

Chapter Title: Mythes over participatie in wijkontwikkeling: Het Antwerpse

Schipperskwartier als case

Chapter Author(s): Pieter Van den Broeck

Book Title: Participatiegolven

Book Subtitle: Dialogen over ruimte, planning en ontwerp in Vlaanderen en Brussel

Book Editor(s): Annette Kuhk, Hilde Heynen, Liesbeth Huybrechts, Jan Schreurs, Frank Moulaert

Published by: Leuven University Press, Universitaire Pers Leuven. (2019)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvrs8xrk.8>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License (CC BY-NC-ND 3.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>. Funding is provided by KU Leuven Fonds voor Fair Open Access.



Leuven University Press, Universitaire Pers Leuven are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Participatiegolven*

1.3 Mythes over participatie in wijkontwikkeling: Het Antwerpse Schipperskwartier als case

Pieter Van den Broeck

Het planningsproces in de jaren 2000 in het Antwerpse Schipperskwartier, in 1999 opgestart na aanhoudende problemen met prostitutie en vrouwenhandel, werd breed gecommuniceerd en gewaardeerd als een participatief wijkontwikkelingsproces. In tegenstelling tot de 'klassieke' vormen van participatie zou het gebruik gemaakt hebben van een gedifferentieerde besluitvorming en nieuwe communicatietechnieken. Een strategisch-relationale lezing van het proces geeft een meer genuanceerde analyse ervan en legt enkele 'mythes' over participatie, ook planning in het algemeen, bloot. Deze lezing plaatst participatie in een breder 'governance' perspectief, behandelt de besluitvorming doorheen ongeveer 25 jaar (1984-2009) plannings- en transformatieproces, en toont hoe het proces evolueerde van een brede besluitvorming in de jaren negentig, waarin diverse Antwerpse stedelijke diensten, de gemeenteraad, diverse schepenen, de burgermaatschappij en de private sector betrokken waren, naar een project dat sterk werd gecontroleerd door het schepencollege en de planningsadministratie in de jaren 2000. Hierna volgt een reflectie op hardnekkige discussies over het bouwen van consensus, de diversiteit van stakeholders, de 'fasenbepaling' van projectplanning, en de veronderstelde verdiensten van 'wervende programma's'. Het artikel verdedigt de stelling dat het planningsproces in Antwerpen, mede onder invloed van (inter)nationale 'post-politieke' tendensen, geleidelijk zijn politiek, non-lineair en open participatief karakter verloor.

1 Inleiding

Na de golf van Structuurplanning in Vlaanderen in de jaren negentig, kwam participatie in het begin van de jaren 2000 in nieuwe kledjes op de voorgrond. Volgens sommige planners, politici en bestuurskundigen zou er nood zijn aan meer dynamische vormen van participatie en grotere burgerbetrokkenheid, als antwoord op het statisch en hoogdrempelig karakter van de 'klassieke' participatie (Haine en De Wever, 2006) waaraan een 'hoog jaren zeventig gehalte' werd toegedicht. Oplossingen werden verwacht van genetwerkte organisatievormen en zelfsturing, 'government' moest vervangen worden door 'governance' (Peters en Van Nispen 1998; Salomon 2002; Verhoest e.a. 2003a), zoals geconcipieerd in

de 'transactie-economie' (Moulaert en Mehmood 2009), wervende programma's en procesontwerp kwamen in de plaats van inspraakavonden, burgers werden *stakeholders* en planners *procesmanagers*. Tegelijk klaagden beleidsmakers over het stranden van projecten door een teveel aan participatie. Te lange planningsprocessen en –procedures leidden tot grote vertragingen, gaven aanleiding tot burgerprotest, en verkleinden het 'draagvlak' in plaats van het te vergroten. Er was nood aan een striktere afbakening van de momenten waarop burgers betrokken konden worden bij de besluitvorming. Uitgebreide participatie was wenselijk, maar eens de nodige beslissingen genomen waren, moest het 'primaat van de politiek' gelden (Berx e.a., 2010). Ondertussen vroegen burgers meer inspraak en kreeg participatie ook nieuwe betekenis in reacties van actiegroepen, NIMBY (not in my backyard) verzet, burgerbewegingen, experimenten met burgerplatforms (G1000, commons labs, wijkbudgetten enz.) en kritische vragen over de toestand van de democratie (Kuhk, Holemans en Van den Broeck, 2018).

De vraag is hoe, gelet op deze tegenstrijdige uitspraken, posities en argumenten, participatie kan worden geëvalueerd en herdacht. Is het enthousiasme over zogezegd minder oubollige vormen van participatie terecht? Hoe verhouden burgerinitiatieven en beleidsbeslissingen zich tot elkaar? Hoe participatief zijn hedendaagse besluitvormingsprocessen of, met andere woorden, in welke mate geven ze burgers werkelijk inspraak of zelfs een plaats in de co-constructie van projecten? Om deze vragen te beantwoorden, geeft sectie 2 van dit hoofdstuk eerst een korte schets van enkele theoretische debatten over participatie. Sectie 3 licht de hoofdlijnen toe van een strategisch-relatieel perspectief dat participatie vanuit een bredere governance-perspectief onderzoekt. Vanuit dit perspectief evalueert sectie 4 de rol van participatie in het plannings- en transformatieproces in het Schipperskwartier in Antwerpen tussen 1984 en 2009. Dat proces werd breed gecommuniceerd en gewaardeerd als een participatief wijkontwikkelingsproces met zijn gedifferentieerde besluitvorming en nieuwe communicatietechnieken. Een strategisch-relatieve lezing van het proces geeft een meer genuanceerde analyse en legt enkele 'mythes' over participatie bloot. Deze lezing plaatst participatie in een breder governance-perspectief en toont hoe het proces evolueerde van een brede besluitvorming in de jaren negentig, waarin diverse Antwerpse stedelijke diensten, de gemeenteraad, diverse schepenen, de burgermaatschappij en de private sector betrokken waren, naar een project dat sterk werd gecontroleerd door het schepencollege en de planningsadministratie in de jaren 2000. Sectie 5 bespreekt vervolgens enkele hiermee verbonden 'mythes' over het bouwen van consensus, de diversiteit van stakeholders, de 'fasenbenadering' van projectplanning, en de veronderstelde verdiensten van 'wervende programma's'. Het hoofdstuk eindigt met sectie 6 waar de stelling verdedigd wordt dat als participatie vanuit een breder governance-perspectief wordt geëvalueerd, duidelijk wordt hoe het planningsproces in Antwerpen geleidelijk zijn politiek, non-lineair en open participatief karakter verloor.

2 Participatie tussen public relations en politieke actie

Het debat in de planningsliteratuur over de sterktes en zwaktes van collaboratieve/ communicatieve planning vormt een eerste aanknopingspunt met het participatievraagstuk. Verdedigers van de theorie van collaboratieve en communicatieve planning argumenteren dat reflexiviteit in de relaties die zich manifesteren in planningsprocessen, de basis vormt voor de 'rechtvaardige' interventies van planners (Healey, 1997; Forester, 1993; Sager, 1999). De bedoeling van (collaboratieve) planning is meer interactie te realiseren om complexiteit, conflict en ondemocratische procedures aan te pakken. Daarmee kan zowel de rechtvaardigheid als de substantiële kwaliteit van planning worden verhoogd (Kiissel, 2013). De ideeën van collaboratieve/communicatieve planning gaan onder andere terug op Giddens' structuratietheorie (Alexander, 1995; Healey, 1997, 1999, 2003), discoursanalyse (Hajer, 2003), oplossingsgerichte onderhandeling en mediatie (Innes, 2004) en Habermas' communicatieve actie (Forester, 1989, 1993, 1999; Healey 1999). Waar Healey Giddens en Habermas trachtte te combineren in een reactie tegen de structuralistische planningstheorie van de jaren 1970, heeft in het bijzonder Habermas' concept van het (rationele) communicatieve handelen en het identificeren van interventies van planners als communicatieve actie (Innes, 1995; Forester, 1993, 1999; Sager, 1999) grote invloed gehad. Planners hebben een rol als bemiddelaars die een proces van collectief leren ondersteunen om te komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en een gezamenlijke aanpak. Het geloof in consensus oogstte echter de kritiek dat communicatieve planning er onvoldoende in zou slagen om machtsconstellaties daadwerkelijk zichtbaar te maken en dat ze, met andere woorden, de rol van de structurele determinatie in maatschappij en economie onderschat (Yilmaz, 2003; Hillier, 2002, 2003; Hillier en Gunder, 2004; Moulaert en Cabaret, 2006; Tewdwr-Jones en Allmendinger, 1998; Yiftachel en Huxley, 2000). De benadering zou zelfs de hegemonie van de neoliberale krachten bestendigen (Purcell, 2009; Gunder, 2010) en participatie reduceren tot public relations, om niet te zeggen schijndemocratie (zie Inleiding boek). Bovendien kunnen ook de noodzaak en de mogelijkheid tot het bereiken van consensus, dialoog en reciprociteit in vraag worden gesteld (Yilmaz, 2003; Hillier en Gunder, 2003; Hillier, 2003), en is een meer agonistisch perspectief noodzakelijk.

In een reactie op deze kritieken, wijzen communicatieve planners de verspreiding van problematische technieken die onvoldoende de theoretische achtergronden aanspreken, als een probleem aan. Innes (2004) en Healey (2003) benaderen communicatieve planning vooral als een praktische tool (en geen epistemologisch perspectief) die op zich geen consensus zoekt, maar vooral ruimte schept voor wederzijds begrip en emancipatie. Communicatieve planning wordt dus niet verondersteld machtsverhoudingen op systeemniveau te wijzigen maar beoogt wel emancipatie van lokale gemeenschappen in de context van deze machtsverhoudingenparticipatie. Zo treedt Patsy Healey, auteur van het boek *Collaborative Planning* (Healey 1997/2006), Jean Hilliers pleidooi voor meer 'agonistische' strategieën dan ook bij (Hillier, 2002; Healey, 2003). Healey herbevestigt hiermee een uit-

gangspunt van communicatieve planningsbenaderingen, namelijk dat aandacht besteed moet worden aan de koppeling tussen discours en macht. In de praktijk kan het zoeken naar consensus ook leiden tot een coöptatie van discours door dominante deelnemers en tot het (tijdelijk) onderdrukken van bepaalde standpunten. Ze blijft hiermee evenwel binnen het paradigma van communicatieve planning.

