

Straataudits: effectieve burgerparticipatie leidt tot kwaliteitsvolle publieke ruimten

Dhollander T., Voetgangersbeweging vzw

Buyle D., Voetgangersbeweging vzw

Steenwegen L, Urbis et Terra

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,

25 en 26 november 2004, Zeist

Inhoud

1.	<i>Inleiding</i>	4
2.	<i>Meer betrokkenheid</i>	5
3.	<i>De straataudit</i>	7
4.	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	9
5.	<i>Literatuur</i>	12

Samenvatting

Straataudits: effectieve burgerparticipatie leidt tot kwaliteitsvolle openbare ruimten

Deze paper reflecteert over de wijze waarop publieke ruimte in Vlaanderen traditioneel wordt bejegend: met een sterke nadruk op verkeers- en mobiliteitsaspecten en slechts minimale aandacht voor ruimtelijke kwaliteiten. Vervolgens wordt de trendbreuk beschreven die zich op dit gebied aan het voordoen is en de verwachte positieve effecten op de kwaliteit van nieuwe en bestaande projecten. Met name de verhoogde betrokkenheid van bewoners bij het beleid en de integratie van hun ervaringsdeskundigheid bij planvorming en heraanleg vormen daarbij twee sleutelbegrippen. Tot slot wordt de straataudit voorgesteld als praktisch instrument om burgerparticipatie op effectieve wijze te kaderen.

Summary

Street Audits: effective citizen participation leads to qualitative public spaces

This paper reflects on the way in which public spaces are traditionally regarded in Flanders: with a strong emphasis on traffic and mobility rather than urban quality. Next, a recent trend shift is described along with the expected positive consequences on new and existing projects. Here, a higher degree of citizen involvement and the integration of citizen expertise in urban planning play a particularly important role. Lastly, street audits are introduced as a practical means for an effective integration of citizen participation.

1. Inleiding

Het laatste decennium is de aandacht voor publieke ruimten in Vlaanderen sterk gegroeid. Dit uit zich onder meer in het sterk toegenomen aantal publicaties, nieuwe fora en talrijke gerealiseerde projecten. De toegenomen aandacht kan zowel verklaard worden door de toegenomen interesse voor ruimtelijke planning, mobiliteit en verkeersveiligheid. Tevens groeit de overtuiging dat een gewijzigd mobiliteitsgedrag in belangrijke mate bepaald wordt door het veiliger en aantrekkelijker maken van de woon- en werkomgeving. Door steden en dorpen aantrekkelijker te maken wordt de stadsvlucht en toenemende vervoersvraag beperkt.

Openbare ruimte is al te lang aanzien als restruimte voor verkeer en mobiliteit. De inrichting werd vooral bepaald door technici met een dominante gerichtheid op autobereikbaarheid. Met de toegenomen interesse voor ruimtelijke kwaliteit steeg de overtuiging dat planning, ontwerp en aanleg enkel succesvol kunnen zijn wanneer men bereid is om in een breed team samen te werken. Deze nieuwe benadering wint veld en biedt ook een belangrijke verantwoordelijkheid aan de ruimtelijke planner die als een mediator voor de geïntegreerde benadering kan functioneren.

Het streven naar hoogwaardiger publieke ruimten in Vlaanderen wordt sterk gevoed door de overtuiging dat de (her)aanleg van de publieke ruimte een belangrijk instrument is om een beleid te realiseren. Handelaars weten dit reeds langer. Zo kan een geslaagde heraanleg de aanzet zijn voor een gewenste heropleving van een handelsstraat. Een weinig aantrekkelijke straat of een nieuw ingerichte winkelomgeving ruimte maakt al gauw een wereld van verschil.

Kwaliteitsvolle pleinen en straten zijn niet enkel belangrijk voor de verkeersveiligheid. De inrichting is ook een belangrijk instrument voor het verhogen van sociale contacten. Pleinen en straten kunnen getransformeerd worden tot ontmoetingsplaatsen. Zij bieden ruimte voor markt en spel, evenementen en culturele activiteiten. Bewoners en bezoekers worden uitgenodigd hieraan deel te nemen. De openbare ruimte wordt een ruimte waar mensen zien en gezien worden, waar mensen deelnemen aan het sociale leven en elkaar ontmoeten.

