

Conflicten

Bestuurders moeten actievoerders niet beschouwen als een verzameling van emotionele, verzuurde en populistische egoïsten, maar als een bron voor nieuwe, creatieve en uitdagende ideeën, die de kwaliteit van ruimtelijke projecten kunnen verbeteren.



zijn vaak constructief

Tom Coppens

DEZE BIJDRAGE IS GEBASEERD OP HET NET AFGERONDE SP2SP ONDERZOEK AAN DE KU LEUVEN, GEFINANCIERD DOOR HET IWT. SPECIALE DANK GAAT UIT NAAR PROFESSOR LOUIS ALBRECHTS, DIE ALS PROMOTOR OPTREEDT VOOR HET PROEFSCHRIFT IN WORDING.

De Oosterweelverbinding is op vele vlakken uniek voor Vlaanderen: de vurigheid en de verbeterheid van het debat, de schaal van het project en de investeringen, het professionalisme van de actiecomités, de media-aandacht en ten slotte de implicaties die dit project heeft voor het hele Vlaamse politieke systeem. Tegelijk is de strijd ook exemplarisch. Wie het regionale nieuws van de kranten erop naslaat, merkt dat elk dorp in Vlaanderen zijn eigen kleine versie van Lange Wapper heeft: een gecontesteerd uitbreidingsplan van een varkensstal, protest tegen de aanleg van een busbaan, verzet tegen een nieuwe verbrandingsoven, zwarte vlaggen die worden gehesen tegen een nieuwe sociale woonwijk. Telkens gaat het om boze bewoners die zich verzetten tegen ruimtelijke plannen in hun omgeving en die daarvoor steeds meer geavanceerde strategieën en tactieken gebruiken. Maar waarom zijn die bewoners eigenlijk boos? En waarom voeren ze zo verbeten actie?

Politici, commentatoren en journalisten stellen vaak de diagnose van *Nimby: Not in My Backyard*. Die diagnose gaat ervan uit dat protest ontstaat ofwel vanuit de egoïstische reflex van bewoners, die hun achtertuin belangrijker vinden dan het algemeen belang, ofwel vanuit irrationele overwegingen of pure emotie. Deze analyse is onder meer populair in het voormalige ja-kamp van het Oosterweelreferendum. Volgens dit kamp gijzelt een kleine minderheid met haar Nimby-gedrag de belangen van de hele samenleving. Dit mondt uit in een situatie die Garrett Hardin de *“Tragedy of the Commons”* noemde: een toestand waarbij individuele rationaliteit leidt tot een collectieve irrationaliteit. Of in mensentaal: door toe te geven aan individuele belangen storten we ons collectief in de afgrond.

Samen met de Nimby-diagnose klinkt vaak de roep om sterkere en efficiëntere besluitvorming, om het primaat van de politiek, om snellere procedures, om gestroomlijnde communicatie, versmalde inspraak en zelfs de beknotting van basisrechten van individuele burgers. “In China had ze er al lang gestaan”, liet een minister zich ontvallen over de Lange Wapper. Mogelijk is dat waar. Maar dan nog zitten we hier niet meteen te wachten op het Chinese model van besluitvorming.

ECONOMISCHE ELITE

De Nimby-diagnose is niet alleen vaak fout, ze werkt ook stigmatiserend en vormt daardoor vaak een onderdeel van het probleem. Dat

is niet alleen de overtuiging van deze auteur, maar van vele anderen die het fenomeen wetenschappelijk hebben bestudeerd. De Nimby-diagnose legt bij voorbaat de schuld van vertragingen en besluiteloosheid bij de burger. Ze gaat eraan voorbij dat het protest van die burger gemotiveerd kan zijn door de eerlijke overtuiging dat een project het algemene belang niet of onvoldoende dient, of dat bewoners oprecht vinden dat een project veel beter kan worden dan wat de overheid voorstelt. Misschien zijn de Nimby's wel Bimby's: *“Better Projects in my Backyard”*. Of wat dacht u van Niaby's *“Not in any Backyard”*?