De discussie over (de rol van participatie in) de collaboratieve/communicatieve planning kan gesitueerd worden binnen een langere geschiedenis van debat in de plannings-theorie (Allmendinger, 2002; Taylor, 2005; Sandercock, 1998; Metzger, Allmendinger, Oosterlynck, 2014, Kiisel, 2013, Albrechts, Alden en Da Rosa Pires, 2001; Silva, Healey, Harris en Van den Broeck 2014). Met de ontwikkeling van nieuwe theorieën in planning – vaak als abstracties van planningsstrategieën uit het verleden – wijzigde ook de betekenis van participatie. Lane (2005) legt expliciet een verband tussen de mate van publieke participatie en het dominante planningsmodel, met daarin de definitie van het planningsprobleem, het soort van kennis toegepast in de planningspraktijk en de conceptualisering van de plannings- en besluitvormingscontext. Zoals vaak gebeurt in overzichten van planningstheorieën, start ook Lane's overzicht met de rationeel-comprehensieve benadering. Ontstaan uit liberale principes in de VS in de jaren veertig en na de Tweede Wereldoorlog opgevoerd in Europa (Healey en Hillier, 2008), werd planning hierin gezien als een technische, waardenvrije, apolitieke activiteit. Planning werd geacht op een efficiënte wijze doelstellingen uit te voeren die politiek werden bepaald en diende zich vooral te richten op de middelen daartoe. De benadering ging uit van een eenduidig 'algemeen belang' en liet bijgevolg nauwelijks ruimte voor participatie. Toen vanaf het einde van de jaren zestig vanuit de praktijk duidelijk werd dat plannen vaak niet werden uitgevoerd volgens het boekje van de rationeel-comprehensieve benadering, werden nieuwe vormen van planning ontwikkeld. Het systeemdenken inspireerde planners tot het gebruiken van cybernetische modellen om meer rekening te houden met de complexiteit van de werkelijkheid. Incrementele planning ging rekening houden met de bestaande veelheid aan belangen, de noodzaak om planningsdoelen voortdurend aan te passen, en de beperkte menselijke capaciteit om alternatieven in rekening te brengen. 'Mixed scanning' trachtte kortetermijnacties te combineren met meer strategische doelen. Strategische planning nam onzekerheid over de toekomst als een fundamenteel gegeven, richtte zich toenemend op het planningsproces en ontwikkelde manieren om prioriteiten te stellen en strategische keuzes te maken. Alhoewel de planningstheorie vanaf de jaren zeventig meer rekening zou houden, onder andere via publieke consultatie, met een grotere diversiteit aan actoren en belangen, bleef participatie zowel in theorie als praktijk beperkt tot het legitimeren van de planningsdoelstellingen in een zogenaamd homogene maatschappij. Aandacht voor verzet of voor de disproportionele verdeling van kosten en baten van planningsinterventies in de maatschappij ontbrak. Ondertussen daagde de democratiseringsbeweging van de jaren zestig en zeventig het apolitieke karakter van de rationeel-comprehensieve planning uit en ze bekritiseerde de zogezegde waardenneutraliteit, de exclusieve toegang van planners tot kennis en de mis-

kenning van structurele vertekeningen in de maatschappij. Dit leidde tot nieuwe vormen van planningstheorie, waaronder transactional planning, advocacy planning, equity planning, marxistische interpretaties van planning, en onderhandelingsplanning (Lane 2005; Friedman 1987; Allmendinger, 2002; zie ook de inleiding van dit boek). Deze benaderingen wezen op het politieke karakter van planning, het pluralisme in de maatschappij, het belang van sociaal leren, de verknoping van kennis en actie, het noodzakelijk contact met betrokken actoren, en de mogelijkheid van emancipatie. en benadrukten dat dat mensen hun eigen lot in handen kunnen nemen, zich verzetten tegen ongelijkheid en ondervetengwoordiging en opkomen voorsociale transformatie. Participatie werd zo geherdefinieerd als een fundamentele bouwsteen voor planning en een doel op zich. Planners moesten volgens deze benadering het publiek activeren tot engagement, gemarginaliseerde groepen een stem geven en zelfs zo ver gaan zich te verbinden met gemeenschappen waarmee ze waarden en wereldbeeld delen.

Discussies in planningstheorie, zowel de hedendaagse discussie rond de collaboratieve/communicatieve planningstheorie als de 'oudere' zoektocht naar alternatieven voor de rationeel-comprehensieve benadering bieden aanknopingspunten voor participatieve praktijken maar gaan daar niet ver genoeg in, ze blijven vaak te realiteitsvreemd. Toch is de kritiek op deze theorieën vaak te ongenueanceerd. Zo is bijvoorbeeld de inschatting dat de rationeel-comprehensieve benadering niet participatief zou zijn, te eenvoudig. Men vergeet immers dat burgers via hun lidmaatschap in de socio-politieke families (de 'zuilen') wel degelijk betrokken konden worden bij de besluitvorming. Bovendien kan het feit dat deze benadering een homogeen beeld hanteerde van het 'algemeen belang' inderdaad bekritiseerd worden, maar is dat ook te verklaren door de benadering te plaatsen in de Fordistische context waarin kortstondig een dominant en redelijk homogeen maatschappijbeeld bestond, gebaseerd op de 'Welvaartstaat'. Een ander voorbeeld betreft de kritieken op de collaboratieve/communicatieve planningstheorie. Healey's project was een reactie op de marxistisch-structuralistische benadering in planning van de jaren 1970. Healey beoogde een herstel van het handelen van actoren ('agency') in relatie tot de meer systemische dimensie ('structure') belicht in de marxistische planningstheorie. In een postfordistische context van opkomst van het neo-liberalisme sinds de jaren 1980 en uiteenvallen van de socio-politieke families, werd de collaboratieve/communicatieve planningstheorie echter geabsorbeerd in de actorgerichte beleidsvoeringsbenadering van de jaren 2000 (Oosterlynck en Swyngedouw, 2010; Allmendinger en Haughton, 2012). Hiermee kan de reductie van emancipatorische doelstellingen in participatie tot consensus gerichte public relations initiatieven om genomen beslissingen te ondersteunen in de collaboratieve/communicatieve planning worden verklaard. Daarbij spelen verschillende 'states of socio-political inclusion' in de Angelsaksische landen en continentaal Europa overigens ook een rol. Wat voor de eerste een poging tot een meer inclusieve participatie was, was voor de tweede een achteruitgang op dat vlak. Als derde voorbeeld kan gewezen worden op de

toenemende internationale dominantie in de jaren 2000 en 2010 van de management-gerichte bestuurskunde ('new public management') die principes van efficiënt bestuur uit de bedrijfswereld introduceerde in de overheid, planning en participatie. De management-gerichte bestuurskunde verving overheidsbeleid ('government') door netwerksturing (een conceptie van 'governance' vanuit de neoliberale transactiekost theorie) en goed bestuur ('good governance'), staat en markt door partnerschap, en algemeen belang door economische groei (Lévesque, 2013; Moulaert, Rodriguez en Swyngedouw, 2003; Swyngedouw, Moulaert en Rodriguez, 2004; Van den Broeck, Verachtert en Kuhk (2012); Van den Broeck, 2011a; Van den Broeck, 2008). 'Good governance' werd ingevuld als efficiënt, accountable en transparant, wat de deur opende voor de toepassing van micro-economische principes binnen het overheidsbeleid. 'Governance', op zich een lovenswaardig democratische ambitie, kreeg een kwalijke bijsmaak. Consensus werd de heilige graal van een groot deel van de participatieve praktijk (Hillier 2003) en een alibi voor het afdoen van oppositie en alternatieve visies als illegitiem en irrationeel (Metzger, Allmendinger en Oosterlynck, 2014). Transparantie reduceerde participatie verder van inspraak tot informatieplicht, en verantwoordelijkheid tot rechtvaardiging van beleid. Informatieverschaffing en rechtvaardiging staan in de praktijk mijlenver van actieve betrokkenheid van het publiek en de burgers bij planning en beleidsvoering.

Om maatschappelijke en bestuurscontext beter in rekening te kunnen brengen bij de evaluatie van participatiebenaderingen, is een breder theoretisch perspectief noodzakelijk dat participatie (en planning) socio-politiek kan positioneren. De hoger vermelde agonistische kritieken op de collaboratieve/communicatieve planningtheorie vormen daarvoor een eerste aanknopingspunt. Volgens deze kritieken komt de open en discursieve redenering in de collaboratieve/communicatieve planningtheorie in de praktijk pas na meer fundamentele politieke vragen over de soort van samenleving die we willen en wie het recht heeft om dit te bepalen (Swyngedouw, 2009). Deze vragen blijken dan vreemd genoeg al 'elders' te zijn beantwoord binnen de cenakels van beleidsadviseurs, technocraten en consultants. De te maken keuzes blijken dan over details te gaan en niet over principes (Metzger, Allmendinger en Oosterlynck, 2014). Agonistische planningtheorie wijst daarom op het essentieel belang van geschillen en het zichtbaar maken van uiteenlopende, legitieme meningen en betekenissen. Een overeenkomst vinden betekent naast het erkennen van onderlinge verschillen ook het bewust omgaan met meningen die noodzakelijkerwijze uitgesloten worden uit deze overeenkomsten (Hillier, 2003).

