monoloog tot dialoog. Het ruimtelijk beleid van de stad Antwerpen onder de loep genomen, periode 1980 - 2006.

Winner, L. (1977) *Autonomous technology. Technics-out-of-control as a theme in political thought* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Winner, L. (1999) 'Do artifacts have politics?', in D. MacKenzie and J. Wajcman (eds) *The social shaping of technology*, 2 ed. Open University Press.

Witte, E. and Meynen, A. (2006) *De geschiedenis van België na 1945* Standaard Uitgeverij.

Witlockx, P., Hubeau, B. and De Pauw, H. (1994) 'De uitdaging van gisteren. Stadsontwikkeling binnen de antwerpse 19de-eeuwse gordel', *Planologisch Nieuws*, 14:378-385.

WOW (1987) Kansen voor stadsvernieuwing.

Yiftachel, O., Little, J., Hedgcock, D. and Alexander, I. (2001) *The power of planning. Spaces of control and transformation*, 1 ed. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers.

Yin, R. (2003) *Case study research. Design and methods*, 3 ed. Sage Publications.

Zafirovski, M. (2004) 'Paradigms for analysis of social institutions. A case for sociological institutionalism', *International Review of Sociology*, 14:363-397.

Zajtman afgevaardigd bestuurder van VVV Vleeshuis (1997) Brief aan de CV Onze Woning.

2. Interviews

geïnterviewde persoon	datum gesprek	rol, functie	op- name	tran- script
Anthonis Eric ²	mei 2007	schepen van cultuur	x	
Baelus Jan	10/02/2009	stafmedewerker Samenlevingsopbouw Antwerpen	x	x
Baeten Rik	15/07/2008	federale overheid, POD grootstedenbeleid	/	

Baeyens Herman	14/03/2008 °	directeur Mens en Ruimte		
Bonte Danny *	23/03/2005	SOS Schipperskwartier	x	
Boudry Linda	24/01/2007	Vlaamse overheid, cel stedenbeleid	/	
Brasseur Lieve	17/07/2008	stad Antwerpen, juridische dienst	x	x
Cool Frank *	23/03/2005	outreach werker	x	
Cools Bob	19/04/2008	burgemeester stad Antwerpen	x	x
Derkinderen Koen	17/06/2008 12/09/2008	stad Antwerpen, grond- en pandenbeleid, planningscel	x /	x
De Smedt Tony	21/01/2009	stad Antwerpen, secretaris herwaarderingsgebied	x	x
Detiège Leona	13/03/2007	burgemeester stad Antwerpen	x	x
Dhanayam²	mei 2007	videotheekuitbater Schipperskwartier	x	
Dierckx Fons	30/01/2009	stad Antwerpen, planologische dienst	x	x
Dirikx Guido *	07/03/2005	initiatiefnemer Schippersbuurtcomité	x	x
Dumez Tom	17/06/2008	stad Antwerpen, beheer bovenlokale fondsen	/	
Famaey Fons	14/01/2009	stad Antwerpen, hoofd dienst sociale zaken	x	x
Geerinck Griet	08/12/2006 22/09/2007	stad Antwerpen, planningscel	/	
Grossi Veronique	28/08/2008	Payoke, directeur	x	x
Haine Kitty	28/02/2007 06/03/2007 13/06/2008 12/09/2008	stad Antwerpen, prostitutiebeleid en planningscel	x x / /	x x

	mei 2007 ²		x	
Julliams Ivonne	06/01/2009	stad Antwerpen, schepen emancipatiebeleid	/	
Knockaert Marjan	18/07/2008	stad Antwerpen, kabinet van de burgemeester	x	x
Lohman Paul	09/09/2008	Seinpost	x	x
Lambers An	17/07/2008	stad Antwerpen, dienst integraal veiligheidsbeleid	x	x
Loopmans Maarten	01/09/2007 06/06/2008,	onderzoeker	/	/
Manfroid Micheline	14/03/2005* mei 2007 ²	ex-prostituee, eigenaar pand, medewerker ghapro	x x	+/-
Martens Karin	08/07/2008	stad Antwerpen, dienst prostitutiebeleid	x	x
Migom Serge	25/07/2008	onderzoeker	x	
Mons Renaat ²		oude bewoner schipperskwartier	x	
Moortgat Katrien	24/06/2008 mei 2007 ²	stad Antwerpen, Wervend Programma	x x	x
Roberts Perry ²	mei 2007	nieuwe bewoner schipperskwartier	x	
Serverius Patrick ²	mei 2007	SD Worx	x	
Sloopmans Ilse	10/07/2008	VESPA	/	
Sörensen Patsy	09/06/2008	Payoke, voorzitter	x	x
Steyvers Mat	16/01/2009	buurtwerk Sint-Paulus	x	x
Stoces Monica *	03/03/2005	ex-prostituee en ook eigenaar pand	x	
Tijs Rutger	23/06/2008	geschiedkundige, stad Antwerpen	/	
Van den	07/03/2008°	werknemer Schelde-Dijle	x	x

Broeck Jef	07/07/2008		x	x
Van Dijk Terenja	31/08/2007	filmmaker	/	
Van Roost Hedwig	26/01/2009	stad Antwerpen, dienst emancipatiebeleid	x	x
Van Wallendael Tuur	09/06/2008	schepen stad Antwerpen	x	x
Vereecken Danny *	23/03/2005	VERA	x	
Vercauteren Anne ²	mei 2007	coördinator Gh@pro	x	+/-
Vermeiren Anneke *	maart 2005	gemeenteraadslid VLD	x	
Willems Dries	08/12/2006 22/09/2007 01/07/2008	stad Antwerpen, planningscel	/ / x	 x
Willems Hans	04/12/2007* * 19/08/2008 mei 2007 ²	stad Antwerpen, dienst prostitutiebeleid	x / x	x x
Wils Joris	23/02/2007* * 20/01/2009 mei 2007 ²	stad Antwerpen, dienst prostitutiebeleid	x x x	x x
Wolputte Stijn	15/07/2008	federale overheid, POD grootstedenbeleid	/	
Zaman Dries *	maart 2005	actiegroep Schippersbuurtcomité	x	

afgenomen door Pieter Van den Broeck

* afgenomen door Maarten Loopmans

** afgenomen door Pieter Van den Broeck en Maarten Loopmans

² afgenomen door Terenja Van Dijk

^o afgenomen door Pieter Van den Broeck en Audrey Merckaert

3. Websites

Onderstaande opsomming betreft enkel websites met ruime relevante documentatie.

- Dossier Gazet van Antwerpen op <http://asp.gva.be/dossiers/-b/burgemeesters/> door Boris Rousseuw, februari 2000, laatst geraadpleegd mei 2009.
- www.caw.be laatst geraadpleegd mei 2009-05-15
- www.rossebuurt-toffebuurt.be
- www.soschipperskwartier.be
- www.politiquedesgrandesvilles.be, laatst geraadpleegd mei 2009
- www.thuisindestad.be
- www.vlaamsparlement.be
- www.notulus.antwerpen.be
- www.redhetzeemanshuis.be
- www.agvespa.be

XI. BIJLAGEN

Bijlage 1 - selectieprocedure case study

Zie document WP5-072_selectiecases

1. Doel

Onderzoek van case-studies is een belangrijk onderdeel van de onderzoeksmethode. De bedoeling is via een short-list te komen tot een definitieve selectie.

2. Criteria

Gelet op de focus op 'instrumenten voor sociaal-ruimtelijke innovatie in/door strategische projecten' gaat het om een zoektocht naar 'ideale' sociaal-ruimtelijk innovatieve cases. De instrumenten voor dit soort projecten zullen later worden geconfronteerd met het bestaand planningsinstrumenten en de veranderingen daarvan in de voorbije decennia.

Er wordt gezocht naar:

- een Vlaams innovatief strategisch project voor een diepgaande case-study analyse
- een buitenlands innovatief strategisch project voor een diepgaande case-study analyse
- een breder spectrum van Vlaamse en buitenlandse case-studies voor een analyse in de breedte

Idealiter voldoet een project voor diepgaande analyse aan de volgende criteria. Het is duidelijk dat projecten die slechts gedeeltelijk aan de criteria beantwoorden, ook interessant kunnen zijn.

- Het project combineert een fysieke transformatie van een gebied met een sociale, economische, institutionele en/of culturele transformatie. Het project integreert bijgevolg een ruimtelijke transformatie met aspecten van werkgelegenheid, gezondheidszorg, opleiding, culturele initiatieven, sociale programma's (al naar gelang het geval). Het project is dus fundamenteel gebiedsgericht en geïntegreerd.
- In het project is een breed spectrum aan instrumenten gebruikt. Planningsinstrumenten en instrumenten van projectwerking zijn gecombineerd met emancipatorische instrumenten op een innovatieve wijze.

- Het project is fundamenteel gebaseerd op de endogene potenties voor lokale ontwikkeling en is emancipatorisch. Trends van sociale verdringing werden onder controle gehouden. Het project moet de bestaande sociale netwerken in het gebied transformeren, zou publieke, private en civiele beslissingsmechanismen moeten integreren, zou een collectief leerproces moeten zijn en zou een nieuw evenwicht tussen verschillende subculturen moeten gecreëerd hebben. Ook projecten die dit slechts gedeeltelijk waarmaken, komen in aanmerking.
- Omwille van het voorgaande, zou het project geïmplementeerd moeten zijn vóór de afbraak van de bestaande sociale netwerken.
- Voor een grondige analyse, is een lange termijn perspectief aangewezen. Vermoedelijk zijn projecten die aan de criteria voldoen, gestart in de (vroeg) jaren negentig.

3. Werkwijze: oproep, studiemomenten en bevoorrechte getuigen

De case-studies worden geselecteerd door het plaatsen van een oproep naar cases in verscheidene nieuwsbrieven en andere fora, door het bevragen van bevoorrechte getuigen en contactpersonen en door het bijwonen van seminars, studiedagen enz.