Tegenover de egoïstische of irrationele burger plaatst de Nimby-diagnose impliciet een rationele overheid, die enkel projecten realiseert in functie van het algemeen belang. Dit is bezwaarlijk een realistische omschrijving van de besluitvorming bij grote ruimtelijke projecten te noemen. Wetenschappers als de Deen Bent Flyvbjerg hebben aangetoond dat beslissingen over grote projecten zelden rationeel zijn en veeleer doen denken aan een soort *“survival of the unfittest”*. Sommige bestuurskundigen zoals John W. Kingdon hebben besluitvorming van projecten dan weer omschreven als een “eerder toevallige koppeling tussen stromen van problemen en oplossingen”. Nog anderen zoals Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen gingen een stap verder en vergeleken besluitvorming met niets minder dan een vuilnisbak. Vuilnisbak binnen, vuilnisbak buiten. Rationaliteit is daarbij meestal ver zoek.

“Urban Regime Theory” ten slotte toonde ons dan weer dat een ruimtelijk project, vaak onder het mom van het algemeen belang, veelal de belangen van een kleine economische elite dient. De overheid gaat dus zeker niet vrijuit. Als we bovenstaande wetenschappers serieus nemen, is de Nimby-diagnose eigenlijk niet meer dan een strategie om de slachtoffers de schuld te geven (*“blaming the victim”*). Het label Nimby is voor een overheid het perfecte alibi om de bezwaren van bewoners op geen enkele manier serieus te nemen, of ze nu gegrond zijn of niet.

CHAOS BIJ DE START

Laten we daarom het Nimby-pad verlaten en zoeken naar betere verklaringen. Na het onderzoek van een aantal protestkwesities in

◀ Meer participatie bij aanvang van milieueffectenrapportage ▶

Vlaanderen schuift als hypothese naar voor dat ruimtelijke conflicten het best begrepen kunnen worden aan de hand van de analyse van de interactie tussen besturen en burgers. Schetsen we even een generisch interactiepatroon van een ruimtelijk conflict. Besluiten over grote projecten komen in Vlaanderen hoofdzakelijk tot stand in vrij gesloten politiek en economisch elitaire kringen. Bij veel politici heerst dan ook de overtuiging dat ze zich moeten opstellen als sterke, krachtvolle besluitvormers, zeker wanneer het over ruimtelijke projecten in hun stad of regio gaat.

“Elke politicus heeft zijn monumentcomplex”, stelde Flyvbjerg. Het verlangen naar sterke besluiten gebeurt paradoxaal genoeg in een context van bestuurlijke chaos. Vaak leven in de beginfase van een project veel ideeën en opvattingen naast elkaar. Investeerders en projecten vinden elkaar niet altijd meteen. Niemand weet of bepaalde ideeën al dan niet haalbaar zijn, niemand weet zelfs of een project überhaupt in gang gezet is of niet. Het begin van een project kenmerkt zich dus door onzekerheid, in vele dimensies. Heel vaak wordt projectcommunicatie in deze fase ook gebruikt als een politieke strategie. Het is de communicatie van de *“self-fulfilling prophecy”*. Wie zijn project het eerst in de krant krijgt, bepaalt de hoogte van de lat voor verdere onderhandelingen met politieke concurrenten.

De warrige communicatie bij de chaotische initiatie van een project veroorzaakt vaak ongerustheid bij kritische bewoners, zeker wanneer het project invloed heeft op hun directe leefomgeving. Burgers beginnen zich vragen te stellen: “Doet de overheid wel haar uiterste best om schadelijke neveneffecten te voorkomen? Staat dit project wel ten dienste van de stad en haar bewoners?” Er rijzen vragen waarop het bestuur geen afdoend antwoord kan of



[FOTO: REPORTERS, JIMMY KETS]

wil bieden. Het individuele ongenoegen neemt daardoor hand over hand toe.