Toch blijkt de weg lang. Veel projecten worden nog steeds op de agenda geplaatst en ontworpen met een dominante gerichtheid op verkeer en mobiliteit. Andere belangrijke aspecten waaronder de beeld- en belevingskwaliteit en de gebruikswaarde van de ruimten staan nog te vaak in het defensief en worden enkel in de marge behandeld. Dit wordt deels verklaard door de blijvende gerichtheid op autobereikbaarheid en parkeren bij vele partijen.

2. Meer betrokkenheid

Toch is er een belangrijke trendbreuk zichtbaar. De verschillende betrokken partijen zijn bewust van de noodzaak van een verder doorgedreven geïntegreerde aanpak. Deze biedt niet enkel de basis voor een beter ontwerp en uitvoering maar verantwoord ook de ingreep en versterkt de samenwerking tussen betrokken partijen. Een sterkere samenwerking leidt tevens tot het beter verantwoorden en motiveren van de publieke investeringen. Zo kunnen beoogde investeringen deel worden van strategische projecten die vorm geven aan het gewenste toekomstbeeld. De publieke ruimte wordt niet zomaar heraangelegd, maar omgevormd, waardoor de beoogde waarden makkelijker ontwikkeld worden. Daarnaast wordt ook het strategische karakter steeds meer geaccentueerd. Goede projecten werken als hefboom voor andere processen. Kenmerkend voor de heraanleg van een openbaar domein is dat deze snel zichtbaar is. Door de ingreep zet de overheid de toon voor een gewenst toekomstbeeld en stimuleert tot verdere investeringen. Succesverhalen leiden immers tot een meer draagvlak. Meer draagvlak leidt tot meer armslag voor de uitvoering van een geïntegreerd beleid.

De groeiende aandacht voor de publieke ruimte, mobiliteit en verkeersveiligheid leidt tot meer discussie en verantwoording over het uitvoeren van projecten. Deze discussie kan gevoerd worden op basis van indicatoren waardoor een objectievere beoordeling van de functionaliteit, de verkeersveiligheid en de omgevingskwaliteit van publieke ruimten mogelijk wordt.

De Voetgangersbeweging streeft naar betere voetgangersvoorzieningen waardoor mensen gestimuleerd worden de open ruimte als voetganger te gebruiken. Meer kwalitatieve voetgangersvoorzieningen en een aantrekkelijker openbaar domein dragen daartoe bij. Wanneer bewoners bij de start van planprocessen actief betrokken worden, leidt dit vaak tot een verhoogde kwaliteit van het ontwerp. Deze ervaringsdeskundigen reiken immers elementen aan welke voor de ontwerper niet onmiddellijk zichtbaar zijn.

Zo kunnen bewoners aanduiden welke groepen gebruik maken van de ruimte. Vaak worden specifieke ontmoetingsplekken niet opgemerkt door ontwerpers omdat deze slechts tijdelijk gebruikt worden. De voorbeelden zijn bekend maar worden al te vaak vergeten: scholieren die afspreken om samen naar school te fietsen, ouderen die bijeenkomen om te schaken of te praten, het startpunt van joggers of fietsers of een informele ontmoetingsplaats van jongeren, het zijn plaatsen die bepaald worden omwille van het gebruik. Een heraanleg houdt hier best rekening mee. Het succes van een ontmoetingsplek of rustige hoek kan bepaald worden door een technische en ontwerpmatige aspecten zoals rugdekking, uitzicht en bereikbaarheid, maar vaak bepalen concrete situaties en traditionele gebruiken het succes van de ruimte. Door het tijdig betrekken van bewoners kan dit gebruik beter in kaart gebracht worden en kunnen verlangens en kansen aangereikt worden. Dit overleg kan leiden tot vernieuwde publieke ruimten die nauwer aansluiten bij de vragen en behoeften. Een vroeg overleg leidt tevens tot een verhogen van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Een grote betrokkenheid, het zich identificeren met de publieke ruimte, leidt dan weer tot een goed functioneren, een sterkere sociale betrokkenheid, een makkelijker beheer en een hogere duurzaamheid. Meer betrokkenheid en een hogere duurzaamheid verhoogt het draagvlak voor nieuwe initiatieven.