Maar binnen welke maatschappelijke context moet deze diversiteit geanalyseerd worden en tot zijn recht komen? Om die vraag te beantwoorden, moeten inzichten vanuit bredere socio-politieke en socio-institutionele benaderingen het planningsdebat binnengebracht worden. Voor planning is in het bijzonder het werk rond 'governance' in het kritisch institutionalisme van onder andere Swyngedouw (2005), Jessop (2001, 2008), Moulaert (Moulaert en Mehmood 2009; Moulaert en Nussbaumer, 2005; Moulaert en Cabaret

2006) en Garcia (2006; Pradel, Garcia en Eizaguirre 2013) relevant. In tegenstelling tot de management-gerichte bestuurskundige 'good governance' literatuur, ziet deze literatuur governance niet als een specifieke vorm van (netwerk)sturing noch als een normatief concept van goed bestuur (Swyngedouw, 2005; Moulaert en Nussbaumer 2005, Moulaert en Cabaret 2006, Van den Broeck 2010). Zij bekritiseert de good governance benadering omwille van haar 'post-politiek' karakter, i.e. het uitschakelen van mogelijkheden van burgers tot tegenspraak, het inkapselen van debat in public relations en marketing technieken, de reductie van politiek van georganiseerd meningsverschil tot efficiënt bestuur en primaat van de politiek, de vervanging van 'public good' door microeconomische beslissingscriteria, het uniformiseren van de procedures voor de inbreng van het middenveld in de besluitvorming, enz. (Swyngedouw 2005, 2009; Metzger, Allmendinger en Oosterlynck, 2014). Governance is integendeel de voortdurende coördinatie, negotiatie en betwisting van sociale relaties die gekenmerkt worden door complexe, reciproke afhankelijkheden (Swyngedouw en Jessop, 2006; Manganelli en Moulaert, 2018). Onderzoek van participatie vanuit dit perspectief tracht te begrijpen welke actorenconfiguraties binnen de maatschappelijke structuren betrokken zijn in diverse types en patronen van collectieve besluitvorming in brede zin en in al hun diversiteit (formeel en informeel, in politieke organen, bedrijven, civiele organisaties en tussenvormen daarvan, eenvoudig en complex, snel en langzaam, enz.) en hoe zij daarmee samenleving organiseren en er ook door georganiseerd worden. Het gaat ervan uit dat governance een 'hybride' is van diverse mechanismen en praktijken, i.e. een mix van anarchie door marktgerichte uitwisseling, hiërarchie van coördinatie door organisaties waaronder de staat, heterarchie of zelforganisatie in netwerken en onvoorwaardelijk engagement geassocieerd met liefde, loyaliteit en solidariteit (Swyngedouw en Jessop 2006, Gonzalez en Healey 2005, Manganelli, Van den Broeck en Moulaert te verschijnen, Jessop te verschijnen). De studie van participatie in governance praktijken, configuraties en processen besteedt verder grote aandacht aan meerschalligheid, machtsrelaties en machtsstructuren. Multilevel governance onderzoek belicht hoe de coördinatie van sociale relaties en collectieve besluitvorming zich afspelen op diverse schalen en in dischrone tijdsvensters, hoe actoren, configuraties en mechanismen zich manifesteren op, verbonden zijn doorheen en wisselen tussen specifieke schalen en tijdsvensters (Garcia 2006; Pradel et al 2013). Kortom, de analyse van participatie vanuit een governance-perspectief beoogt inzicht in inclusie en exclusie van actoren, hegemonie en verzet, en mogelijkheden tot emancipatie, *empowerment* en sociale innovatie, niet het minst vanuit het perspectief van sociopolitieke participatie.

3 Een strategisch-relationale institutionalistische benadering van planning en participatie

Gebruik makend van de besproken planningstheorieën, de kritieken erop en de aanvullingen vanuit de heterodoxe 'governance'-literatuur bepleit dit hoofdstuk aan de hand van de hiernavolgende *case study* een strategisch-relationeel en kritisch-institutionalistisch perspectief voor de analyse van planning en participatie. Dit perspectief werd grotendeels uiteengezet in andere publicaties (zie onder andere Van den Broeck, 2010, 2011b; Van den Broeck e.a. 2013; Servillo en Van den Broeck 2012; De Blust en Van den Broeck, te verschijnen) en bouwt voort op de aanzetten van een institutionalistische planningstheorie, aangebracht door onder andere Mandelbaum (1985), Fainstein (2000), Gualini (2001), Hajer (2003), Healey (1997, 1999, 2005), Innes (1995), Moulaert (2005) en Verma (2007), en de 'agency-structure-institutions'-discourse (ASID) benadering van Moulaert, Jessop en Mahmood (2016).

Institutionalistische planningstheorie richt zich op de rol van instituties in en voor planning, zowel formeel (organisaties, rechtsregels en procedures) als informeel (waarden, conventies en gedragscodes) in het structureren van actie in sociale contexten. Dit perspectief plaatst participatie in een veld van actoren en instituties die dialectisch uitgedrukt worden in functie van elkaar: actoren in functie van instituties en instituties in functie van actoren. Een analyse volgens dit perspectief besteedt aandacht aan het gedrag van alle actoren in een transformatieproces, de configuraties van deze actoren, hoe instituties als sociale patronen het gedrag van deze actoren selectief structureren, hoe actoren strategisch handelen ten aanzien van instituties, maar ze ook voortdurend (re)produceren, en hoe de dialectische interactie tussen actoren en instituties een invloed heeft op de structurele dynamiek (bijv. van de markt, het dominante discours, het staatsapparaat als hiërarchische structuur). Instituties worden benaderd vanuit diverse dimensies, sociaal, socio-economisch, cognitief, sociopolitiek, sociocultureel, discursief, die elkaar wederzijds mediëren. Dit analytisch kader maakt een analyse en evaluatie mogelijk van participatie als de mate van betrokkenheid en deelname van diverse actoren in collectieve besluitvorming, de coördinatie van sociale relaties, co-constructie van ruimtelijke projecten alsook het bredere sociaal-politiek proces.

De volgende sectie gebruikt dit kader om de aard en mate van participatie in de sociaal-ruimtelijke transformatie van het Schipperskwartier in Antwerpen gedurende ongeveer 25 jaar te analyseren en te evalueren. De analyse is gebaseerd op doctoraatsonderzoek van de auteur van 2005 tot 2010 (Van den Broeck 2010, 2011b; Loopmans en Van den Broeck 2011), dat in beperkte mate is geactualiseerd. Ze richt zich in het bijzonder op aspecten van participatie, collectieve besluitvorming en 'governance' zoals hierboven omschreven. De analyse overloopt een vijftal episodes van participatie in het Antwerps Schipperskwartier. Ze wordt ingeleid door een algemene strategisch-relationale analyse van de transformatie

van het Schipperskwartier. Bronverwijzingen naar honderden documenten, 60 interviews, persberichten, verslagen, websites, informele gesprekken, beleidsdocumenten enz. zijn te vinden bij Van den Broeck (2011).

4 Actorenconfiguraties, besluitvorming en 'governance' in het Antwerps Schipperskwartier (1984-2009)

Situering

Gelegen in een van de oudste wijken in het centrum van de stad Antwerpen kent het Schipperskwartier een lange geschiedenis. Na twee decennia van problemen met prostitutie, vrouwenhandel, verkeersoverlast, afval, illegale tweedehandswinkels en concentratie van armoede, maakte de wijk in de jaren 2000 een grondige fysieke en sociale transformatie door. Volgens 'officiële' ex-post-beschrijvingen (zie bijvoorbeeld Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Stedenbeleid 2005; Stad Antwerpen Dienst Prostitutiebeleid en Stad Antwerpen Planningscel 2005, 2007) is het transformatieproces van het Schipperskwartier gestart met een bewonerspetitie in 1997 en de goedkeuring van het Beleidsplan prostitutie Antwerpen in 1999. De stad voerde het prostitutiebeleid uit, wat resulteerde in een leegstaande spookstadwijk. Een goed beheerd, rechtlijnig en doelgericht planningsproces volgde. Voor elke stap in dit proces 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 (ludieke activiteiten in de publieke ruimte, interactieve tentoonstellingen, optredens, festivals, televisieprogramma's, workshops, spelnamiddagen, grote banners, stadswandelingen enz.) nauw bij het beleid betrokken.

Met behulp van een strategisch-relationale benadering, trekken Van den Broeck (2010, 2011) en Loopmans en Van den Broeck (2011) deze 'betrokkenheid' sterk in twijfel. Omstreeks het midden van de jaren tachtig had het Antwerpse stadsbestuur gepoogd de wijk te vernieuwen met de bouw van sociale woningen (1976-1978) en enkele stadsvernieuwingsprojecten (1984). Van 1979 tot 1988 was ook samenlevingsopbouw in de wijk actief. In die episode waren prostitutie en nachtleven ruim gekend en levendig, en zij werden door het stadsbestuur, gerecht en politie getolereerd. Vanwege de toenemende achterstelling van prostituees in de wijk ontwikkelde de vzw Payoke vanaf 1984 activistische praktijken binnen een institutionele logica van 'sociopolitiek activisme'. Parallel daarmee internaliseerden het kabinet van de burgemeester, de politie en het gerecht het nieuwe federaal veiligheidsdiscours in een institutionele logica van 'publieke veiligheid'. Bij het begin van de jaren negentig kwamen Payoke, het Departement Sociale Zaken en de veiligheidsactoren tot een compromis tussen psychosociale ondersteuning van prostitutie

en publieke veiligheid. Dit compromis werd geïnstitutionaliseerd als 'prostitutiebeleid' en had, zelfs met sterke wijzigingen in institutionele logica, een langdurige invloed op de acties van bestaande en nieuwe actoren die later betrokken waren bij het proces zoals de dienst Prostitutiebeleid, het nieuwe bestuur dat in 1995 aantrad, de stedelijke juridische dienst en de planningsdienst. Onder andere Payoke en het kabinet van de burgemeester, handelend binnen de logica van 'prostitutiebeleid', betrokken vanaf 2002 de planningsdienst die, gebruik makend van haar instrumentarium, de institutionele logica 'prostitutiebeleid' omvormde naar 'sociale stadsontwikkeling', maar in dezelfde beweging Payoke uit het proces weerde. In een laatste stap leidden nieuwe instrumenten van fysieke herstructurering, gedragen door een nieuwe coalitie bestaande uit de stad, haar vastgoedontwikkelingsmaatschappij, private ontwikkelaars en nieuwe bewoners, tot het ontstaan van nieuwe ontwikkelingsgerichte institutionele logica's van 'stadsontwikkeling', 'city marketing' en 'prostitutie management'.