Of uit dit individuele ongenoegen vervolgens ook collectieve actie ontstaat, is afhankelijk van een aantal factoren. De aanwezigheid van leiderschap en organisatietalent, bestaande sociale netwerken en banden met de milieubeweging helpen daarbij een heel stuk. Daarnaast moet er bij de bewoners een zekere perceptie bestaan dat protest effect kan hebben op de besluitvorming. Zonder politieke opportuniteit is protest een maat voor niets. Wanneer vervolgens de lusten en de lasten van het project niet gelijkmatig verdeeld zijn – in mijn eigen onderzoek noem ik dit *de belangenstructuur* – staat niets de geboorte van een actiecomité nog in de weg.

Ondertussen komt het bestuurlijk kamp na de chaotische starfase terecht in een al even chaotische besluitvormingsfase. Daarin onderzoeken besturen met horten en stoten de haalbaarheid van een project - zowel financieel, juridisch, technisch en ruimtelijk - en worden in het beste



geval verschillende varianten of alternatieven bekeken. Politieke compromissen worden verder verfijnd. Ook deze fase verloopt veelal uiterst besloten. Vaak heerst immers de overtuiging dat de technische complexiteit van een ruimtelijk project of infrastructuurproject boven de pet van de burgers gaat. De uitwerking van een project is het domein van technici: planners, architecten, ingenieurs, verkeersdeskundigen en milieuspecialisten. Aan het eind van deze rit valt dan de beslissing over het definitieve project. Dan is het tijd om wat men noemt “een draagvlak te creëren” en om eventueel ongenoegen weg te communiceren met vierkleurencollages, gefotostopte collages, opgeleukt door lachende gezichten, skaters en joggers.

ALLEEN NOG VERLIEZERS

De bewoners met hun actiecomité raken ondertussen meer en meer gefrustreerd. Bij kritische vragen worden ze met een kluitje in het riet gestuurd. Bovenop hun aanvankelijk inhoudelijk ongenoegen groeit ongenoegen over het besluitvormingsproces. Plots staat daar een

overheid met een kant en klaar project op een hoorzitting. Opmerkingen mogen bewoners via een aangetekend bezwaarschrift kenbaar maken. Met wat geluk worden die bezwaren behandeld door een voor de bewoners anonieme commissie en met nog wat meer geluk wordt er zelfs rekening mee gehouden.

Bij gebrek aan institutionele kanalen om dit ongenoegen te ventileren, zien actiecomités zich gedwongen tot protestacties over te gaan. “Protest is niets minder dan politiek met andere middelen” (*“politics with other means”*) zeggen de protestspecialisten John D. McCarthy en Mayer N. Zald. Het is politieke actie die zich buiten de contouren van de reguliere politiek afspeelt. Actiecomités mobiliseren de buurt: ze delen pamfletten uit, laten petitieën ondertekenen in de hoop de lokale politieke druk te doen toenemen. Ze mobiliseren ook invloedrijke medestanders: wetenschappers, bedrijfsleiders of andere politici. Ze proberen de opiniefora van de dagbladen te domineren en trachten een wig te slaan in de publieke opinie: je bent voor of tegen het project. Ondertussen proberen ze via politiek lobbywerk verdeeldheid te cre-

Ruimtelijke conflicten kunnen het best begrepen worden aan de hand van de analyse van de interactie tussen bestuur en burgers.

[FOTO: REPORTERS, JIMMY KETS]

◀ Protest is politiek met andere middelen ▶

eren bij het bestuur. Ten slotte ontwikkelen ze een juridische strategie, waarmee ze dat bestuur nog meer onder druk proberen te zetten. Deze strategieën zetten vaak kwaad bloed bij het bestuur, waardoor de nog bestaande communicatielijnen definitief worden doorgesneden.

Besturen krijgen pas aandacht voor maatschappelijk draagvlak wanneer dat zich tegen hen lijkt te keren en wanneer het protest een reële bedreiging voor de voortgang van een project wordt. Helaas is er op dat moment meestal al heel wat conflictschade aangericht. Stad en buurt kijken gepolariseerd tegen het project aan; naast inhoudelijke bezwaren zijn er ook bezwaren over de besluitvorming bijgekomen; persoonlijke relaties zijn verzuurd; standpunten aan beide kanten zijn verhard en er blijven geen instanties meer over die nog een bemiddelende rol kunnen vervullen. Na een dergelijke escalatie zijn de kosten van het compromis exponentieel opgelopen. Besturen hebben immers al veel geïnvesteerd in studiekosten, comités hebben zwaar in actie geïnvesteerd. Het conflict wordt wat gametheoretici een *lose-lose game* noemen: er zijn alleen nog verliezers.