De oproep werd geplaatst in de Vlaamse nieuwsbrieven van VRP, VVSG en Samenlevingsopbouw Vlaanderen. Hij werd daarnaast verspreid in de mailinglists van het planning en development congres (K.U.Leuven april 2007), AESOP, ISoCaRP, Planet, AESOP young academics.

Onder andere volgende personen werden in functie van de selectie van cases bevraagd of beluisterd:

- | | |
|---------------------------|---|
| – Dries Willems | interview, overzicht projecten Antwerpen |
| – Hardwin De Wever | lezing, spoor noord |
| – Philippe Van Wesenbeeck | lezing, overzicht projecten Gent, lezing over Gent Sint-Pieters |
| – Filip De Rynck | e-mail, overzicht mogelijke Vlaamse cases |
| – Filip Vanhaverbeke | lezing en studiebezoek, overzicht case Oostende |
| – Hugo Meeus | lezing, overzicht cases Turnhout |
| – Maureen Heyns | gesprek, over wijkcontracten Brussel |
| – Peter Verhagen | lezing, over bewonersreactie Kievitplein |
| – Luc Lavrysen | lezing, over bewonersreactie Sint-Pieters Gent |
| – Han Verschure | gesprek, over mogelijke UN cases |
| – Joris Van Wezemaal | interview, overzicht mogelijke cases Zurich |
| – Chiara Tornaghi | interview, over social innovation en arts programma Gateshead |
| – Johanne Burgess | lezing, over case Montréal |

- Elisabeth Belpaire lezing, over UN werk in Kosovo
- Steve Macadam lezing, over werk Fluid in Londen
- Frans Van den Bossche lezing, over Buda eiland Kortrijk
- Hans Cars workshop o2 consult over procesmanagement, mogelijke cases in Nederland
- Rian Peeters workshop o2 consult over procesmanagement, mogelijke cases in Nederland
- Shipra Narang (UN, universiteit van York)
- Juan-Luis Klein Montréal, UQAM, bezig met social innovation

Met volgende personen komt in functie van de selectie van cases nog een contact:

- Frank Moolaert gesprek, over mogelijke internationale cases, gepland 16/01/2007
- Raf Tuts e-mail gestuurd, nog geen reactie, contact noodzakelijk over UN cases
- Jan Vranken e-mail gestuurd, nog geen reactie, overzicht mogelijke Vlaamse en buitenlandse cases
- Linda Boudry interview voorzien 22/12/06, nieuwe datum nodig, overzicht mogelijke Vlaamse cases
- Bie Bosmans mogelijke BOM projecten in Antwerpen

Andere namen zijn genoemd. Sommige daarvan zullen worden gecontacteerd in functie van case-studie onderzoek.

- Hilde Heynen over studentenstudio Permeke en Kievit
- iemand van samenstadmaken betrokken bij studienamiddag wijkeninbreedbeeld
- Leen Verbist (spa, opleidingsprogramma's Antwerpen)
- Luc Groffy (samenlevingsopbouw Antwerpen stad)
- Frans Teuchis (straten-generaal, inspraak, sociale verdringing)
- Hans M Willems (De Coninck plein)
- Kitty Haines schipperskwartier
- Olaf Coevreur (wijkgezondheidscentrum Gent)
- Jos Goossens BOM
- Stefan Niewinkel (wijkontwikkelingsplannen)
- Eric Corijn VUB
- Mike Beazly UK, bezig met social innovation
- Rita Lenfent, Luk Verbeke Viboso - samenlevingsopbouw Vlaanderen: (aanbeveling Luc J.)
- ?? doctoraat over wijkcontracten aan St. lucas

4. Long-list

Als bijlage is een tabel gevoegd met een overzicht van resultaten van de verschillende bevestigingen (WP5_overzichtmogelijkecases.xls). Een eerste ordening is aangebracht. Afstemming met gelijkaardige tabellen van de andere onderzoekers is nog nodig.

5. Short-list

Uit de long-list lijken onderstaande cases het meest te voldoen aan de gestelde criteria en bijgevolg het meest geschikt om te testen op hun sociaal-ruimtelijke innovatie. De bedoeling is alle cases uit de short-list in de breedte te documenteren. Twee cases uit de short-list - één Vlaamse en één buitenlandse - worden in de diepte geanalyseerd.

5.1. Vlaanderen

Onderstaande projecten komen het meest in aanmerking. Zij situeren zich op het snijvlak van projectmanagement en wijkwerking. Er blijven echter vragen bij de duurzame transformatie van de bestaande sociale netwerken. Hebben de projecten daadwerkelijk bijgedragen tot de emancipatie van lokale bewoners en de endogene ontwikkeling van de buurt of wijk? Of blijven zij toch vooral fysiek van aard en resulteren zij in prijsstijgingen en sociale verdringing?

– **Elisabeth gasthuis Aalst**

Opnieuw invullen van site voormalig ziekenhuis met sociale huisvesting, park en gemeenschapsvoorziening. Onderdeel van SIF programma ter opwaardering van Aalst rechteroever. Alloctonen als betrokken zwakke bevolkingsgroep.

– **Schipperskwartier Antwerpen**

Integratie van fysieke en sociale aanpak en van verschillende soorten van instrumenten: heraanleg openbaar domein, politiereglement, bouwblokrenovatie, parkeerbeleid, sociaal beleid naar prostitutie enz. Sterk participatieve aanpak. Zwakke bevolkingsgroep betrokken. Voor zover bekend, weinig of geen sociale verdringing. Wel vermoeden van verschuiving van prostitutie en illegale handel naar andere steden.

– **De Coninck plein en omgeving Antwerpen**

Geheel van ingrepen gekaderd in wijkontwikkelingsplan en gericht op fysieke transformatie maar ook economische en sociale ontwikkeling. Onderdeel van URBAN 1 programma voor heel Antwerpen noord, dus een ruimer werkingsgebied. Ook gelegen binnen de BOM-werking. Projecten in de omgeving van het De Coninckplein zijn onder andere: heraanleg De Coninckplein, heraanleg omliggende straten Winkelhaakstraten, Schaafstraat en Offereandestraat, aanpak prostitutie, aanstellen wijkmanager, ondersteuning bewonersacties, Noa bedrijventrum, nieuwe stadsbibliotheek, sociaal restaurant Van Schoonhovestraat, opleidingsprojecten enz.

– **Antwerpen Kiel**

Geheel van ingrepen voor de herwaardering van het Kiel, eveneens gekaderd in wijkontwikkelingsplan. Acties inzake huisvesting (nieuwe woningen, sociale huisvesting), winkelapparaat, heraanleg publiek domein (straten en Kielpark). Uitgebreid programma van overleg met bewoners via stedelijk wijjkoverleg. Onderdeel van URBAN 2 programma. Lijkt nog vrij fysiek. Geen bewijzen van emancipatie en lokale ontwikkeling. Economisch luik is vooral gericht op herstel Abdijstraat.

– **Brugse Poort Gent**

Geïntegreerde aanpak en concentratie van middelen voor 19^{de} eeuwse gedegradeerde stadswijk, na lange periode van versnipperde en weinig succesvolle stadsherwaardering. Intensief overleg met buurtraad als vertegenwoordiging van bewoners. Lijkt succesvolle combinatie van projectaanpak (en voldoende snelheid) met buurtontwikkeling. Toch duikt vraagstuk van sociale verdringing op ('als achilleshiel van elk stadsvernieuwingproject') en lijken vooral blanke Belgen de interessante plekken op te kopen.

– **Trefil arbed Gent**

Vernieuwing van een oud (19^{de} eeus?) bedrijventerrein met belangrijke mate van samenwerking met buurtbewoners. Bedoeling is werkgelegenheid te creëren voor de buurtbewoners en dat lijkt ook te lukken. Goed gedocumenteerd.

– **Buda eiland Kortrijk**

Vernieuwing van een gedegradeerde wijk (eiland in de Leie) vertrekkend vanuit de ontwikkelingspotentie van de plaatselijke kunstscène. Sterke inbreng vanuit de stad. Door de kunsten op een hoger niveau te tillen lijkt ook de nodige economische dynamiek te ontstaan voor lokale ontwikkeling. Gekoppeld aan sterke ontwerp-inbreng.

5.2. Brussel

– Wijkcontracten Brussel. Case Brabantwijk - Aarschotstraat

Belangrijkste hulpmiddel bij de stedenbouwkundige herwaardering in Brussel. Gecreëerd in 1993 als reactie op puur fysieke stadsherwaardering. Ondertussen steeds verder uitgebreid naar meer en meer geïntegreerde werking met huisvesting, aanleg openbaar domein, sociale initiatieven en economische activiteiten. Met soms ook een koppeling aan andere instrumenten als toekennen van microkredieten, renovatiepremies, verlaging registratierechten, bouw van middenklasse woningen, subsidiëring van werken, subsidiëring van dienst voor schuldbemiddeling, aanleg van stadsparken. Sterke overlegstructuur vooral rond de Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling. Het gaat om 4 jarige programma's waarvan er ondertussen een dertigtal werden opgestart en/of afgerond. Op het eerste gezicht ligt de nadruk toch op realiseren van huisvesting, veel meer dan op de bedrijvencentra, opleiding, microkrediet enz. Daarnaast zijn er vragen bij de *koppeling* van initiatieven, wat verder gaat dan de *gelijktijdige uitvoering* ervan. De case Brabantwijk is één van de cases in Maureen Heyns' doctoraat.

5.3. Europa

Onderstaande mogelijke cases uit Europa zijn meestal onderdeel van programma's van geïntegreerde wijkontwikkeling. De programma's voor meer grootschalige flagship projects die in deze landen vaak eveneens bestaan, komen minder in aanmerking.

Geïntegreerde sociaal-innovatieve projecten lijken verschillende vertrekpunten te kunnen hebben. Vaak voorkomend, zijn: ecologische stabiliteit, hergebruik van erfgoed, sociale ontwikkeling, kunst en cultuur. Hieraan worden vervolgens andere aspecten van lokale ontwikkeling gekoppeld.