Zoeken naar alternatieven voor een verzuilde besluitvorming (voor 1984)

Rond het midden van de jaren tachtig domineerden de katholieke en de socialistische politieke partijen CVP en SP het bestuur van de stad. Vele decennia van machtsopbouw sinds het begin van de eeuw hadden geleid tot een verzuilde besluitvorming. Participatie van burgers was sterk uitgebouwd voor wie via lidmaatschap of cliëntelisme betrokken was bij een of meerdere van de diverse partijorganisaties, zoals sociale huisvestingsmaatschappijen, verenigingen, middenstandsorganisaties, ziekteverzekering, vakbond, enz. Via deze organisaties hadden burgers direct toegang tot de belangrijkste politici van de stad (en vice versa), wat sociale woningen, werk en sociaal leven opleverde. Zoals ook elders in de stad was er in het Schipperskwartier een groeiende groep stadsbewoners die niet betrokken was bij de bestaande verzuilde manieren van besluitvorming: bewoners die geen banden hadden met de dominante politieke partijen, zwakke groepen zoals prostituees of bewoners die in de wijk waren achtergebleven na decennia van sociale verdringing of suburbanisatie, bewoners die waren vertrokken naar de voorstad, progressieve intellectuelen. Stilaan vroegen deze uit de besluitvorming uitgesloten bewoners om meer participatie. In de tweede helft van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig leidde verzet door diverse actiegroepen tegen het stadsbestuur en diverse vormen van speculatie tot experimenten met inspraak. Een voorbeeld daarvan is de selectie in 1984-'85 van herwaarderingsprojecten in de stuurgroep voor het herwaarderingsgebied Sint-Paulus. In deze stuurgroep waren naast het stadsbestuur, de sociale huisvestingsmaatschappijen en de politie, ook de bewoners van de wijk met hun heel eigen bekommernissen vertegenwoordigd. Ook het buurtwerk Schipperskwartier, met wortels in de katholieke Caritasbeweging en later opgenomen in Samenlevingsopbouw, was in de stuurgroep aanwezig. Het reageerde tegen de partitocratische recepten van de stad (in het bijzonder tegen het toewijzingsbeleid in de sociale

woningbouw, met sociale verdringingseffecten als gevolg) en trachtte bewoners mondig te maken om meer inspraak bij het beleid af te dwingen. Ten slotte ondernam ook de sociale huisvestingsmaatschappij 'De Goede Woning' een door de Koning Boudewijn Stichting gesteund experiment met meer inspraak in een van haar projecten in het Schipperskwartier.

Toenemend pluralisme na druk van sociopolitiek activisme (1984-1997)

In de loop van de jaren tachtig stapelden zich in het Schipperskwartier verschillende spanningen op. 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 kaaïen, en de organisatie van Antwerpen 93 verhoogden het aantal en de intensiteit van conflicten tussen oude bewoners, prostitutie, stadsbestuur, nieuwe bewoners enz. Daarnaast werden de leef- en werkomstandigheden van prostituees steeds schrijnender en kwam geen einde aan de verkrotting in de wijk. In deze context richtte de vzw Payoke – in 1987 op de sporen gezet door de lerares/schilder Patsy Sörensen en een voormalige prostituee – een eigen werking op voor prostituees, met onder andere een opvanghuis voor slachtoffers van vrouwenhandel, gezondheidswerking, straathoekwerk, administratieve ondersteuning enz. Daarnaast profileerde Payoke zich als een belangenvereniging voor prostituees en deed de vereniging ook aan sociopolitieke actie. Daarvoor was ze aanvankelijk geïnspireerd door de instrumenten van het emancipatorische buurtopbouwwerk (buurthuis, buurtraad, kleinschalige acties ter bevordering van sociaal contact, ludieke acties ter ondersteuning van de belangen van de bewoners, lobbywerk bij de stad, gebruiken van de pers), maar vervolgens uitgedrukt in opvallende sociaal-activistische praktijken (persberichten, onthulling van de bronzen vagina, opendeurdagen in het Schipperskwartier, hoerenweek in Fnac, ontelbare voordrachten, oprichten van het vaktijdschrift Rouge 69, enz.) die Payoke ten slotte ook directe impact op het beleid gaven. In 1988 werd Patsy Sörensen, na haar kandidaatstelling op aandringen van de buurtbewoners, voor de SP verkozen in de Antwerpse gemeenteraad. Zij zette vanuit die positie Yvonne Julliams, sinds 1988 de eerste Antwerpse schepen ooit voor emancipatie, voortdurend onder druk over de rechten van de prostituees. Julliams wierf de eerste emancipatieambtenaar van Vlaanderen aan en steunde in 1990 de oprichting van de overleggroep STOEP (stedelijk overleg emancipatie prostitutie), met daarin het departement Sociale Zaken van de stad, de stedelijke politie, de procureur des Konings, het OCMW, de secretaris van het herwaarderingsgebied Sint-Paulus, de dienst Planologie, De Goede Woning, en Payoke. In STOEP, actief in 1991-1992 en 1995-1996, schreven het departement sociale zaken, Payoke en de politie in 1992 de compromistekst 'Project gedoogzone', waarin veel elementen van het latere prostitutiebeleid al waren opgenomen. In 1995 werd Patsy Sörensen voor Agalev de tweede schepen voor emancipatie in

Antwerpen. De impact van Payoke in beleid en samenleving hing echter ook samen met het indrukwekkende netwerk van de vereniging, dat zich uitstreckte in diverse velden van de welzijns- en gezondheidssector, de partijpolitieke wereld (SP en Agalev), diverse ministeries, de kunstensector, de pers en zelfs het Koningshuis. Bovendien staan de protagonisten van een alternatief prostitutiebeleid in direct contact met elkaar en zij nemen meestal ook diverse rollen op doorheen maatschappelijke sectoren, partijen, disciplines, jobs, posities en schaalniveaus. Dit alles speelt zich af in een context van steeds verdere afbrokkeling van de verzuilde maatschappelijke organisatie en de daar bijhorende modi van governance. Symptomatisch daarvoor is de lappendekencoalitie die onder burgemeester (en ex-minister) Leona Detiège (SP) in 1995 het bestuur overneemt. SP, Antwerpen 94 (VCP, VU, onafhankelijken), VLD, Agalev-BSV gaan allemaal samen om het Vlaams Blok uit het bestuur te houden.

Geleidelijke uitsluiting van de civiele sector in een context van gediversifieerde maar vooral publieke besluitvorming (1997 – 2002)

Deze episode kenmerkt zich door een belangrijke overgang van het zoeken naar oplossingen voor problemen in het Schipperskwartier naar het kiezen van een richting, het zoeken van specifieke oplossingen en het uitvoeren van een aantal acties. Na twee jaar voorbereiding keurde het Antwerps schepencollege in 1999 het prostitutiebeleidsplan Antwerpen goed, waarin de krachtlijnen van de STOEP-tekst 'Project gedoogzone' terugkwamen. Deels in uitvoering van het plan werden door de stad in de jaren daarna een gedoogzone van drie straten voor prostitutie ingesteld en prostitutiepanden daarbuiten gesloten. Er werden politiereglementen ter zake opgesteld, de illegale activiteiten in het Schipperskwartier door de politie hardhandig verdreven, de hulpverlening voor prostituees verder uitgebouwd, aangepast en grotendeels verschoven naar de publieke sector, wijkwerking in een gerenoveerd pand ontwikkeld, een communicatietraject op poten gezet, en de verkeerscirculatie gewijzigd. Er werd onderzocht of een vastgoedontwikkelingsmaatschappij kon worden gecreëerd en middelen van het federaal grootstedenfonds gereserveerd konden worden. Deze projecten gingen gepaard met een professionalisering van het transformatieproces. Dit uitte zich in het uitbreiden van de betrokken groep van actoren, maar ook in het homogener worden en sterker organiseren ervan, het meer afgetekend worden van een groep 'tegenstanders', en het groeien van instituties die het verdere proces en het handelen van de betrokken actoren zullen structureren. Dit professionaliseringstraject startte met de oprichting in 1997 van de overleggroep BOP (beleidsontwikkeling prostitutie), die de facto STOEP verving, met als leden schepen Patsy Sörensen en/of haar kabinet-medewerker, het departement Sociale Zaken, het kabinet van de burgemeester, de politie en de emancipatie-ambtenaar. Payoke werd uitgesloten uit de BOP, waardoor de participatie van de civiele sector in het transformatieproces stilaan afnam. Een verdere uitdrukking van de professio-

nalisering was de aanwezigheid in BOP van het adviesbureau Seinpost dat het Beleidsplan Prostitutie zou opmaken en de in 1998 nieuw aangeworven prostitutieambtenaar. In 1999 werd Patsy Sörensen Europees parlementslid en verliet het schepencollege. Payoke, Patsy Sörensen, de dienst Emancipatiebeleid en, na de omvorming van de stedelijke departementen naar bedrijfseenheden in 1997, ook een aantal personen van het departement Sociale Zaken en met hen ook de civiele logica, verdwenen in die episode als actoren uit het proces. Vanaf 1999 nam de stuurgroep Prostitutiebeleid de coördinatie van het proces over van BOP. Dit was een gemengde en diverse maar hoofdzakelijk gemeentelijke groep, met daarin onder andere de schepen voor emancipatie, het kabinet van de burgemeester, het departement stadsontwikkeling, het departement burgerzaken, het bureau Seinpost, de politie, de cel voor buurt- en wijkontwikkeling, de cel juridische zaken en de prostitutieambtenaar (en later de dienst Prostitutiebeleid). In de periode 1999-2001 werden meer stadsdiensten en schepenen opgenomen in de stuurgroep Prostitutiebeleid en werd ook de gemeenteraad betrokken via consultatie en een uitgebreid pakket gemeenteraadsbeslissingen. Buurtbewoners werden vanaf begin 2000 meer en meer bewerkt met communicatieprogramma's, wijkwerking in plaats van het emancipatorische buurtopbouwwerk, steeds groter wordende investeringen en 'wervende programma's', maar hun betrokkenheid bij het hele proces nam in feite af. Ten slotte ging de stad in deze episode bewust de confrontatie aan met vrouwenhandelaars en criminelen en eigenaars van prostitutiepanden (en hun actiegroepen), die samen met actiegroepen van buurtbewoners, kleinere actiegroepen en Payoke uit het transformatieproces worden uitgesloten.