Deze generische typecase toont aan dat de overheid vaak haar eigen protest creëert door de manier waarop ze omgaat (of niet omgaat) met ongenoegen van burgers. Wanneer ongenoegen bij burgers beantwoord wordt met onverschilligheid of zelfs vijandigheid, en wanneer dat ongenoegen niet gekanaliseerd kan worden via de bestaande institutionele conflictsystemen, organiseren burgers zich buiten deze institutionele kanalen, waardoor het conflict uiteindelijk onbeheersbaar wordt.

BRON VAN IDEEËN

Bestuurders ervaren conflicten bij ruimtelijke projecten vaak als destructief. Ze beschouwen ze als obstructie, als irrationeel en emotioneel, en als bedreigend voor de eigen macht. Nochtans hebben conflicten ook positieve kanten. Conflicten zetten aan tot maatschappelijk debat. Ze dagen het status-quo en de routine uit. Ze kunnen schijnbaarheden ontmantelen. Ze dwingen besturen om met meer inclusieve, innovatieve en creatieve oplossin-

gen voor de dag te komen. Ze creëren betrokkenheid en zetten bewoners aan tot actief burgerschap. Conflicten zijn dus in grote mate ook constructief. Dat brengt ons tot wat de basishouding ten opzichte van bewonersprotest zou moeten zijn: de overheid moet de constructieve potentie van een conflict ten volle exploiteren en de destructieve escalatie vermijden. Dat dwingt bestuurders om de civiele samenleving bij ruimtelijke projecten met andere ogen te bekijken: niet als een verzameling van emotionele, verzuurde en populistische egoïsten, maar als een potentiële bron voor nieuwe, creatieve en uitdagende ideeën, die de kwaliteit van onze ruimtelijke projecten kunnen verbeteren. De civiele samenleving is niet langer een passieve consument van het beleid, maar wordt een actieve deelnemer aan het politieke debat.

Hoe kunnen we deze basishouding in de praktijk brengen? Twee concrete voorbeelden. Er gaan vandaag stemmen op voor een reductie van de inspraakmogelijkheden om de besluitvorming bij grote ruimtelijke projecten te versnellen. Ten onrechte, want binnen de huidige planprocedures moeten er niet minder maar net meer participatiemogelijkheden komen. Het openbaar onderzoek en de hoorzitting zijn vandaag zowat de enige formele communicatie-instrumenten voor de civiele samenleving. Beide instrumenten zijn evenwel beperkt.

Het bezwaarschrift is nuttig als formeel instrument om feitelijke onjuistheden tegen te gaan of ter bescherming van individuele rechten, maar is totaal ongeschikt als instrument bij collectief georganiseerd protest, zoals dat van actiecomités. Het laat immers geen dialoog toe, geen woord en wederwoord, geen gezamenlijk leren, geen deliberatie van argumenten. Het laat niet toe om de achterliggende belangen en verzuchtingen van protest te leren kennen. De klassieke hoorzitting is dan weer een goed instrument voor de overdracht van informatie van bestuur naar bewoners, maar niet voor de omgekeerde richting. Ook hier is nauwelijks tweerichtingsverkeer mogelijk en wordt geen ruimte geboden om op een constructieve manier om te gaan met ongenoegen.

Hoewel burgerparticipatie uiteraard een constante



zorg moet zijn in planningsprocessen, is er heel concreet meer ruimte voor nodig bij de aanvang van de milieueffectenrapportage. Op dat moment liggen de doelstellingen van het project vast, maar is er in principe nog voldoende ruimte voor de ontwikkeling en rationele afweging van eventuele alternatieve projecten. Hierbij zou de overheid de burger zelfs actief moeten stimuleren en ondersteunen om alternatieven te bedenken. Burgers moeten daarbij de garantie krijgen dat hun alternatieven en ideeën ook werkelijk het onderwerp zijn van publieke en onafhankelijke wetenschappelijke deliberatie. Door conflicten bij aanvang van een project te organiseren en te kanaliseren binnen de besluitvorming, kan die laatste net aan snelheid winnen.