Opnieuw is het niet evident projecten te vinden die een daadwerkelijke koppeling maken van fysieke, sociale, economische en/of culturele aspecten en die geen opsomming zijn van naast elkaar bestaande fysieke maatregelen, sociale maatregelen enz. In de teksten en evaluaties bij de projecten en programma's komen een aantal elementen terug die later een antwoord moeten krijgen: gentrification, het nadelige stempel van 'achtergestelde wijk', de relatie met/ beperkingen op structurele veranderingen op macroniveau, vermoeidheid bij deelnemers tijdens participatieve processen, het gevaar van te weinig realisaties, de rol van de civiele sector, het gevaar van te veel sociale werking en te weinig economische ontwikkeling, oude wijn in nieuwe zakken als vraagstuk, de rol van de ruimtelijke planner enz.

– **Programm Soziale Stadt - Integrative Stadtteilentwicklung Duitsland. Cases Kreuzberg Berlijn, Prenzlauerberg Berlijn, Hellersdorf Berlijn**

Federaal programma opgestart in 1999 in functie van meer geïntegreerde stadsdeelontwikkeling na de meer traditionele stadsvernieuwing. Het gaat om 300 'Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf' in 214 steden (zie lijst van projecten), vaak ook kleine steden. De bedoeling is te komen tot een geïntegreerde en integratieve (=inclusieve) aanpak, de combinatie van fysieke en sociale acties, de integratie van verschillende beleidsniveaus, verschillende sectoren en lokale actoren, de koppeling met een visie op de stad. Koppeling aan andere financieringsbronnen (Urban 1 en 2, sociale huisvesting enz.) gebeurt ook. Kreuzberg, Prenzlauerberg en Hellersdorf zijn vrij bekende cases. Kreuzberg was ook onderdeel van het IBA programma voor Berlijn in de jaren 80. (Deutsches Institut für die Urbanistik 2003a, Deutsches Institut für die Urbanistik 2003b, Deutsches Institut für die Urbanistik 2003c)

– **Sustainability programma's Duitsland. Cases Vauban Freiburg, Kronsberg Hannover**

Duitsland heeft sinds het begin van de jaren 80 ervaring opgebouwd met ver doorgedreven ecologisch duurzame projecten. Het IBA programma in Berlijn (1984 - 1987) zette daar al op in. De stad Hannover heeft ondertussen een traditie terzake. Het lopend programma Regionen der Zukunft omvat 25 regionen en een groot aantal projecten inzake ecologische stedenbouw (ik geraakte voorlopig niet in de database, een evaluatie met best practices is in opmaak). Het ecologisch aspect wordt evenwel als vliegwiel gebruikt om ook sociale en economische doelen te realiseren. Zeer bekend is ondertussen de case Vauban in Freiburg met sterk bewonersinitiatief. Kronsberg Hannover zag ik op een toelichting van een medestudent in Newcastle.

– **New Deal for communities, Single regeneration budget, Partnerships program, City Challenge Engeland: Cases arts development (Newcastle-)Gateshead, City Challenge West End**

Engeland kent vele programma's die mogelijk interessant zijn, met wisselende foci op fysieke transformatie dan wel sociale en economische transformatie. Kennis van Newcastle is er. Helaas zijn de projecten waarover ik informatie verzamelde (East-Quayside, Grainger Town, Lower Ouseburn valley) en die als test analyseerde niet langer relevant, behalve misschien Ouseburn valley maar dat is al eens geanalyseerd. Interessanter lijken de opwaardering van Gateshead via het aanzwengelen van de kunsten (wordt op gewerkt door een Italiaanse post-doc) en de herwaardering in de jaren 90 van de West End (hoewel architectonisch niet om aan te zien). De 'New Deal for communities' is vrij recent

(1999) en stimuleert ver doorgedreven samenwerking en deelname van bewoners en stelt daar ook budgetten voor ter beschikking.

(Single regeneration budget. To provide support to local initiatives in order to facilitate regeneration. Acts as a catalyst to complement and attract other resources to improve the quality of life within areas. Partnership working between local authorities, TECs, community and voluntary groups, businesses and other agencies is a key element of SRB. The revamped SRB round 5 places greater emphasis on targeting areas of need and on community capacity building. Over 500 SRB schemes have been approved over rounds 1 – 4 since 1994. Many authorities have several different schemes within their area. Only LA districts which have received more than £10 million to date are included in the table. (Smith 1999))

(New Deal for communities. Will tackle multiple deprivation in the most deprived areas. In particular it aims to improve job prospects, bring in investment to areas (physical and people based) and improve neighbourhood management and delivery of local services. (Smith 1999))

– **Townscape Heritage Initiative Engeland**

Op het eerste gezicht niet interessant. De doelstellingen blijken echter het behouden van erfgoed te overstijgen en integendeel de integratie van fysieke, sociale, economische en culturele ontwikkeling te beogen. Betrokken wijken zijn gedegradeerd en achtergesteld (met problemen als werkloosheid, leegstand, lage inkomens, opleiding, criminaliteit). (Shiple et al. 2001) Uit het evaluatierapport kunnen de effecten op de bestaande sociale netwerken niet worden afgeleid. Sociale verdringing is niet uitgesloten. Dit blijkt uit programma voor project in Liverpool (lofts, high tech bedrijvigheid, ...). 17 cases zijn grondiger onderzocht.

– (Ierland? Ballymun, North east Dublin)

– **Integrale wijkvernieuwing Nederland. Cases Emmen, Oud Delfsthaven**

Het combineren van fysieke, sociale en economische ingrepen leeft blijkbaar ook in Nederland. Naast het programma sleutelprojecten dat grote strategische projecten financiert, lopen ook het 56 wijken programma en wordt geëxperimenteerd met 'asset based community development' en 'integrale wijkontwikkeling', onder andere door de grote woningbouwcorporaties. De case Emmen is geanalyseerd door het Verwey-Jonker instituut en is veelbelovend. Toch lijken fysieke acties (vernieuwing van woningen, herhuisvesting) en sociale programma's (poging tot herstel van sociale netwerken) te domineren en schuift economische ontwikkeling en de koppeling van al deze aspecten naar de achtergrond. In Oud Delfsthaven zijn er wel economische resultaten (opstart

kleine bedrijven, opleiding), naast sociale (nieuwe sociale netwerken) maar verwijft de fysieke dimensie naar de achtergrond.

– **‘Periferie initiatief’ en Stadsontwikkelingsplannen Zweden. Case Malmö Augustenborg**

Beide programma’s streven naar integratie van sociale, economische en fysieke ontwikkeling. Het tweede (specifiek voor Stockholm, Göteborg en Malmö) beoogt specifiek het verminderen van dualisering en een doorgedreven participatie. Aanpak lijkt op samenlevingsopbouw met de bijbehorende nadelen (lange processen, beperkt aantal realisaties, beperkt bereik). De case Augustenborg (sociale woonwijk, 1950, 1800 woningen) is een ver doorgedreven ecologisch project gekoppeld aan een herontwikkeling van de buurt (nieuwe endogene economische activiteit, sociale ontwikkeling, geen verdringing) en een sterke participatie. Is ook Urban project.

– **Nachhaltige Quartierentwicklung en projet urbain Zwitserland. Cases, Grünau Zurich, Kleinbasel Basel, Basel-Bernstrasse Luzern**

De Zwitsers willen leren uit de Italiaanse en Franse ‘projets urbains’. Het gaat om een vrij recent initiatief. In Zwitserland is de ‘Nachhaltige Quartierentwicklung’ het best vergelijkbaar. Projets urbains plaatsen zich tussen de planning en het architectuurontwerp en hebben een sociale, economische en ruimtelijke dimensie. Blijkbaar zijn pilootprojecten in ontwikkeling, op het vlak van stadsvernieuwing (Grünau in Zürich, Integrale Aufwertung Kleinbasel (IAK) in Basel, Nachhaltige Quartierentwicklung Basel-/Bernstrasse (BaBeL) in Luzern), hergebruik van industriële sites (Zurich West Zurich, Sulzer Areal Winthertur, Quartier Ecopark Neuenburg, Erlenmatt Basel) en herstructurering van peri-urbane gebieden (Salina Raurica, Ouest Lausannois). Project Grünau in Zurich lijkt nog te veel fysiek en sociaal. Project Kleinbasel creëert ook nieuwe bedrijfjes naast fysieke en sociale maatregelen en is daardoor interessanter. De Zwitsers zijn ook bezig met kennisopbouw en organiseerden bijvoorbeeld eind 2005 een serie workshops. Een contact lijkt zeer wenselijk.

5.4. Buiten Europa:

– **Révitilisation urbaine intégrée (RUI) Canada. Cases Saint-Marie Montréal, Saint-Roché Québec, Trois-Rivières**

Programma voor de vernieuwing van drie achtergestelde wijken in Montréal. Goed gedocumenteerd en veelbelovend. Acties op sociaal, fysiek, economisch en gezondheidsvlak en sterk participatief. In Saint-Marie werd in 2004 40 miljoen dollar geïnvesteerd. Nadeel is dat de projecten pas werden opgestart in 2003.

Het Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) is ook gevestigd in Montréal. Dit is een argument om deze case in de diepte te bekijken. In november 2007 organiseert CRISES een conferentie over sociale innovatie. Ik hoop de conferentie te kunnen bijwonen en tegelijk ook case-study onderzoek te kunnen doen.

– **Integrated development plans Zuid-Afrika. Case Cato Manor Durham**

Bestaat meer en meer literatuur over. Lijkt zeer interessant maar op het tweede gezicht nogal comprehensieve aanpak. Beter te onderzoeken.