3. De straataudit

De straataudit is een instrument om de participatie van bewoners in planningsprocessen te bevorderen. Straatonderzoeken worden veelvuldig toegepast in de Verenigde Staten, Scandinavië en het Verenigd Koninkrijk (Living Streets, 2002).

‘Walking audits’ zoals ze vaak worden genoemd omvatten gewoonlijk het organiseren van een knelpuntenwandeling in een bepaalde wijk of straat, waarbij systematisch goede en minder goede punten worden genoteerd. De audit wordt meestal begeleid door een persoon die bekend is met de buurtproblematiek en al dan niet deel uitmaakt van een bepaalde organisatie of werkgroep. De gedachte om bewoners mee te laten denken en beslissen over de fysieke aspecten uit hun omgeving is niet nieuw. De Christelijke Arbeidersbeweging verwees hier reeds naar in haar jaarprogramma uit 1967: *“Wetenschapsmensen hebben soms de slechte gewoonte belangrijke vraagstukken die de hele gemeenschap aangaan ingewikkeld voor te stellen. Dat schrikt tal van mensen af en vermindert de belangstelling. Er wordt van ons niet gevraagd of een brug in beton of ijzerconstructie moet worden opgetrokken. Daarvoor zijn wij niet bevoegd. Wel of er noodzakelijk een brug moet komen! We mogen dat niet uitsluitend overlaten aan de schepen van openbare werken, het gemeentebestuur of de overheid.*

Intussen is de methodologie verfijnd maar de kerngedachte, het inschakelen van de burger als ervaringsdeskundige, is gebleven. In Vlaanderen wordt ze vooral door ruimtelijke planners aangewend bij de opmaak van ruimtelijke structuurplannen, strategische visies en ruimtelijke uitvoeringsplannen. In Eisden (Maasmechelen) werd de communicatie opgebouwd door een folder met uitnodiging voor een knelpuntenwandeling. Tijdens de wandeling werden digitale camera's ter beschikking gesteld van de wandelaars. Het dorp werd letterlijk uit de hoogte bekeken. Nadien werd een op een interactieve wijze een SWOT opgebouwd waarbij de genomen foto's de feiten concretiseerden. Het plan werd niet enkel voor maar ook door de bewoners opgebouwd en gedragen.

De straataudit is een methode die een straatonderzoek kadert, waarbij het volledige spectrum van de publieke ruimte (vanuit het standpunt van de voetganger) werd opgebouwd in negen dimensies:



Figuur 1:
De negen dimensies van de openbare ruimte

Tijdens het onderzoek worden de bewoners gemotiveerd om de verschillende aspecten te bekijken. De omgeving wordt op verschillende wijzen bekeken waarbij een ééndimensionale visie kritisch bekeken wordt. Een voorbeeld verduidelijkt dit: Openbare verlichting kan louter functioneel aangebracht worden omwille van de zichtbaarheid en veiligheid van voetgangers en fietsers, een te sterke nadruk op zichtbaarheid remt echter de belevingswaarde van de omgeving.

Een straataudit wordt meestal uitgevoerd met een kleine groep bewoners. Het initiatief kan groeien vanuit de bewoners of georganiseerd worden door de lokale overheid. De audit kan betrekking hebben op straten en pleinen, schoolomgevingen, winkelgebieden, kortom in elke omgeving waar voetgangers vertoeven. De straataudit wil de bewonersparticipatie een tweede adem geven door een specifieke en concrete aanpak. Bewoners zonder specifieke kennis worden uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van het openbaar domein.

4. Conclusies en aanbevelingen

De straataudits hebben aangetoond dat ze een belangrijke bijdrage kunnen leveren in het inventariseren van knelpunten en het aanreiken van potenties bij het ontwerpen van publiek ruimten. Toch blijven een belangrijke aantal aandachtspunten bestaan.

1. Initiatief nemen

Een straataudit kan op verschillende momenten gehouden worden. Werkwijze en resultaat zijn afhankelijk van het oogenblik van het onderzoek. Erg vroeg in het proces worden enkel knelpunten en potenties aangereikt, erg late audits bieden enkel ruimte voor detailaanpassingen. Een overheid neemt het initiatief meestal in het kader van een concreet planningsproces, bewoners hanteren het vaker als knelpunten analyse. De overheid biedt meer logistiek en werkt met professionele adviseurs, bewoners vallen veelal terug op geëngageerde vrijwilligers met een beperkt budget.