PERMANENTE BUURTWERKING

Niet iedereen beschikt evenwel over dezelfde inhoudelijke en organisatorische capaciteiten als StratenGeneraal of het communicatie- en mobilisatietalent van Ademloos. Besturen moeten er daarom over waken dat burgers ook in staat zijn om weerwerk te bieden. In een studie rond burgerbetrokkenheid voegde professor Louis Albrechts daarom ooit een minder bekend vierde spoor toe aan de bekende driesporenplanning van professor Jef Van den Broeck. Dit vierde spoor is een soort permanente buurtwerking, die de weerbaarheid (*“resilience”*) van de buurt tracht te versterken, zodat de bewoners actieve partners kunnen worden in het debat over ruimtelijke ontwikkelingen in hun buurt.

De civiele samenleving is niet langer een passieve consument van het beleid, maar wordt een actieve deelnemer bij het politieke debat.

[FOTO: REPORTERS, NICK HANNES]

◀ Elke politicus heeft zijn monumentcomplex ▶

Een tweede voorstel om de aangehaalde basishouding bij bewonersprotest in de praktijk te brengen is een systeem van conflictbemiddeling. Hoe goed de inspraak ook verloopt, ze zal nooit conflicten uitsluiten. Wanneer het dan toch tot een rechtszaak tussen bewoners en besturen komt, kunnen de Verenigde Staten inspiratie opleveren. Daar wordt al een hele tijd bemiddeling – "Alternative Dispute Resolution" – ingezet bij conflicten rond ruimtelijke planning en milieu. Ook in Vlaanderen is bemiddeling in opmars als alternatief voor juridische procedures, zij het voorlopig niet bij planningsconflicten.

De Amerikaanse benadering vertrekt vanuit de overtuiging dat dialoog vele publieke conflicten kan transformeren in "win-winsituaties", weliswaar onder specifieke voorwaarden. De aanpak vereist onder meer de vrijwillige bereidheid van zowel de overheid als de burger om in

een dialoog te treden en onderhandelend een oplossing te zoeken voor een conflict, zonder dat een van de partijen zich vooraf bindt aan een resultaat, of moet afzien van het recht op een juridische procedure. Vaak worden dergelijke processen begeleid door externe, neutrale bemiddelaars.

De ervaringen met dit instrument in de VS zijn veelbelovend. Onderzoek wijst uit dat bemiddeling bij ruimtelijke conflicten in meer dan 61 procent van de gevallen resulteert in een overeenkomst, waardoor rechtszaken worden vermeden. Onderzocht kan worden of een dergelijk systeem ook op Vlaams niveau kan worden uitgebouwd, bijvoorbeeld binnen de bestaande ombudsdiensten.

NIEUWE RELATIE

De Oosterweelkwestie en veel andere protestacties in Vlaanderen bewijzen dat we bij de besluitvorming van ruimtelijke projecten op zoek moeten naar een nieuwe relatie tussen bestuur en burgers. De huidige manier van besluitvorming leidt al te vaak tot onnodige vertragingen, uitstel of afstel, tot hoog oplopende conflictkosten, tot "lose-lose-uitkomsten" en op langere termijn tot een groeiende kloof tussen burger en politiek. Hoewel sommigen hopen aan snelheid en efficiëntie te winnen door die relatie nog verder te verenigen, pleit ik resoluut voor het omgekeerde. Wanneer het ongenoegen van de burger binnen de reguliere institutionele kanalen onvoldoende op een constructieve manier aan bod kan komen, ontstaat immers een destructieve spiraal van conflict, die uiteindelijk onbeheersbaar wordt.

Wie zijn project het eerst in de krant krijgt, creëert de onderlat voor verdere onderhandelingen met politieke concurrenten.