– **UN aanpak. Cases Tan Hua Lo Gom Vietnam, Orangi pilot project Pakistan**

UN aanpak kan beschouwd worden als een traditie, met manuals, guidelines, circuit van experts enz. Aanpak is sterk gericht op empowerment en emancipatie, minder op fysieke transformatie. Grote databank van projecten waaronder best practices. Probleem is het zéér grote aantal cases. ik hoop nog op tips van Raf Tuts. Nadelen zijn ook de volledig exotische contexten en de taal als moeilijkheden voor diepteonderzoek. Daarom in elk geval te onderzoeken in de breedte, maar mogelijk niet in de diepte.

– **Asset based community development USA. Case Chicago**

De VS hebben een zeer groot aantal ervaringen vanuit de civiele sector. Asset based community development lijkt zich te ontwikkelen tot een sterke traditie. Chicago werd aanbevolen door Charles Hoch, hebben we vroeger ook bezocht en inderdaad creatieve en vergaande participatieve technieken gezien in een hispanic district ten zuiden van het centrum. Goede mogelijkheid, op zijn minst voor onderzoek in de breedte. Nadeel is de heel eigen context die de VS toch hebben.

– (social innovation Brazilië?)

6. Voorlopig besluit

- Gewerkt op stationsomgeving Leuven en East-Quayside Newcastle als testcases. Veel documentatie verzameld over Grainger Town en Lower Ouseburn valley in Newcastle. Helaas niet langer bruikbaar voor het vervolg. Arts gebaseerde ontwikkeling in Gateshead (Newcastle) interessanter. Heb ik wel contacten voor maar nog geen documentatie.

- Voorstel te documenteren cases in Vlaanderen (voor zover nog nodig?): Elisabeth gasthuis Aalst, Schipperskwartier Antwerpen, Brugse Poort Gent, Trefil Arbed Gent (Barbara), Buda eiland Kortrijk
- Voorstel te documenteren cases buiten Vlaanderen: wijkcontract Brabantwijk Brussel, Kreuzberg Berlijn Duitsland, Oud Delftshaven Rotterdam Nederland, Kleinbasel Basel Zwitserland, Tan Hua Lo Gom Ho Chi Minh City Vietnam (of alternatieve suggestie Raf Tuts)
- Voorstel diepte cases (doctoraat): De Coninck plein Antwerpen, Saint-Mairie Montréal (of Kreuzberg Berlijn), Schipperskwartier Antwerpen

Bijlage 2 - samenvatting case study protocol

1. Overzicht van het case study project

Het overzicht van het case study project bevat de achtergrond informatie over het project, de inhoudelijke thema's die worden onderzocht (rationale voor de selectie van de sites, de proposities en hypothesen die worden onderzocht en de bredere theoretische en beleidsrelevantie van het onderzoek) en de relevante literatuur en documenten over deze thema's.

- zie doctoraatsproject: document WP5_111_doctoraatsproject
- case-study selectie: zie WP5-072_selectiecases en notities over pilotcases
- selectie Schipperskwartier: voorkomen van heel verschillende instrumentaria en institutionele omkaderingen, dynamiek van personen en instrumentaria, spel van machtsverhoudingen ook door aanwezigheid van een uiterst zwakke groep
- nog aan te geven wat de bijdrage van de case zal zijn en voor wie.

2. Procedures voor het veldwerk

Procedures betreffen: toegang realiseren tot sleutel organisaties en bevoorrechte getuigen, de beschikbaarheid van voldoende resources tijdens het veldwerk, procedures om hulp te vragen, tijdschema's, procedures bij onvoorziene omstandigheden, wijzigende agenda's enz.

3. Case study vragen

Onderstaande structuur diende als achtergrond voor semi-gestructureerde interviews en tekstanalyse

1. algemene reconstructie van het proces

belangrijke data, grote fasen, overgangen en veranderingen en waarom, actoren enz.

2. reconstructie relevante sociale groepen

*voorstanders, tegenstanders, ontwerpers, gebruikers, deskundigen, sectoren, bevolkingsgroepen, politici, kabinetten, administraties, ...
welke interacties (samenwerking, competitie, ...) binnen en tussen deze groepen?*

3. reconstructie individuele actoren en hun positie ten opzichte van relevante sociale groepen

namen van personen en hun bijdragen

4. verschillende betekenissen die verschillende relevante sociale groepen geven/gaven aan de gehanteerde instrumenten (politieaanpak, sociale aanpak, prostitutieplan, projecten, marketing)

wat betekende voor u (en voor de andere actoren) deze instrumenten, waarom moesten zij er komen

hebben deze instrumenten een intrinsieke emancipatorische betekenis? (band met sociale innovatie?)

5. elementen van de institutionele omkadering (waarschijnlijk vooral voor documentonderzoek en eigen interpretatie)

grote categorieën:

- technische kern?
- cognitieve elementen?
- socio-politieke elementen?
- discursieve elementen

meer uitgesplitst:

doelstellingen; sleutelproblemen; probleemoplossingsstrategieën; randvoorwaarden waaraan oplossingen voor problemen moeten voldoen; huidige theorieën (omtrent de werking van het artefact); impliciete kennis (tacit knowledge); test procedures; ontwerp methodes en criteria; gebruikers praktijken en ervaring; artefact waarvoor het nieuwe artefact als een substituuut wordt aangezien; exemplarische artefacten

selectiviteit van het kader: welk gedrag, welke strategieën, welke actoren worden bevoordeeld door de gehanteerde instrumenten? (is meer eigen interpretatie en niet rechtstreeks te vragen aan de bevragee)

6. rol van de ruimtelijke organisatie in voorgaande wisselwerking

heeft de plááts waar structuurplanning werd toegepast invloed op de toepassing, kenmerken, betekenis, ... ervan?

vertaalt de Vlaamse en Antwerpse context zich in het instrument en zo ja, hoe? produceren de verschillende instrumenten andere ruimten?

7. beleidsconsequenties?

8. bronnen

*zijn er andere personen die we moeten spreken?
is er literatuur die interessant kan zijn?*

9. eventuele specifieke vragen voor deze persoon

4. Potentiële lezers case study

Bob Cools, Jef Van den Broeck, Jan Baelus, Leona Detiège, Mat Steyvers, Patsy Sörensen, Marjan Knockaert, Karin Martens, Dries Willems, Kitty Haine, Joris Wils, Koen Derkinderen, Hans Willems, Terenja Van Dijk

5. Specifieke vragen

Zie case study database, document WP5-083_database_casestudyschipperskwartier

6. Gids voor het case study rapport

Zie doctoraatsproject 'voorblik op het meso-niveau' WP5_111_doctoraatsproject

Zie paper voor Nethur stadsdag: Van den Broeck, P. (2009). De sociale constructie van instrumenten voor wijkontwikkeling. Chapter in "Problemen in wijken of probleemwijken". Nethur Stadsdag 2008. Nethur.

Bijlage 3 - eerste pogingen tot structurering van de case study

Om de socio-technische dynamieken in het 'Eerste Kwartier' en de socio-politieke eigenschappen van de gehanteerde instrumenten in verschillende episodes van het planningsproces te evalueren, heb ik diverse analyseschema's uitgeprobeerd. Deze pogingen geef ik hieronder kort weer. Hieruit blijkt hoe theoretisch kader en data-analyse iteratief op elkaar werden afgestemd. Overigens probeerde ik gelijkaardige schema's uit voor een analyse van het planningsinstrumentarium op Vlaams niveau (zie Van den Broeck 2008).

Een eerste schema (zie figuur 88) gaat uit van de vaststelling van een verband tussen dynamieken buiten het transformatieproces van het 'Eerste Kwartier' en de instrumenten gebruikt in het proces. Het gaat om een eerste invulling van de startaanname dat er een wisselwerking bestaat tussen planningsinstrumenten en hun context. Hieruit blijkt bijvoorbeeld de samenhang tussen autoriteitsinstrumenten en instrumenten van samenlevingsopbouw en de achtergronden en netwerken van de toenmalige burgemeester, tussen de meer strategische projectinstrumenten en de groeiende traditie van de stedelijke administratie in projectmanagement en tussen de toename van instrumenten van city-marketing en de toenemende centralisering van de stedelijke diensten. Dit werd in dit eerste schema vertaald in een te lineaire en onvoldoende precieze opeenvolging van fasen waarin telkens de context en het instrumentarium wijzigden. Door zijn gebrekkige operationalisering blijft dit schema de facto instrumentalistisch.