Uitbreiding van het aantal betrokken officiële actoren en toenemende publieke controle (2002 – 2004)

De geleidelijk toenemende rol van de stedelijke planningsdiensten in de regeneratie van de wijk in de periode 2001-2002, leidde tot een bijkomende procesmatige inzet (meer mensen, meer middelen) voor het transformatieproces en een fysieke ondersteuning van de interne vormgeving en beheer van het concentratiegebied voor prostitutie. Deze aanpak hield ook de invulling in van de leegstand in de wijk rond het concentratiegebied. De stad ging verder met de afbakening en instandhouding van het concentratiegebied, de activering van een geschiktheidsverklaring voor raamprostitutiepanden en het afdwingen van renovaties door eigenaars van panden, controle en handhaving door de politie, verbetering van de positie van de prostituees via het bouwen en inrichten van een gezondheidscentrum, en ook wijkwerking. Bijkomende acties richtten zich op fysieke opwaardering van de wijk. Deze opwaardering werd ondersteund door een strategisch plan, met onder andere de heraanleg van alle straten en pleinen in de omgeving, de verdere aanpassing van de verkeerscirculatie, de opening van een toegang tot de ondergrondse ruïnen, de ondersteuning van individuele private renovaties van woningen, de verdere vernieuwing van

het wijkcentrum 'Stadsmagazijn', de invulling van enkele panden en een bouwblok met nieuwe woningprojecten, de tijdelijke ingebruikname van panden door kunstenaars, en de vergunning van een eroscenter met 55 prostitutieramen en een politieantenne. Om dit grote aantal projecten te beheren, breidde de stad in 2003 de stuurgroep Prostitutiebeleid uit met voornamelijk publieke actoren. Daarnaast richtte zij in datzelfde jaar de stuurgroep Schipperskwartier op, waaronder een aantal werkgroepen opereerden. Het (operationele) management van het hele proces, de belangrijkste financiële middelen en de bijbehorende macht kwamen in handen van de dienst Prostitutiebeleid en de planningsdienst, die intens gingen samenwerken en het proces strak organiseerden door het verdelen van taken, het voeren van veelvuldig overleg, en het oprichten van nieuwe overleggroepen. Het College trad gaandeweg meer en meer op als bestuurder en eindverantwoordelijke, wat blijkt uit het grote aantal collegebesluiten die in die episode inzake het 'Schipperskwartier' werden genomen, maar ook uit de afnemende rol van de stuurgroep Schipperskwartier en de gemeenteraad. Ondersteund door een uitgebreid instrumentarium voor communicatie en draagvlakverwerving, ontwikkelden de dienst Prostitutiebeleid en de planningsdienst ten slotte een uitgebreide, door de stad geregisseerde bewonerswerking, ondersteund door een communicatieplan en een wijkprogramma. De bedoeling hiervan was de communicatieacties met betrekking tot het Schipperskwartier te coördineren, de bewoners beter te betrekken bij het stadsontwikkelingsproject, de geplande investeringen zichtbaar te maken, het imago van het Schipperskwartier te verbeteren en het wijkcentrum Stadsmagazijn uit te bouwen tot een spil in de communicatie met de buurt. De dienst Prostitutiebeleid en de planningscel mobiliseerden daarvoor drie groepen van instrumenten: gebiedsgerichte communicatieacties zoals nieuwsbrieven, brochures en website, stedelijk wijkoverleg met een groot aantal overleg- en inspraakmomenten in de wijk, en een wervend programma van laagdrempelige activiteiten in de wijk.

Publiek-private samenwerking en definitief einde van de fordistische besluitvorming (2004 – 2009)

Vanaf de tweede helft van 2003, en in het bijzonder vanaf 2004, kregen de projecten 'Barreiro' en 'Falconplein-Zeemanshuis' bijzonder veel aandacht. Het werden zowel fysiek als financieel de grootste projecten in de transformatie van het Schipperskwartier. Via deze projecten nam het belang van 'stadsontwikkeling' sterk toe ten opzichte van de vorige episode. De verwevenheid met andere elementen van de 'sociale stadsontwikkeling' nam af waardoor het proces een minder sociale en meer vastgoedgerichte richting insloeg. Dit ging ook samen met diverse organisatorische en governance-wijzigingen. Binnen de stedelijke administratie verloor de tandem prostitutiebeleid – ruimtelijke planning zijn evenwicht, onder andere door de opheffing van de stedelijke vzw SOMA die een decennium lang een deel van de planningsdienst gehuisvest had. SOMA werd nu volledig zelfstandig,

de dienst Prostitutiebeleid werd afgebouwd, en in 2003 werd het autonoom gemeentebedrijf voor vastgoedontwikkeling AG VESPA opgericht (zie ook hoofdstuk 1.5 over de BOM in dit boek). De aandacht in de projecten verschoof ook toenemend naar private actoren, nieuwe bewoners van de middenklasse en ondernemers. Enkele grotere ontwikkelaars werden belangrijke actoren. De besluitvorming in het transformatieproces bleef sterk gecentraliseerd in het college, wat zich niet alleen uitte in het opheffen van de stuurgroep Prostitutiebeleid en de stuurgroep Schipperskwartier, maar ook in de opheffing van een aantal werkgroepen in 2004-2005. Zo kreeg AG VESPA vanaf 2004 een overwicht in de organisatie van het transformatieproces. De verschuiving van de focus naar de private sector hing ook samen met een geleidelijke generatiewissel in de Antwerpse politiek die al minstens sinds 1994 aan de gang was. In 2003 verving de SP.A, na enkele schandalen in het Antwerps bestuur, burgemeester Detiège door burgemeester Janssens, nadat reeds een spelerswissel onder SP.A. prominenten had plaatsgevonden. Met het nieuwe college kwamen ook heel andere beleidsaccenten, die sinds 1999 op Vlaams en nationaal niveau werden gelegd, het transformatieproces binnen. Deze andere accenten hingen samen met de doorbraak op nationaal niveau van de VLD in 1999 en daaropvolgende verschuivingen in SP en CDV naar marktgerichte standpunten (Van den Broeck, 2008, zie ook hoofdstuk 1.5 over de BOM in dit boek). Deze verschuivingen hingen op hun beurt samen met de transformatie van de Belgische welvaartstaat, die sinds de jaren tachtig steeds meer onder druk kwam te staan van het neoliberalisme. Het ging bijvoorbeeld om het streven naar een grotere greep van het College op de besluitvorming, het toenemen van de aandacht voor stadsontwikkeling en een grotere nadruk op city marketing, gekoppeld aan veranderingen in het Vlaams stedenbeleid en de introductie daarin van de voorwaarde om private cofinanciering te garanderen in ruil voor subsidies, het gemeentedecreet van 2005 en de mogelijkheden om autonome gemeentebedrijven op te richten, de *public management* gestuurde bestuurlijke hervorming van de Vlaamse administratie in 2003, enz. Via de projecten Barreiro en Falconplein-Zeemanshuis werkten projectontwikkeling en -management-actoren, publiek-private samenwerking, verzelfstandiging van overheids-taken en publiek management, city marketing, en nieuwe spelregels voor vastgoedverhandeling door in het transformatieproces in het 'Schipperskwartier'. Hierdoor kwam ook de positie van burgers in het transformatieproces onder druk te staan. De wijkwerking werd onderdeel van de reguliere stedelijke werking en gereduceerd tot een meer neutrale algemene dienstverlening, waarin publieke veiligheid aan belang bleef toenemen. De emancipatorische werking verdween van de agenda. De actiegroep 'Red het Zeemanshuis' slaagde er bijvoorbeeld nooit in de beleidsagenda ernstig te beïnvloeden. De stedelijke communicatie werd nog meer gecentraliseerd dan in vorige episode en ook aangestuurd vanuit het kabinet van burgemeester Janssens. Antwerpen stapte voluit mee in het *city-marketing*-discours en de zogenaamde onontkoombare competitie tussen steden, en behandelde de activiteiten omtrent het 'Schipperskwartier' dan ook als onderdeel van de promotie-initiatieven van de stad.

5 Enkele mythes omtrent participatie

Door de analyse van participatie, collectieve besluitvorming en 'governance' in het Antwerps Schipperskwartier (uiteengezet in sectie 4) te plaatsen tegenover de argumenten in de inleiding in sectie 1 en het theoretisch overzicht in secties 2 en 3, kunnen enkele mythes die heersen rond participatie genuanceerd worden.

Een eerste mythe, zowel geformuleerd in consensusgebaseerde theorieën en methoden (zie sectie 2) als in beschrijvingen van het transformatieproces (zie bijvoorbeeld Haine en De Wever, 2006; Innes, 2004; Forester, 1999; Healey, 1999) stelt dat participatieprocessen tot een consensus (moeten) leiden. Uit de analyse blijkt nochtans dat activisme, contestatie, compromis, strategische overwegingen en bewuste uitsluiting eveneens essentieel zijn voor het realiseren van een aantal doelstellingen. Machtsverhoudingen laten zich niet goedschiks wijzigen en elke poging tot vorming van inclusie in een overlegarena betekent een risico op exclusie van andere actoren. Zo werd de opbouw van 'consensus' omtrent de richting die het prostitutiebeleid moest aannemen maar mogelijk door de aanhoudende sociopolitieke actie van Payoke, door het aangaan van de confrontatie met (en bewust uitsluiten van) mensenhandelaars en eigenaars van prostitutiepanden door de stad, en door het hanteren van verborgen strategieën door bijvoorbeeld de burgemeester. De sociale logica om prostituees te ondersteunen werd enkel in het transformatieproces geïntroduceerd dankzij de aanhoudende sociopolitieke actie van Payoke. Deze logica bleef bewaard doorheen latere fasen van het proces dankzij het compromis tussen Payoke, de stad en de politie en ze zat ingebed in het 'project gedoogzone' dat de basis legde voor het latere prostitutiebeleid. Bewuste uitsluiting gebeurde bijvoorbeeld wanneer de stad vrouwenhandelaars en eigenaars van prostitutiepanden aanpakte op basis van de wet op de mensenhandel, via undercover-onderzoek door de politie, toepassing van politiereglementen, gemeentelijke administratieve sancties (GAS), afgedwongen renovaties van prostitutiepanden, en afspraken met het gerecht.