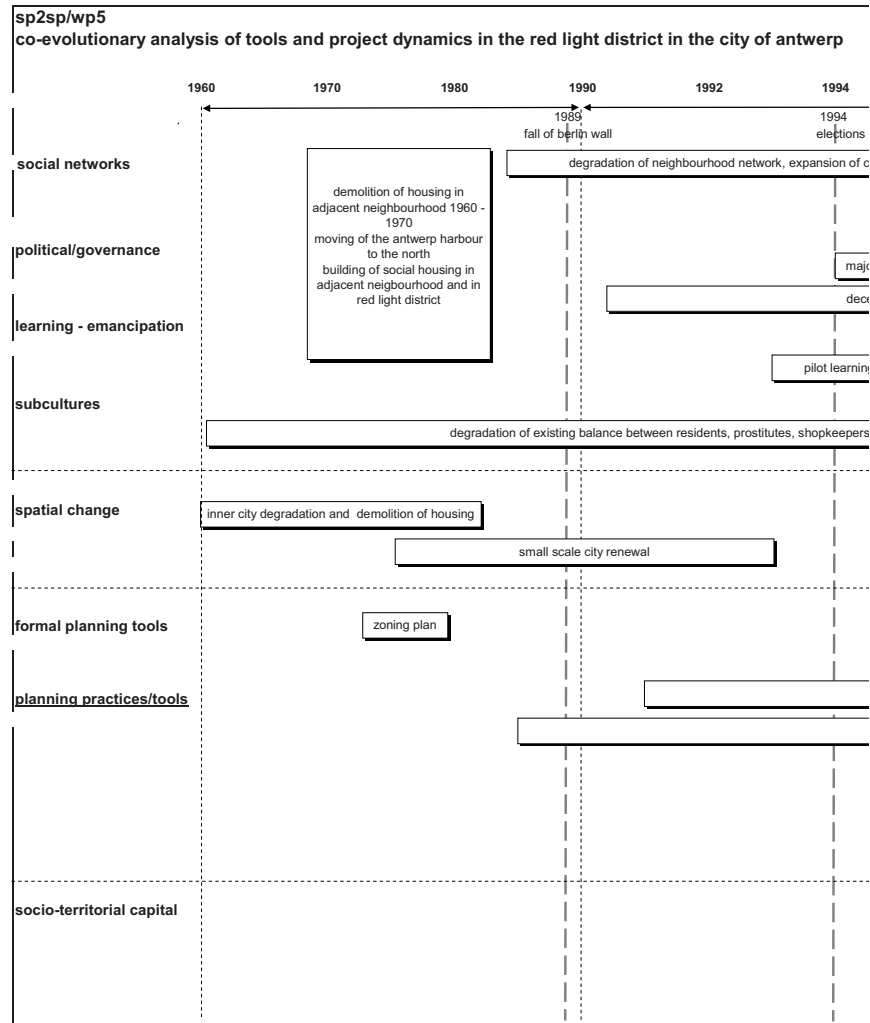
Een tweede schema (zie figuur 89) geeft reeds een meer verfijnde kijk op de wisselwerking tussen planningsinstrumenten in het 'Eerste Kwartier' en hun context. Het schema plaatst meerdere processen parallel met elkaar. Het gaat om evoluties van het formeel en informeel planningsinstrumentarium, ruimtelijke evoluties en maatschappelijke evoluties. In deze laatste worden deelprocessen onderscheiden inzake sociale netwerken, collectief nemen van beslissingen (governance), collectief leren en veranderingen van subculturen. Deze deelprocessen zijn geïnspireerd op dimensies in de literatuur rond social innovation (Moulaert and Nussbaumer 2005a). Dit schema is opnieuw onvoldoende precies. Het is immers onbegonnen werk om de maatschappelijke processen in hun algemeenheid te onderzoeken en dan de wisselwerking met het planningsinstrumentarium te evalueren.

Een derde schema (figuur 90) is de voorloper van de uiteindelijke analyseschema's zoals opgenomen in het hoofdrapport, hoofdstuk II.3. Dit zet de stap naar een daadwerkelijk institutionalistische analyse en brengt planningsinstrumenten in verband met de betrokken institutionele omkaderingen en actoren en relevante sociale groepen voor verschillende episodes in de transformatie van het 'Eerste

Kwartier'. De voorstelling is uiteraard schematisch en nog onprecies wat betreft de geïdentificeerde episodes en hun inhoud. Toch heeft op basis van dit schema de definitieve data-verzameling kunnen plaatsvinden. De verdere analyse heeft dan geleid tot de definitieve schema's uit het hoofdrapport (hoofdstuk II.3 en de meer precieze tekstbeschrijvingen van hoofdstukken IV tot en met VIII).

general project dynamics	planning	instruments
decentralised city decision making, dominating criminal activities	public security planning	police interventions, individual closing down of prostitution houses
decentralised city decision making, dominating criminal activities	social work	aid to prostitutes, personal networking,
decentralised city decision making, civil reaction	prostitution policy, authoritative planning	prostitution plan, regulation on prostitution area, regulation on prostitution permit, 'health house'
decentralised city decision making	strategic planning	functional and spatial research, mobility research, strategic choice of priorities, process design, communication programmes
city centralisation, semi-privatisation	project management	creation of a semi-public development agency, public relations programme, land policy, public private partnerships, projects (subsidising housing projects, regeneration of streets, artist project, etc.)
city centralisation, semi-privatisation	city-marketing	integration of projects in city communication, reorganisation of administration,

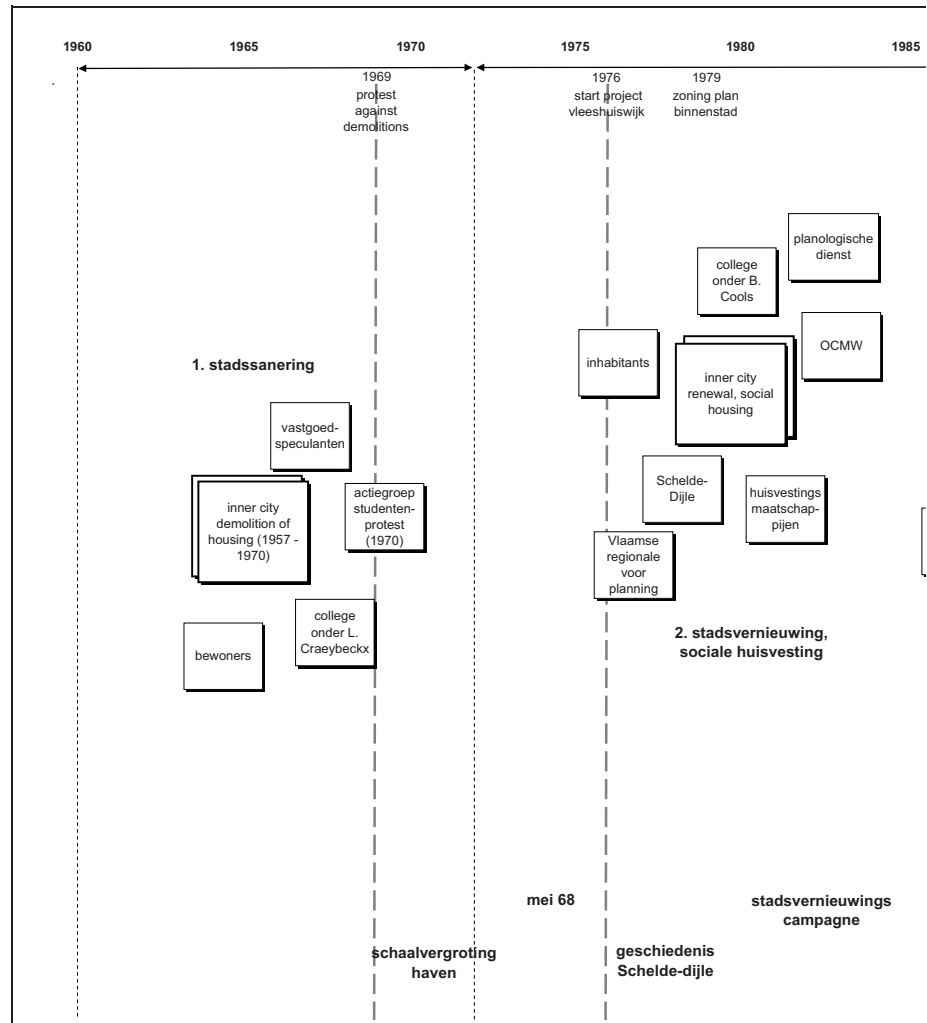
figuur 88: eerste voorlopig analyseschema voor de case study analyse (bron: auteur, (Van den Broeck 2007b))

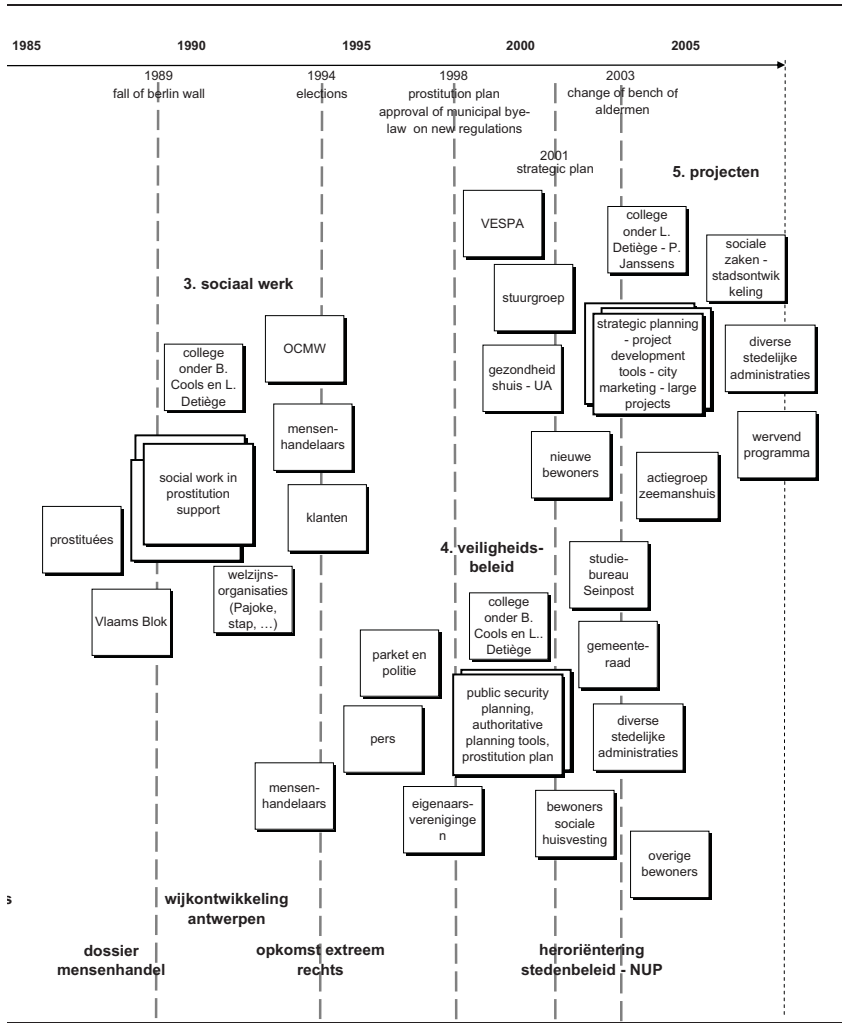


figuur 89: tweede voorlopig analyseschema voor de case study analyse (bron: auteur (Van den Broeck 2007b))

verp







figuur 90: derde voorlopig analyseschema voor de case study analyse (bron: auteur)

Bijlage 4 - tijdlijn case study

Bij wijze van ondersteuning van de case study analyse (hoofdrapport hoofdstukken IV tot en met VIII), geeft onderstaande tabel een opsomming van relevante data in de transformatie van het 'Eerste Kwartier'. Enkele markante data zijn weergegeven in vet cursief.

datum/periode	gebeurtenis
episode 1	<i>stadsherstel, sociale huisvesting, samenlevingsopbouw, semi-gedogen van uitgaansleven en prostitutie</i>
1803-1813	modernisering Scheldekaaien
1852	Antwerps reglement op de registratie van prostituees
1868-1881	oprichting 250 sociale woningen door het Bureel voor Weldadigheid op Stuivenberg
1877-1885	rechttrekking Scheldekaaien
1880	prostitutie wordt geconcentreerd in de Spuistraat (nu Gorterstraat)
1919	oprichting Antwerpse Maatschappij der Goedkope Woningen (Goede Woning)
1921	oprichting Huisvesting Antwerpen
1929	oprichting Onze Woning
1930	18.938 arme bewoners in de eerste wijk
1930	start ontvolking van de stad
1932	voorstellen Pierre Jeanneret en Renaat Braem voor rechteroever in het kader van de Imalso wedstrijd voor linkeroever
1945	plan tot vrijmaking van het Vleeshuis
1948	goedkeuring wet inzake het afschaffen van de gemeentelijke reglementeringen over prostitutie
1947-1976	Lode Craeybeckx is burgemeester van Antwerpen tijdens aanpak Eerste wijk
1950	BPA 2 wordt goedgekeurd
1950-1960	radicale saneringen
1953	wet De Taeye mbt krotopruiming
1957-1970	in Eerste Wijk en omgeving worden minstens 1000 woningen afgebroken
1957	eerste ideeën voor transformatie van de stadskern
jaren 60	saneringsbeleid Vlaamse Overheid
jaren 1960	infrastructuurwerken: ring rond Antwerpen, vastgoedprojecten,

datum/periode	gebeurtenis
	sociale huisvestingsprojecten ten zuiden en noorden van binnenstad
1960-1970	reacties tegen saneringsoperaties, oprichting AGOS
1966-1969	publieke discussie over stadssaneringsbeleid
midden jaren 1970	Elcker-ik richt een aantal buurtopbouwnetwerken op
1971	studie centrumfuncties binnenstad Schelde-Dijle
1971	Cools schepen van ruimtelijke ordening
1973	structuurschets binnenstad
1976 tot 1978	sociale woningen Vleeshuiswijk, 63 sociale woningen
1978	KB voor stadsherwaardering
1979	nog slechts 2978 bewoners in de eerste wijk
eind jaren 70	planningsdocumenten binnenstad met idee gedoogzone
1979-1988	buurtwerk Schipperskwartier actief in Eerste Kwartier
1980 tot 1982	137 sociale woningen in het 'Vleeshuisproject', sociale woningen aan de Veemarkt, sociale woningen in het huidige Schipperskwartier (Dries I en II)
jaren 80	internationalisering van de prostitutie, overname van de sector door misdaadnetwerken, koppeling aan mensenhandel, verzwakking positie van de prostituee
25 maart 1980	BPA Binnenstad wordt goedgekeurd bij KB
1981	idee gedoogzone duikt op in pers
1982	gemeenteraadsbeslissing dat straatprostitutie in Atheneumbuurt moet verdwijnen
1982	goedkeuring politiereglement inzake prostitutie (waar in juni 2000 toevoeging concentratiezone aan gebeurt), met het oog op verdwijnen prostitutie uit de buurt van sociale woningen die (zullen) worden ingeplant
1980-1982	stads- en dorpsherwaarderingsbesluit Vlaamse Executieve
1983	aantal inwoners eerste wijk valt terug tot 1000
1 januari 1983	Cools burgemeester (tot en met 1994), Mangelschots schepen van ruimtelijke ordening
1983	fusie Antwerpen
1983	oprichting RISO (fuseren van buurtwerk)
1983	voorbereiding herwaarderingsgebied Sint-Paulus
1983	oprichting stuurgroep Herwaarderingsgebied Sint-Paulus
27 maart 1984	aanvraag herwaarderingsgebied goedgekeurd in gemeenteraad
1984	stad Antwerpen dient dossier in bij Vlaamse overheid met de aanvraag tot erkenning van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus
30 mei 1984	aanvraag herwaarderingsgebied goedgekeurd door Vlaamse overheid

datum/periode	gebeurtenis
1985	pilootproject van de Koning Boudewijnstichting voor inspraak in sociale huisvesting
23 juli 1985	tweede deel herzieningsacties goedgekeurd in gemeenteraad
1985	stuurgroep Herwaarderingsgebied vindt dat stadsbestuur oplossingen moet vinden voor conflicten tussen wonen, uitgaan en prostitutie
1987	beëindiging herwaarderingsgebied Sint-Paulus
1987	besluit inzake de stads- en dorpsvernieuwingspremie
episode 2	<i>hulpverlening, sociaal activisme, publieke veiligheid</i>
1983	Patsy Sörensen vestigt zich in de Zirkstraat
1984	Patsy Sörensen wordt lid van de SP
1984-1985	problematiek prostitutie opgepikt door Patsy Sörensen
1984-1987	Patsy Sörensen in contact met RISO en Buurtwerk Schipperskwartier
september 1984 - mei 1985	Patsy Sörensen maakt deel uit van de stuurgroep herwaarderingsgebied en ontmoet Mat Steyvers van het buurtwerk Schipperskwartier
1985-1995	vestiging van nieuwe midden- en hoge inkomens bewoners en bedrijven langs de kaaien
eind 1987	Patsy Sörensen en Yolande Grenson richten Payoke op
eind jaren 80	rol van het opbouwwerk neemt af
1988	Patsy Sörensen wordt gemeenteraadslid voor de SP
1988	Yvonne Julliams wordt schepen emancipatiezaken en werft Hedwig Van Roost aan als eerste emancipatie ambtenaar.
1990	decreet op het maatschappelijk opbouwwerk
1990-1991	stad aan de stroom
1990-1991	bouwproject Guldenberg
1990	oprichting stedelijk overleg emancipatie prostitutie (STOEP) door Hedwig Van Roost en Fons Famaey - bij collegebesluit van 10/9/1990, eerste tekst 'project gedoogzone', besproken eind 1991
maart 1991-1992	vergaderingen STOEP
mei 1991-mei 1993	project Payoke 'stoppers'
november 1991	studiedag over prostitutiebeleid in Antwerpen
25 februari 1992	advies STOEP aan college onder noemer 'project gedoogzone'
4 maart 1992	collegebesluit dat het voorstel van gedoogzone in de nota 'Project gedoogzone' zoals geadviseerd door STOEP principieel goedkeurt en dat opdracht geeft om

datum/periode	gebeurtenis
	uitvoeringsvoorstellen in te dienen
1992	publicatie boek 'Ze zijn zo lief meneer' van Chris De Stoop
oktober 1992	bezoek Koning Boudewijn aan de stad en aan Payoke
1993	Dries Willems in dienst bij de stad Antwerpen
1993	Antwerpen Europese culturele hoofdstad
1993	burgemeester Cools probeert prostitutiepanden ten zuiden van de Sint-Paulus plaats te sluiten
1 september 1993	ultimatum sluiting panden burchtgracht (uiteindelijk niet doorgedaan), opendeurdag prostituees
7 september 1993	opstarten lokaal Vijfhoeksoverleg Antwerpen
1993-1994	werking STOEP valt stil
oktober 1994	Patsy Sörensen wordt verkozen als schepen voor Agalev
1 januari 1995	start nieuw college: Detiege burgemeester (tot 10 juli 2003), Patsy Sörensen schepen, Marc Wellens schepen
7 maart 1995	heropstart STOEP
maart 1995- eind 1996	bijeenkomsten STOEP
begin 1995 (?)	indienen bouwaanvraag door Cok voor eroscentrum Oudemansstraat
1995	voorstel Vlaams blok tot het oprichten van een (stedelijk?) eroscenter (ver weg van woongebieden), later door anderen overgenomen
1995-1996	burgemeester Detiege en kabinetschef Knockaert krijgen te maken met toenemend aantal klachten van bewoners van het Eerste Kwartier over agressieve klantenwerving
oktober 1995 - 1999	sluiting alle ramen (80) in Korte en Lange Winkelhaakstraat, aankoop van vijf panden aldaar in 1998
1996	oprichting Sociaal Impuls Fonds
25 juni 1996	afsluiten protocol door Vijfhoeksoverleg (Burgemeester, Procureur des Konings, Politie, Gerechtelijke politie, Rijkswacht) inzake aanpak mensenhandel en prostitutie
22 augustus 1996	vergadering STOEP waarop Marjan Knockaert aanwezig is
5 februari 1997	definitieve goedkeuring veiligheidscharter (waarin verwijzing naar het protocol Vijfhoeksoverleg), ondertekening 27 juni 1997
1997	afgeven van verklaringen van onbewoonbaarheid en bouwvalligheid omgeving Burchtgracht
1997	sluitingen panden in de omgeving van de Burchtgracht
1997	discussie over overlast in gemeenteraad, onder druk van het Vlaams Blok
1997	Sörensen neemt ontslag uit bestuur Payoke
maart 1997	standpunt van de gemeenteraad: prostitutie hoeft niet weg uit