Een tweede mythe (zie bijvoorbeeld Boudry e.a., 2006; Haine en De Wever, 2006; Loeckx, 2009) stelt dat in recente implementatiegerichte participatieprocessen een grote diversiteit van stakeholders wordt betrokken. Uit de analyse van het transformatieproces in het Schipperskwartier blijkt inderdaad dat een uitvoeringsgericht proces een groot aantal stakeholders omvat. Nochtans nam de diversiteit ervan af en verschaalde het besluitvormingsproces stelselmatig. Dat is bijvoorbeeld te zien in de opeenvolgende verschuivingen in de overlegstructuren. De overleggroep STOEP (1991-1992/1995-1996) bevatte vertegenwoordigers van de stedelijke administratie, de civiele sector, de rechterlijke wereld en, in mindere mate, het beleid. BOP (1997-1998) bestond uit vertegenwoordigers van de administratie en het beleid. De civiele sector (Payoke) werd uitgesloten, maar via schepen Patsy Sörensen nog enigszins onrechtstreeks betrokken. De stuurgroep Prostitutiebeleid

bestond nagenoeg volledig uit overheidsactoren, maar was nog erg gemengd dankzij de evenwichtige aanwezigheid van de administratie en bestuurders. Zij overlegden in veelvuldige bijeenkomsten. Ook de gemeenteraad was sterk aanwezig in BOP. Via Sörensen was de civiele sector voor korte tijd betrokken, tot zij van het toneel verdween. In de stuurgroep Schipperskwartier was een groot aantal stedelijke diensten aanwezig, maar nam een klein deel van de stedelijke administratie (planningscel en dienst Prostitutiebeleid) een centrale plaats in. De stuurgroep kwam nog slechts twee- of driemaal per jaar samen en het eigenlijke werk speelde zich af in de 'plangroep', die beslissingen ook agendeerde op het College en de brede stuurgroep herleidde tot een klankbord van het College. Deze onderlinge verhoudingen zijn ook zichtbaar in het overlegschematische opgemaakt door de plangroep, dat sterke overeenkomsten vertoont met technocratische modellen uit de procesmanagement-literatuur (Knikkink, 2006). In de laatste episode waren het AG VESPA en het College die het proces aanstuurden en een coalitie aangingen met vooral private actoren. Al bij al was de diversiteit van actoren en zeker de betrokkenheid van de civiele sector in de periodes van STOEP en de stuurgroep Prostitutiebeleid, ondanks het kleiner aantal actoren, groter dan in de periodes daarna.

Volgens een derde mythe, afkomstig uit project- en procesmanagement-theorieën die impliciet ook in het Schipperskwartier opduiken (Boudry e.a., 2006; Haine en De Wever, 2006, Loeckx, 2009), zou een duidelijke fasering en sterke organisatie noodzakelijk zijn voor een uitvoeringsgericht participatief proces. De analyse toont nochtans dat in dergelijke processen collectief leren belangrijk is, met ruimte voor onverwachte wendingen, contestatie, experiment, openheid voor wijziging in de actorenconfiguraties en in de opstelling van actoren. In de vierde episode in het bijzonder, ontwikkelde de planningscel een overwegend gesloten procesaanpak en een bestuurlijk-strategische logica. Zij versterkte 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 stapsgewijs proces voor te schrijven. Het geheel werd ondersteund door een sterke communicatie en door de binding van verschillende actoren aan het transformatieproces. Toch waren ook open fasen in het proces zichtbaar, bijvoorbeeld bij het zoeken naar functies voor de transformatie van de leegstand in de Oudemansstraat, het bepalen van 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 overigens een constante. 'Open' fasen met ruimte voor conflict, civiel initiatief en zoeken naar oplossingen zijn 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 verliep bijgevolg niet volgens het ideaaltypische fasen-model uit het boekje dat door projectmanagers en bestuurskundigen (en

meer en meer ook door ruimtelijke planners en stedenbouwkundigen) vaak wordt gehanteerd, maar doorliep snelle fasen, lange fasen, impasses, keuzemomenten (bifurcatiepunten), terugkeerbewegingen, insluiting, uitsluiting enz. Deze noodzakelijke wisseling vroeg ook de nodige tijd en openheid. Naast de meer zichtbare gesloten fasen waren de meer open fasen, waarin doelstellingen sterk evolueerden, oplossingen werden uitgetoetst, sociale relaties wijzigden, compromissen vorm kregen enz., bepalend voor het transformatieproces en zeker voor de daadwerkelijke participatie. Bovendien schieden de open fasen ruimte voor kleinere (gesloten) projectjes, terwijl de fasen die gesloten leken, soms heel wat zoekwerk, onderhandeling en conflict omvatten, wat vanuit een louter managementperspectief niet wordt opgemerkt.

In een vierde mythe worden nieuwe, verfrissende communicatietechnieken aangeprezen die burgers 'beter' bij het beleid zouden betrekken en worden meer 'traditionele' methoden van inspraak, zoals informatieavonden en inspraakvergaderingen, veroordeeld omdat ze uitgaan van het beleid en niet van de bewoners of gebruikers van de plek en door hen vaak als intellectualistisch beschouwd worden (Haine en De Wever, 2006; Salomon, 2002). Uit de analyse van de case study blijkt nochtans dat de nieuwe communicatietechnieken naast laagdrempelig en breed communicatief, op een subtiele wijze trachten te overtuigen 'van het gelijk' en geen ruimte laten voor afwijkende meningen of doelverschuiving. In het bijzonder in de vierde en vijfde episode deed de plangroep een beroep op het 'wervend programma', later 'Stad in verandering', van laagdrempelige en wervende acties. Dit programma beoogde een betrokkenheid te creëren van bewoners bij een stadsontwikkelingsprogramma zoals voor het 'Schipperkwartier' (zie Stad Antwerpen Dienst Prostitutiebeleid en Stad Antwerpen Planningscel 2005:82) en stelde dat beter te doen dan meer 'traditionele' methoden van inspraak, zoals informatieavonden en inspraakvergaderingen, omdat die uitgaan van het beleid en de betrokkenen erbuiten laten (Nieuwinckel, 2007). Enerzijds was in het wervend programma de logica van de Antwerpse 'wijkontwikkeling' zichtbaar, met – weliswaar verwaterde – wortels in de samenlevingsopbouw en de BOM (zie hoofdstuk 1.5. van dit boek). Het verbreedde immers het palet aan instrumenten om bewoners te betrekken. Het kon dus meer mensen aanspreken dan de 'traditionele' inspraakmethodes, waarvoor men over een minimale sociale en vergaderbekwaamheid moet beschikken. Het wervend programma bracht mensen met elkaar in contact, droeg ongetwijfeld bij tot een herstel van het sociaal weefsel, verhoogde de kansen tot deelname aan het transformatieproces, en had daardoor een emancipatorische werking. Het verzoende ook bewoners met de blijvende aanwezigheid van de prostitutie in het concentratiegebied. Anderzijds werden via het wervend programma ook de internationaal opgang makende logica's van *city marketing*, *urban management* en/of stadsontwikkeling in het Schipperkwartier geïntroduceerd. Het wervend programma was immers ook een subtiele, gesofisticeerde maar indringende inkapseling van bewoners en gebruikers van het 'Schipperkwartier' in het door de overheid aangestuurde transformatieproces en de genomen beslissingen. Het pro-

gramma had de structurele bedoeling de periode te overbruggen tussen het bekend maken van plannen en de effectieve uitvoering van de veranderingen. Huidige en toekomstige bewoners en gebruikers werden op een veel subtielere 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. Het wervend programma creëerde dus geen kansen voor diverse groepen van bewoners om in te spelen op het transformatieproces, en kon de timing, tempo en beslissingen van het transformatieproces niet beïnvloeden. Dat zou betekenen dat wervende programma's niet alleen marketingtechnieken maar ook marketinglogica's activeren, die het transformatieproces bijgevolg mee structureren. Men kan zich afvragen of een wervend programma in deze vorm überhaupt emancipatorisch kan zijn. Het vertrekt immers volledig bij de overheid die de uitkomst van het wervend programma noodgedwongen onder controle wil houden. Ze kapselt mensen zo in binnen haar eigen logica, die weliswaar meestal een amalgaam is van belangen, maar waarin die van kwetsbare groepen slechts zeer beperkt aanwezig zijn.

6 Epiloog

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vragen hoe participatie kan worden geconceptualiseerd, geanalyseerd en geëvalueerd, en hoe we kunnen denken over tegenstrijdige uitspraken, posities en argumenten met betrekking tot zowel 'klassieke' als 'vernieuwende' vormen van participatie. Hoe participatief zijn hedendaagse besluitvormingsprocessen en hoe kunnen we die beoordelen? We beantwoorden deze vragen zowel aan de hand van een dialoog tussen theorieën als aan de hand van de case van het Antwerpse 'Schipperkwartier'.

De collaboratieve/communicatieve planningstheorie, doordrongen van de dominante management-gerichte bestuurskunde die op zijn beurt gebaseerd is op de neoliberale en vooral de transactie(kost)-theorie, ziet participatie als het zoeken naar consensus in een context van netwerksturing en goed bestuur ('good governance' met efficiëntie, transparantie en rechtvaardiging van beleid) en met oog op economische groei. Zij miskent daarbij het belang van geschillen en het zichtbaar maken van uiteenlopende, legitieme meningen en betekenissen; van de (ongelijke) kansen tot effectieve zeggenschap over de soort van samenleving die we willen en wie het recht heeft om die te bepalen; en van de structurele (selectieve) maatschappelijke factoren waarin participatie en planning zijn ingebed.