datum/periode	gebeurtenis
	Antwerpen maar zij moet wel ingedijkt worden; het college had al de uitspraak gedaan dat prostitutie op de Sint-Paulusplaats moest verdwijnen
16 mei 1997	petitie eigenaars rossebuurt-toffebuurt, 800 handtekeningen, ook verzameld tijdens opendeurdag georganiseerd door RB-TB
24 mei 1997	opendeurdag rosse buurt
17 juli 1997	fax met eerste offerte Seinpost aan stad
episode 3	prostitutiebeleid
eind 96 - begin 97	Patsy Sörensen eerste contacten met Seinpost en Paul Lohmann
midden 1997	collegebeslissing tot het laten opmaken van een beleidsplan
28 augustus 1997	beslissing college tot het oprichten van de beleidsontwikkelingsgroep prostitutie (BOP) en het ontbinden van STOEP
2 september 1997	eerste vergadering BOP, beslissing tot het inhuren van externe expertise
8 april 1999	laatste vergadering BOP, daarna neemt stuurgroep prostitutiebeleid over
oktober 1997 - februari 1998	hervorming administratie Antwerpen: van departementen naar bedrijfseenheden, departement sociale zaken, volksgezondheid en milieu wordt bedrijfseenheid burgerzaken
1998-begin 1999	sluiten van panden in Korte en Lange Winkelhaakstraat
september 1997 - 10 april 1998	organisatie door BOP van een aanbesteding voor het opmaken van een beleidsplan prostitutie
19 februari 1998	goedkeuring bestek door college
maart 1998	aanwerving Karin Martens, eerste prostitutie ambtenaar
14 mei 1998	gunning college opdracht Seinpost
25 juni 1998	in BOP merkt men op dat de grenzen van het onderzoeksgebied zoals opgenomen in het bestek kunnen wijzigen: Blauwbroekstraat niet opgenomen
juni 98 – april 99	opmaak prostitutiebeleidsplan door Seinpost en BOP
juli 1998	opstarten grond- en pandenbeleid stad Antwerpen
9 september 1998	Seinpost stelt twee modellen voor U (later V) en Y
8 oktober 1998	eerste presentatie beleidsvisie aan college
12 oktober 1998	thema commissie sociale zaken over beleidsvisie
14 oktober 1998	toelichting voor districtsraden over beleidsvisie
15 oktober 1998	het college kiest principieel het V model
28 oktober 1998	infoavond voor prostituees over beleidsvisie
29 oktober 1998	infoavond voor de bewoners van het skw over beleidsvisie

datum/periode	gebeurtenis
30 oktober 1998	symposium 'van opjaagbeleid tot gedoogbeleid', (=eerste rondetafelconferentie)
eind 98-begin 99	Seinpost vraagt aan BOP niet te communiceren naar pers
juni 1999	Patsy Sörensen wordt verkozen voor het Europees Parlement (Agalev)
1999	gebruik federaal grootstedenfonds als instrument in het Eerste Kwartier
1999-2000	eerste plannen voor renovatie voormalig stadsmagazijn
1999-2001	Payoke laat belangenverdediging prostitutie los en concentreert zich op mensenhandel
januari 1999	eerste concept prostitutie beleidsplan
20 januari 1999	protocol 'straatprostitutie en drugs in de wijk rond het Atheneum'
18 maart 1999	goedkeuring beleidsplan door het college; start uitvoering beleidsplan: oprichting stuurgroep beleidsplan, aankoop pand Verversrui, aanstelling consultant stedenbouw, opdracht tot opmaken verordening prostitutie
13 mei 1999	invoering art. 119bis in de Nieuwe Gemeentewet dat de gemeenteraad de bevoegdheid geeft administratieve sancties (GAS) op te stellen op het overtreden van haar reglementen verordeningen, in plaats van strafrechterlijk te vervolgen
19 mei 1999	start stuurgroep prostitutiebeleid, als opvolger van BOP
27 oktober 2004	laatste bijeenkomst stuurgroep prostitutiebeleid
juni 1999	federale/Vlaamse/EU verkiezingen
juni 1999	eindrapport beleidsplan prostitutie antwerpen
midden 1999	Patsy Sörensen neemt ontslag als schepen, en gaat naar Europees parlement
21 oktober 1999	rondetafelgesprek (in het Elzenveld) voor de gemeentelijke administraties, waarin programma grootstedenbeleid voor het eerst werd voorgesteld
1999-2000	dienst prostitutiebeleid, Seinpost en Schepen Wellens proberen een V.O.M. op te richten
begin 2000	stuurgroep prostitutiebeleid bespreekt verkeersplan van de politie
januari 2000	juridische dienst van de stad Antwerpen krijgt de opdracht om een verordening te maken die het mogelijk moet maken het concentratiegebied te realiseren en de prostitutiepanden daarbuiten te sluiten
2000	bewonerspetitie
2000	beleidsplan grond- en pandenbeleid
2000-2001	eerste investeringen met middelen federaal grootstedenfonds

datum/periode	gebeurtenis
maart 2000	start werkzaamheden juridische dienst aan reglementen
23 maart 2000 en 13 april 2000	conceptnota waarin grote lijnen Antwerps grootstedenbeleid worden vastgelegd goedgekeurd in college
mei 2000	advies Marleen Boumans van juridische dienst ivm V.O.M., daarna valt deze denkpiste stil
19 juni 2000	goedkeuring gemeenteraad "integrale aanpak prostitutie": twee gemeentelijke besluiten, nl. het reglement mbt het concentratiegebied voor raamprostitutie (aanvulling hoofdstuk IV van de codex van politiereglementen stad Antwerpen) en het reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutieband
19 juni 2000	verkeersplan politie bekrachtigd door gemeenteraad
24 juli 2000	politie sluit Schippersstraat, Vingerlingstraat en Verversrui af voor verkeer
augustus 2000	oprichting Overleg Prostitutie Antwerpen (OPA)
augustus 2000	klacht bij de raad van state tegen de beslissing van de gemeenteraad (de beslissing werd niet vernietigd)
oktober 2000	gemeenteraadsverkiezingen
2000-2001	zoektocht naar een locatie voor straatprostitutie
1 januari 2001	start nieuw college/GR onder Detiège
27 januari 2001	de aanvulling van de politiecodex en het reglement geschiktheidsverklaring raamprostitutieband worden van kracht (na periode van behandeling door en klacht bij de gouverneur)
februari 2001	verruiming stuurgroep prostitutiebeleid
begin 2001	ondertekening samenwerkingsovereenkomst stad - UIA omtrent Ghapro
2001	Payoke stopt met ondersteuning prostitutie
2001	aankoop Klapdorp 14-16 door de stad
midden 2001	dienst prostitutiebeleid neemt gezondheidswerking Payoke over, voorbereiding oprichting gezondheidscentrum op hoek Vingerlingstraat - Verversrui
najaar 2001	uitzetting krakers en start renovatie stadsmagazijn, dienst prostitutiebeleid werkt aan de uitbouw van een wijkgericht aanbod
2001	huiskamerproject in Atheneumbuurt (niet gerealiseerd)
2001	project netwerkontwikkeling en trajectbegeleiding (niet gerealiseerd)
2001	sluitingen van raamprostitutiebanden buiten het concentratiegebied: juni 2001: sluitingen 1 ^{ste} fase, 28 september 2001: sluitingen 2 ^{de} fase, 1 oktober 4 ^{de} fase: controles en uitwijzing illegale prostituees, december 2001: sluitingen 3 ^{de} fase (Oudemansstraat)

datum/periode	gebeurtenis
19 juni 2001	rondetafelconferentie Zoo (Elzenveld?) met Vlaamse en federale administraties
oktober 2001	studie Tempera toekomstkansen Falconplein en Klapdorp
december 2001	tijdelijke uitbreiding dienst prostitutiebeleid tot 4 personen
juni 2002	opening stadsmagazijn
midden 2002	voorbereiding heraanleg concentratiegebied
episode 4	sociale stadsontwikkeling
1985-1988	onderzoeksproject en publicatie kansarmoedeatlas Antwerpen
2 december 1988	bespreking waarop eerste concept BOM wordt geformuleerd
1 april 1990	start BOM
26 juni 1990	goedkeuring synthesenota globaal structuurplan Antwerpen door de gemeenteraad
maart 1992	oprichting stadsontwikkelingsmaatschappij Antwerpen (SOMA)
1993-1994	opmaak structuurschets stationsomgeving
1995	schepen van sociale zaken Marc Wellens trekt SOMA naar zich toe en breidt dit gevoelig uit (met behulp van Urban 1 en SIF middelen)
januari 1999	oprichting planningscel binnen SOMA
1996-2001	uitvoering urban 1 programma stationsomgeving
mei 2001	Kitty Haine vervoegt Karin Martens bij sociale zaken/prostitutiebeleid maar komt vanaf januari/februari 2002 halftijds bij de planningscel onder Dries Willems
midden 2001	Joris Wils wordt prostitutieambtenaar bij dienst prostitutiebeleid
21 september 2001	eerste vergadering stuurgroep geschiktheidsverklaring
23 januari 2004	laatste bijeenkomst stuurgroep geschiktheidsverklaring
oktober 2001	intentienota ruimtelijk aspect van het integraal prostitutiebeleid Antwerpen
20 februari 2002	collegebesluit omtrent opstarten planningsproces herontwikkeling Schipperskwartier
27 maart 2002	goedkeuring voorlopige geschiktheidsverklaringen
2002-2004	toepassing reglement geschiktheidsverklaring: eigenaars worden gedwongen hun panden te vernieuwen
2002	heraanleg drie straten binnen het concentratiegebied
2002	verschillende nota's stadsontwikkeling: startnota, discussienota's, consensusnota, bewonersnota
2003, 2004, 2005	opmaak van actieplannen 2003, 2004, 2005 door planningscel
26 juni 2002	eerste vergadering van werkgroep acties korte termijn, voorloper van wervend programma

datum/periode	gebeurtenis
2002	aankoop panden op de hoek van Oudemansstraat en Keistraat door stad (voormalige Lucky Bar)
2004-2005	verbouwing panden Lucky Bar door VESPA
27 november 2002	goedkeuring consensusnota door het college
3 juni 2003	eerste wijkvergadering door stedelijk wijkoverleg
20 juni 2003	eerste bijeenkomst stuurgroep Schipperskwartier (na goedkeuring door college op 27 november 2002)
20 juni 2003	oprichting stuurgroep ontwikkeling schipperskwartier (aansluitend op stuurgroep prostitutiebeleid)
2003	omvorming stedelijke woonbeleidsinstrumenten naar renovatiecontract en begeleidingscontract voor het Schipperskwartier
2003-2005	heraanleg straten en pleinen
27 mei 2004	goedkeuring definitieve geschiktheidsverklaringen
eind 2004	opening Villa Tinto, opening politiepost in het Schipperskwartier
midden 2004 - midden 2008	wervend programma Schipperskwartier
2004	voorstel voor exit project
27 oktober 2004	laatste bijeenkomst stuurgroep prostitutiebeleid
najaar 2004	openstelling ruientoegang in Stadsmagazijn
2005	realisatie gebouw voor gezondheidshuis Gh@pro
2005	opstart ondersteuning van gebruik van panden in de Oudemansstraat door kunstenaars (atelierbeleid)
2007	overgang personeel Stadsmagazijn naar reguliere stadswerking
episode 5	stadsontwikkeling en geïnstitutionaliseerde beleidsvelden
6 juli 1988	besluit op de stadsontwikkeling
28 maart 1995	wijziging Nieuwe Gemeentewet ifv verruiming mogelijkheden tot privatisering van overheidstaken
juni 1999	Vlaamse/federale/EU verkiezingen, CVP in oppositie
1999-2000	ontwikkeling nieuw stedenbeleid
december 2001 - december 2002	onderzoek naar de mogelijkheid tot het oprichten van een stedelijke vastgoedontwikkelingsmaatschappij
22 maart 2002	decreet inzake het stadsvernieuwingsfonds
2002	aanvraag door planningscel tot goedkeuring project Schipperskwartier als stadsvernieuwingsproject
2003	opheffing SIF en vervanging door stedenfonds en stadsvernieuwingsfonds
2002-2003	opheffing stedelijke cel wijkontwikkeling

datum/periode	gebeurtenis
1 maart 2003	oprichting VESPA
midden 2006	vertrek Joris Wils, aanwerving Hans Willems als prostitutie ambtenaar
maart 2003	ontslag college na Visa crisis
9 mei 2003	start nieuw college
10 juli 2003	Janssens vervangt Detiège als burgemeester
juni 2003	opdracht aan VESPA tot het onderzoeken van PPS voor het project Zeemanshuis
najaar 2003	bouwblokstudie Barreiro door planningscel
maart 2004	intentieovereenkomst stad - SD Worx omtrent ontwikkeling bouwblok Zeemanshuis
2004	goedkeuring Stadsplan Veilig door de gemeenteraad
2004	aankoop Barreiro door VESPA
augustus 2004	verkoop onder voorwaarden van Barreiro door VESPA aan Impact vastgoed
2004-2005	aankoop en ontwikkeling pand aan Crauwelengang door VESPA
2004	hernieuwde aanvraag door VESPA tot goedkeuring project Zeemanshuis en omgeving als stadsvernieuwingsproject
2004	open oproep Vlaams bouwmeester voor project Zeemanshuis
september 2004	samenwerkingsovereenkomst stad - SD Worx omtrent ontwikkeling bouwblok Zeemanshuis
2005	opheffing vzw SOMA
oktober 2005	goedkeuring aanvraag stadsvernieuwingsfonds voor project Zeemanshuis door Vlaamse overheid
2005-2006	opmaak en goedkeuring masterplan en plan van aanpak voor de ontwikkeling van het project Zeemanshuis
29 mei 2007	definitieve vaststelling herziening B.P.A. Binnenstad door gemeenteraad
2007	petitie en klacht bij de Raad van State door actiegroep 'Red het Zeemanshuis'
2007	heraanleg Falconplein
2007	oprichting autonoom gemeentebedrijf AG Stadsplanning
2007	omvorming wervend programma in programma voor stad in verandering
2007	overname exit project door Gh@pro
2008	goedkeuring beleidsplan en actieplan prostitutiebeleid
midden 2009	opname dienst prostitutiebeleid onder dienst lokaal sociaal beleid van het OCMW

Bijlage 5 - teksten opgemaakt in het kader van het doctoraatsonderzoek

1. Publicaties

- Servillo, L., Van den Broeck, P. (under revision). The social construction of planning systems. A strategic-relational institutionalist approach. Planning practice and research special issue
- Loopmans, M., Van den Broeck, P. (under revision). Global pressures, local measures. The re-regulation of sex work in the Antwerp Skipper's Quarter. Artikel ingediend voor Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG)
- Van den Broeck, P. (2010). Analyzing socio-territorial innovation through planning instruments. A strategic-relational approach. Chapter in "Strategic spatial projects: catalysts for change". Eds Oosterlynck, S., Van den Broeck, J., Albrechts, L., Moulaert, F., Verhetsel, A., Routledge.
- Medewerking aan: Van den Broeck, J., Albrechts, L. and Segers, R. (2010) Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend, Politeia.
- Medewerking aan: Van den Broeck, J., Albrechts, L. and Verhetsel, A. (2010) Strategische ruimtelijke projecten. Beleidsaanbevelingen, Politeia.
- Van den Broeck, P. (2009). De sociale constructie van instrumenten voor wijkontwikkeling. Chapter in "Problemen in wijken of probleemwijken". Nethur Stadsdag 2008. Nethur.
- Van den Broeck, P. (2008). The changing position of strategic spatial planning in Flanders. A socio-political and instrument based perspective. International Planning Studies, 13(3), pp. 261 - 283.
- Van den Broeck, P. (2008). Planning tools in the Flemish region. A socio-political perspective. Chapter in "Co- productive ways to relate visioning and strategic urban projects". 43rd International Congress 2007 / Urban Trialogues. ISoCaRP.

2. Niet gepubliceerde papers, abstracts en presentaties

- Van Dyck, B., Van den Broeck, P. (2010). Maken strategische projecten het verschil? Sociale en ruimtelijke innovatie als kritisch perspectief. Presentatie op het afsluitend SP2SP symposium op 20 maart 2010.
- Van den Broeck, P. (2008). The social construction of planning tools. Case study: the Antwerp red light district. Presentation at the PhD workshop of the Harokopio University, Athens, may 2008.

- Van den Broeck, P. (2007). Towards socially and spatially innovative planning tools? The case of the red light district in the city of Antwerp. Paper and presentation for the international CRISES conference. Montréal, november 2007.
- Van den Broeck, P. (2007). Planning tools for spatial and social innovation in Flemish strategic projects. A contextual and evolutionary approach. Research outline and presentation for the Bauhaus University of Weimar PhD workshop. Berlin, 2007.
- Van den Broeck, P. (2007). Planning tools in the Flemish region. A socio-political perspective. Paper and presentation for the international ISoCaRP congress. Antwerpen, september 2007.
- Van den Broeck, P. (2007). Planning tools for socio-spatial innovation in strategic projects. Paper and presentation for the international ESDP conference. Leuven, april 2007.
- Van den Broeck, P. (2006). Planning tools and integration in urban projects. Abstract for the ISoCaRP congress. Istanbul, 2006.
- Van den Broeck, P. (2006). Planning tools in the implementation of strategic projects. A study of integration and iteration as succesfactors. Research outline and presentation for the Postgraduate Centre for European Spatial Planning. Newcastle-upon-Tyne, 2006.
- Van den Broeck, P. (2005). Multiple planning tools for multiple planning contexts. Paper and presentation for the Aesop PhD workshop 2005. Wenen, juli 2005.

3. Rapporteringen aan en interacties met de SP2SP gebruikersgroep

- Van den Broeck, P. (2009, 2008, 2007, 2006, 2005), Bijdragen WP5 voor de IWT jaarrapporten.
- Van den Broeck, P. (2009). De sociale constructie van plannings- en projectinstrumenten. Onderzoek naar de socio-technische dynamiek in het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen. Draft doctoraatsthesis. Eindrapport van werkpakket 5 voor het IWT onderzoeksproject SP2SP.
- Van den Broeck, P., Vloebergh, G., De Smet, L., Wuillaume, P., Wouters, E. and De Greef, J. (2009) *De sociale constructie van instrumenten. Toepassing op Vlaamse planningsinstrumenten*, Eindrapport van werkpakket 5 voor het IWT onderzoeksproject SP2SP.
- Van den Broeck, P., Beknopt verslag en toelichting voor de zevende gebruikersgroep, oktober 2008.
- Van den Broeck, P., De sociale constructie van projectinstrumenten, gevolgen voor strategische projecten, Uitgebreid verslag en toelichting voor de zesde gebruikersgroep, maart 2008.

- K.U.Leuven, OMGEVING cvba en VLM, Workshop met voorbereidende documenten en verslag over ‘Het instrumentarium in de open ruimte’ met medewerking van externe experts inzake de open ruimte, februari 2008.
- Van den Broeck, P., Beknopt verslag voor de vijfde gebruikersgroep, oktober 2007.
- Van den Broeck, P., Naar een ruimtelijk-maatschappelijk innovatief instrumentarium?, Tekst en presentatie voor gebruikersgroep 4, maart 2007.
- Wouters, E., Van den Broeck, P., Molenbergs, K., Flexibiliteit en rechtszekerheid in strategische projecten, Tekst voor gebruikersgroep 3 (met stellingen over flexibiliteit en rechtszekerheid, oktober 2006.
- Van den Broeck, P., Instrumenten voor sociaal-ruimtelijke transformatie in strategische projecten, Tekst en presentatie voor gebruikersgroep 3 (met stellingen over instrumenten), oktober 2006.
- Van den Broeck, P., Strategische projecten en het planningsinstrumentarium, toelichting werkpakket 6, Tekst en presentatie voor gebruikersgroep 1 (met stellingen over het te leveren onderzoek), oktober 2005.

4. Rapporteringen aan de begeleidingscommissie

- Van den Broeck, P. (2008). Doctoraatsproject. Rapportering met bijlagen voor de begeleidingscommissie na twee jaar.
- Van den Broeck, P. (2007). Doctoraatsplan. Rapportering met bijlagen voor de begeleidingscommissie na één jaar.