Om de maatschappelijke context en de bestuurscontext beter in rekening te kunnen brengen bij de evaluatie van participatiebenaderingen, is een breder theoretisch perspectief noodzakelijk. Dit hoofdstuk bekijkt participatie daarom vanuit een strategisch-relatieve institutionalistische (SRI) planningstheorie, met bijzondere aandacht voor een breed ingevuld governance begrip. SRI plaatst participatie in een veld van actoren en instituties,

die dialectisch uitgedrukt worden in functie van elkaar. Een analyse volgens dit perspectief, besteedt aandacht aan het gedrag van alle actoren in een transformatieproces, de configuraties van deze actoren, hoe instituties als sociale patronen het gedrag van deze actoren selectief structureren, hoe actoren strategisch handelen ten aanzien van instituties maar ze ook voortdurend (re)produceren, en hoe de dialectische interactie tussen actoren en instituties een invloed heeft op de structurele dynamiek. Governance is de voortdurende coördinatie, negotiatie en betwisting van sociale relaties die gekenmerkt worden door complexe, reciproke afhankelijkheden. Governance is een 'hybride' van diverse mechanismen en praktijken, zoals markt, hiërarchie, zelforganisatie en solidariteit. Onderzoek van participatie vanuit dit perspectief tracht te begrijpen welke actorenconfiguraties binnen de maatschappelijke structuren betrokken zijn in diverse types en patronen van collectieve besluitvorming in brede zin en in al hun diversiteit (formeel en informeel, in politieke organen, bedrijven, civiele organisaties en tussenvormen daarvan, straatprotest, eenvoudig en complex, snel en langzaam, enz.) en hoe zij daarmee samenleving organiseren en er ook door georganiseerd worden. De studie van participatie in (multilevel) governance praktijken, configuraties en processen besteedt ook grote aandacht aan meerschalligheid, multi-temporaliteit, machtsrelaties en machtsstructuren. De analyse van participatie vanuit een governance perspectief beoogt inzicht in inclusie en exclusie van actoren, hegemonie en verzet, en mogelijkheden tot emancipatie, empowerment en sociale innovatie, niet het minst vanuit het perspectief van socio-politieke participatie.

Dit analytisch kader maakt een analyse en evaluatie mogelijk van participatie als de mate van betrokkenheid en deelname van diverse actoren (alle mensen met een belang, en dat zijn er veel) in collectieve besluitvorming (in brede zin, formeel, informeel, in politieke organen, maar ook ver daarbuiten, publiek, civiel, privaat), de coördinatie, onderhandeling en betwisting van sociale relaties, de co-constructie van ruimtelijke projecten, en het breder sociaal-politiek proces. Participatie is bijgevolg veel meer dan wat er gebeurt in parlementen, regeringen en gemeenteraden, of in inspraakavonden, workshops en tentoonstellingen. Het omvat ook activisme, nimby gedrag, burgerlijke ongehoorzaamheid, overleg in de huiskamer, café, parochiezaal, moskee of de sportzaal, onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers, participatieve budgetten, subversief stemgedrag, en misschien zelfs, als we ook niet-menselijke actoren in rekening brengen, hittegolven, natuurverdorring, orkanen en overstromingen.

Vanuit dit perspectief evalueert dit hoofdstuk de rol van participatie in het plannings- en transformatieproces in het Schipperskwartier in Antwerpen tussen 1984 en 2009. Dat proces werd in de tweede helft van de jaren 2000 door het stadsbestuur breed gecommuniceerd en gewaardeerd als een participatief wijkontwikkelingsproces dat een gedifferentieerde besluitvorming omvat en nieuwe communicatietechnieken gebruikt. De periode vóór 1997/1999 werd daarbij afgedaan als een periode van verloedering, chaos en non-beleid.

De strategisch-relatieve cum 'governance'-lezing van het proces geeft echter een genuanceerde analyse en legt enkele 'mythes' over participatie bloot. In het algemeen toont de analyse dat het planningsproces in het Schipperskwartier, mede onder invloed van (inter)nationale 'post-politieke' tendenzen, geleidelijk zijn politiek, non-lineair en open participatief karakter verloor. Zo blijkt ten eerste dat activisme, contestatie, compromis, strategische overwegingen en bewuste uitsluiting even essentieel zijn voor het realiseren van een aantal doelstellingen als de groeiende 'consensus' tussen actoren. Zo werd de sociale logica om prostituees te ondersteunen enkel in het transformatieproces geïntroduceerd dankzij de aanhoudende sociopolitieke actie van Payoke. Deze logica bleef bewaard doorheen latere fasen van het proces dankzij het compromis tussen Payoke, de stad en de politie en ze zat ingebed in het 'project gedoogzone' dat de basis legde voor het latere prostitutiebeleid. Ook het aangaan van de confrontatie met (en bewust uitsluiten van) mensenhandelaars en eigenaars van prostitutiepanden door de stad en het hanteren van verborgen strategieën door bijvoorbeeld de burgemeester, waren essentieel voor het succes van het project. Ten tweede toont deze lezing hoe het aantal betrokken actoren in de jaren 2000 weliswaar sterk toenam, maar dat de diversiteit van de actorengroep stelselmatig verschaalde. Het proces evolueerde van een brede besluitvorming vanaf het begin van de jaren negentig, waarin diverse Antwerpse stedelijke diensten, de gemeenteraad, diverse schepenen, de burgermaatschappij en de private sector actief betrokken waren, naar een project dat sterk werd gecontroleerd door het schepencollege en de planningsadministratie in de jaren 2000. Ten derde blijkt dat naast de duidelijke fasering en sterke organisatie van het transformatieproces ook langzaam collectief leren belangrijk is, met ruimte voor onverwachte wendingen, contestatie, experiment, openheid voor wijziging in de actorenconfiguraties en in de opstelling van actoren. Een transformatieproces verloopt niet volgens het ideaaltypische fasenmodel zoals vaak verdedigd door projectmanagers, bestuurskundigen en ruimtelijke planners, maar doorloopt snelle fasen, lange fasen, impasses, keuzemomenten, terugkeerbewegingen, insluiting en uitsluiting. Ten vierde leert de analyse dat 'traditionele' methoden van inspraak, zoals informatieavonden en inspraakvergaderingen, al te gemakkelijk worden veroordeeld. Nieuwe, verfrissende communicatietechnieken zijn niet noodzakelijk meer participatief, want zij zijn inderdaad laagdrempelig en breed communicatief, maar trachten burgers ook op een subtiele wijze te overtuigen 'van het gelijk' en laten geen ruimte voor afwijkende meningen of doelverschuivingen.

Uit het voorgaande blijkt ten slotte dat participatie veel meer is dan en dus niet hoeft te kiezen tussen DAD (decide, announce, defend) en UNCLE (unlimited never-ending consultation leading to exhaustion). Het echte probleem is het 'post-politiek' karakter van veel participatieprocessen, i.e. het uitschakelen van mogelijkheden van burgers tot tegenspraak, het inkapselen van debat in *public relations* en marketingtechnieken, de reductie van politiek van georganiseerd meningsverschil tot efficiënt bestuur en het primaat van de politiek, de vervanging van *public good* door micro-economische beslissingscriteria, en het uni-

formiseren – lees ‘verschralen’ – van de procedures voor de inbreng van het middenveld in de besluitvorming. Daadwerkelijke participatie (onder welke naam ook, zie bijvoorbeeld coproductie of cocreatie) moet gebruik maken van aangepaste managementtechnieken, maar ook openstaan voor de politieke dynamiek van participatieprocessen waarin contestatie, verzet, *nimby*-reacties, wijzigend stemgedrag, onverwachte spelers, integratie van diverse perspectieven en compromis belangrijk zijn. Daarin moet rekening worden gehouden met de diverse uittings- en besluitnemingsvormen en -middelen van alle (types) actoren (civiel, privaat, publiek), inclusief de verschillende schaal- en tijdsdimensies. Deze diversiteit vraagt om aangepaste technieken, gaande van luisteren tijdens bloeddrukmetingen tot inspraakavonden of deelname aan protestmarsen of bezettingen. Planners en procesmanagers stappen dus het best regelmatig uit hun comfortzone om hun eigen positie en die van alle andere actoren in de bredere socio-institutionele context te situeren en bevragen. Voortdurend moeten planners zich afvragen of alle actoren met een belang – ruim geïnterpreteerd zodat ook niet-menselijke ‘actanten’ aan bod komen – de nodige invloed kunnen uitoefenen op de genomen beslissingen, op de organisatie van sociale relaties en processen, op de besluitvormingsmechanismen, en op de beslissingen over wie kan beslissen. Voortschrijdend dialectisch inzicht in de socio-institutionele dynamiek en de socio-politieke achtergronden die transformatieprocessen en participatie beïnvloeden, alsook in de daarin ingebedde machtsrelaties en machtsstructuren, is daarbij niet eenvoudig, maar essentieel.

Bibliografie

- Albrechts, L., Alden, J. en Da Rosa Pires, A. (2001) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Aldershot: Ashgate.
- Alexander, E. R. (1995) *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam: Gordon & Breach
- Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*, 1 ed. Palgrave.
- Allmendinger, P., Haughton (2012) Post-political Spatial Planning in England: A Crisis of Consensus? In *Transactions of the Institute of British Geographers* 37(1), p. 89–103.
- Berx, C., Boes, M., De Batselier, N., Deketelaere, K., De Rynck, F., Dillen, M. en Ides, H. (2010) Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten onder voorzitter Cathy Berx.
- Boudry, L., Loeckx, A., Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V., Schreurs, J. (red.) (2006) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*, Leuven: Garant.
- De Blust, S., Van den Broeck, P. (te verschijnen), ‘From Social Innovation to Spatial Development Analysis and Planning’. In Van den Broeck, P., Mehmood, A., Paidakaki, A., Parra, C. (forthcoming), *Social Innovation as Political Transformation. Thoughts for a Better World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Fainstein, S. (2000) ‘New Directions in Planning Theory’, In *Urban Affairs Review*, 35, pp. 451–478.

- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Forester, J. (1993) *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*, Albany, NY: State University of NY Press.
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge: MIT Press.
- Friedmann, J. (1987) *Planning in the Public Domain*. Princeton: Princeton University Press.
- García, M. (2017) 'Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities', In *Urban Studies*, 43(4), pp:745–765.
- Gonzalez, S. en Healey, P. (2005) 'A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity', In *Urban Studies*, 42, pp. 2055–2069.
- Gualini, E. (2001) *Planning and the Intelligence of Institutions. Interactive Approaches to Territorial Policy-making between Institutional Design and Institution-building*, Aldershot: Ashgate.
- Gunder, M. (2010) 'Planning as the Ideology of (Neoliberal) Space', In *Planning Theory*, 9(4), pp. 298–314.
- Haine, K. en De Wever, H. (2006) 'Uw stadsproject, klaar terwijl u (ver)wacht?', In L. Boudry e.a. (red.) *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 Hajer M. en H. Wagenaar (red.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P. (1997/2006), *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*, Houndmills: MacMillan Press.
- Healey, P. (1999) 'Institutionalist Analysis, Communicative Planning and Shaping Places', In *Journal of Planning Education and Research*, 19, pp. 111–122.
- Healey, P. (2003) 'Collaborative Planning in Perspective', In *Planning Theory*, 2(2), pp. 101–123.
- Healey, P. (2005) 'On the Project of Institutional Transformation in the Planning Field. Commentary on the Contributions', In *Planning Theory*, 4(3), pp. 301–310.
- Healey, P. en Hillier, J. (2008) *Foundations of the Planning Enterprise. Critical Essays in Planning Theory* Volume 1. Aldershot: Ashgate.
- Hillier, J. (2002) *Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*, London: Routledge.
- Hillier, J. (2003) 'Agonizing over Consensus: Why Habermasian Ideals Cannot be "Real"', In *Planning Theory*, 2(1), pp. 37–59.
- Hillier, J. & Gunder, M. (2003) 'Planning Fantasies? An Exploration of a Potential Lacanian Framework for Understanding Development Assessment Planning', In *Planning Theory*, 2(3), pp. 225–248.
- Innes, J. (1995) 'Planning Theory's Emerging Paradigm. Communicative Action and Interactive Practice', In *Journal of Planning Education and Research*, 14, pp. 183–189.
- Innes, J. (2004) 'Consensus Building: Clarifications for the Critics', In *Planning Theory*, 3(1), pp. 5–20.
- Jessop, B. (2001) 'Institutional (re)turns and the Strategic-relational Approach', In *Environment and Planning A*, 33, pp. 1213–1235.
- Jessop, B. (2008) 'Institutions and Institutionalism in Political Economy: a Strategic-relational Approach', In J. Pierre & e. al. (red.), *Debating Institutionalism*, pp. 10–231.
- Kiisel, M. (2013) 'Local Community Participation in the Planning Process: A Case of Bounded Communicative Rationality', In *European Planning Studies*, 21:2, pp. 232–250.

- Jessop, B. (te verschijnen), 'Putting Solidarity in its Place in Metagovernance', In: Van den Broeck, P., Mehmood, A., Paidakaki, A., Parra, C. (forthcoming) *Social Innovation as Political Transformation. Thoughts for a Better World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Knikkink, H. (2006) *Praktijkboekje planprocesmanagement. Tips & tricks voor planproces managers en consultants*, 1 ed. Lanaken: PPMC Hans Knikkink bvba.
- Kuhk, A., Holemans, D., Van den Broeck, P. (2018) *Op grond van samenwerking. Woningen, voedsel en trage wegen als commons*, Antwerpen: EPO.
- Lane, M.B. (2005) 'Public Participation in Planning: an Intellectual History', In *Australian Geographer*, Vol. 36, No. 3, pp. 283–299.
- Lévesque, B. (2013) 'Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Toward a New Paradigm?', In Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., Hamdouch, A. (red.) *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham: Edward Elgar, p.131–141.
- Loeckx, A., Jens Aerts, Niels Donckers (2009) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen*, Amsterdam: SUN.
- Loopmans, M., Van den Broeck, P. (2011) 'Global Pressures, Local Measures: the Re-regulation of Sex Work in the Antwerp Skipper's Quarter', In *Tijdschrift voor sociaal en economische geografie (TESG)*, 102, 5, pp. 548–561.
- Mandelbaum, S. J. (1985) 'The Institutional Focus of Planning Theory', In *Journal of Planning Education and Research*, 5, pp. 3–9.
- Manganelli, A., & Moulaert, F. (2018) Hybrid Governance Tensions Fuelling Self-reflexivity in Alternative Food Networks: the Case of the Brussels GASAP (Solidarity Purchasing Groups for Peasant Agriculture). In *Local Environment*, pp. 1–16.
- Manganelli, A., Van den Broeck, P., Moulaert, F. (te verschijnen) Socio-political Dynamics of Alternative Food Networks: a Hybrid Governance Approach.
- Metzger, J., Allmendinger, Ph., Oosterlynck (2014) *Planning Against the Political. Democratic Deficits in European Territorial Governance*, New York: Routledge.
- 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.
- Moulaert, F. (2005) 'Institutional Economics and Planning Theory. A Partnership Between Ostriches', In *Planning Theory*, 4, pp. 21–32.
- Moulaert, F. & Cabaret, K. (2006) 'Planning, Networks and Power Relations: Is Democratic Planning under Capitalism possible?' In *Planning Theory*, 5(1), pp. 51–70.
- Moulaert, F., Jessop, B., Mehmood, A. (2016) 'Agency, Structure, Institutions, Discourse (ASID) in Urban and Regional Development', In *International Journal of Urban Sciences*, pp. 167–187.
- Moulaert, F., & Mehmood, A. (2009) 'Spatial Planning and Institutional Design. What Can we Expect from Transaction Cost Economics'. In: Chapter 8 in *International Handbook of Urban Policy* (2009), Volume 2, from Edward Elgar Publishing, pp. 199–211.

- Moulaert, F. and Nussbaumer, J. (2005) 'Beyond the Learning Region. The Dialectics of Innovation and Culture in Territorial Development', In Boschma, R. en Kloosterman, R. (red.), *Learning from Clusters. A Critical Assessment*, Berlijn: Springer.
- Moulaert, F., Rodriguez, A. and Swyngedouw, E. (2003) *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Nieuwinckel, S. (2007) 'The Antwerp Canvassing Programme. The Political Economy of the Five Senses in Urban Development', Conference Proceedings of 43rd ISOCaRP Congress 2007.
- Oosterlynck, S., Swyngedouw, E. (2010) 'Noise Reduction: the Postpolitical Quandary of Night Flights at Brussels Airport' In *Environment and Planning A* 42(7), pp. 1577-1594.
- Peters, G. en Van Nispen F.K.M. (red.) (1998) *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pradel, M. M, Garcia en S. Eizaguirre (2013) 'Theorizing Multi-level Governance in Social Innovation Dynamics' In F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (eds), *The International Handbook of Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar, pp: 155-168.
- Purcell, M. (2009) 'Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements?' In *Planning Theory*, 8(2), pp. 140-165.
- Sager, T. (1999) 'Manipulation in planning: The Social Choice Perspective', In *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), pp. 123-134.
- Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid en Stad Antwerpen planningscel (2005) *Een rode draad voor het Schipperskwartier. Prostitutiebeleid en stadsontwikkeling in Antwerpen*, 1 ed.
- Stad Antwerpen dienst prostitutiebeleid en Stad Antwerpen planningscel (2007) *Een rode draad voor het Schipperskwartier. Prostitutiebeleid en stadsontwikkeling in Antwerpen*, 2 ed.
- Salamon, L. ed. (2002) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Sandercock, L. (1998) *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*, Chichester, Sussex: John Wiley.
- Servillo, L., Van den Broeck, P. (2012) 'The Social Construction of Planning Systems. A Strategic-relational Institutional Approach', In *Planning Practice and Research*, 27(1), pp. 41-61.
- Silva, E., Healey, P., Harris, N., Van den Broeck, P. (2014) 'Introduction. The Craft of "Doing Research" in Spatial and Regional Planning' In red. Silva, E., Healey, P., Harris, N., Van den Broeck, P. (2014) *Research Methods in Spatial and Regional Planning*, London: Routledge, p. XXIV - XXXV.
- Swyngedouw, E. (2005) 'Governance Innovation and the Citizen: the Janus-face of Governance-Beyond-the-State', In *Urban Studies*, 42, pp. 1991-2006.
- Swyngedouw, E. (2009) 'The Antinomies of the Postpolitical City. In Search of a Democratic Politics of Environmental Production', In *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, pp. 601-620.
- Swyngedouw E. en Jessop B. (2006) Regulation, Reproduction, and Governance: Achilles' Heel of Development, Thematic Synthesis Paper 3, Demologos, <http://demologos.ncl.ac.uk/wp/wp2/disc.php> (last accessed July 2018)
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. and Rodriguez, A. (2004) 'Neoliberal Urbanization in Europe. Large-scale Urban Development Projects and the New Urban Policy', In *Antipode*, 34, pp. 542-577.
- Taylor, N. (2005) *Urban Planning Theory Since 1945*. Sage Publications.

- Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P. (1998) 'Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning', In *Environment & Planning A*, 30(11), pp. 1975–1994.
- Van den Broeck, P. (2008) 'The Changing Position of Strategic Spatial Planning in Flanders. A Socio-political and Instrument-based Perspective'. In *International Planning Studies*, 13(3), pp. 261–283.
- Van den Broeck, P. (2010) De sociale constructie van plannings- en projectinstrumenten. Onderzoek naar de socio-technische dynamiek in het 'Eerste Kwartier' in Antwerpen, Ph.D. thesis, KU Leuven, Leuven.
- Van den Broeck, P. (2011a) 'Limits to Social Innovation. Shifts in Flemish Strategic Projects Towards Market Oriented Approaches', in *Revue de Géographie Belge (Belgeo)*, nr 1-2, p. 75–88.
- Van den Broeck, P. (2011b) 'Analysing Social Innovation Through Planning Instruments. A Strategic-relational Approach'. In Oosterlynck, S., Van den Broeck, J., Albrechts, L., Moulaert, F., Verhetsel, A. (red.), *Strategic Projects, Catalysts for Change*, London: Routledge, p. 52–78.
- Van den Broeck, P., Abdelwahab, M., Miciukiewicz, K., Hillier, J. (2013) 'On Analysing Space from a Strategic-relational Institutional Perspective: the Cultural Park for Children in Cairo', In Special Issue of *International Planning Studies*, 18(3-4), p. 321–341.
- Van den Broeck, P., Verachtert, K., Kuhk, A. (2012) Projectplanning. Voortgangsrapport 2/4 van WP10 voor het Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven.
- Verhoest, K., Legrain, A. and Bouckaert, G. (2003) *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*, Gent: Academia Press.
- Verma, N. (red.) (2007) *Institutions and Planning*. Amsterdam: Elsevier.
- Yiftachel, O. & Huxley, M. (2000) 'Debating Dominance and Relevance: Notes on the "Communicative Turn" in Planning Theory', In *International Journal of Urban & Regional Research*, 24(4), pp. 907–1003.
- Yilmaz, C. (2003) 'Planning and Planner in a Post-positivist Global World: Towards a New Paradigm', In *Journal of Economic and Social Research*, 5(2), pp. 21–46.