Straataudits zijn erg functioneel in discussies over verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid en kunnen vanuit dit gegeven aanleiding zijn om de omgeving in een breder kader te bekijken. Zij kunnen uitgroeien tot hefboom voor een concreet en tijdelijk overleg tussen bewoners en bestuur. Het is wenselijk dat dit overleg niet beperkt blijft tot de inventarisatiefase en de knelpuntformulering, maar dat het ook tijdens de ontwerpfase gevoerd wordt. Straataudits mogen niet uitsluitend bij enkele grote projecten ingeschakeld worden. De techniek kan op een andere schaal en met andere middelen ook gebruikt worden tot het realiseren van kleine projecten in minder dynamische omgevingen.

2. Bewoners betrekken?

Een straataudit moet zich richten op de brede segmenten van de bewoners. In te veel processen is de bewonersparticipatie beperkt tot een beperkte groep bewoners. Dit vertekend het beeld en beperkt de informatie. Het proces moet de drempel tot

participatie zo laag mogelijk houden. Dit kan ook door het gericht bevragen van bewoners. Elke bewoner is immers in meer of mindere mate betrokken bij wat er zich in zijn of haar omgeving afspeelt, contacten worden echter niet met alle bewoners op een gelijkaardige wijze gelegd. Anderzijds is een overheid is tijdens overlegprocessen vaak vooral gericht op het aanbieden van informatie in plaats van het opzetten van een concrete dialoog. Dit stoot dan de meer geëngageerde bewoners weer af. Het begeleiden van een straataudit vergt een specifieke expertise. Het ontbreekt vaak aan goede deskundigen om deze processen te begeleiden.

3. Overleggen

Straataudits kunnen op een flexibele wijze gevoerd worden. Toch blijft het instrument nog te vreemd. Dit is niet verwonderlijk. Het geloof in de klassieke bewonersparticipatie kalft steeds meer af bij overheid en bewoners. Het is zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen waarbij bewoners aangemoedigd worden om deel te nemen aan de herwaardering van de publieke ruimte.

Het succes van een uitgevoerd ontwerp wordt niet uitsluitend bepaald door de kwaliteit van de fysieke aspecten. Net zoals als een prachtig ontwerp een garantie is voor een bruisend plein, kunnen verwaarloosde plekken toch goed functioneren. Een geslaagde publiek ruimte is een ruimte waar mensen gebruik van maken, vertoeven en ontmoeten. Beslissingen ten voordele van één aspect leggen vaak beperking op aan andere. Een autovrij maken van een plein biedt ruimte aan voetgangers en fietsers maar niet langer aan parkeerplaatsen. Het vernieuwen van een winkelstraat leidt zo steeds opnieuw tot een discussie over parkeerplaatsen. De meer abstracte analyse en doelstellingen van het project vaak gedragen worden maar de voorgestelde oplossingen worden al even vaak gecontesteerd. Diverse belangen moeten afgewogen worden. In dergelijke processen worden vaak subjectieve appreciaties aangereikt worden. De procesbegeleider moet daar antwoord op bieden.

Ontwerpers stellen vaak dat bewoners niet over de nodige expertise beschikken om het publiek belang adequaat te dienen.. Het enthousiasme voor bewonersinspraak neemt al

gauw af wanneer de voorstellen niet gedragen worden (Arnstein, 1969). Ontwerpers moeten echter kunnen overtuigen. De dialoog functioneert als een vorm van externe kwaliteitscontrole. Opties moeten verantwoord en vragen moeten beantwoord kunnen worden. Zij moeten dit doen met de taal van de bewoners. Het gebruik van emotioneel technisch jargon laat immers weinig ruimte voor de ervaringsdeskundigheid en de gehechtheid aan de omgeving die bewoners kenmerkt (Butterworth & Fisher, 2000).

4. Ervaringen uitwisselen

Lokale besturen bouwen steeds nieuwe ervaringen op inzake de aanleg van het publiek domein en het betrekken van bewoners. Deze ervaringen worden onvoldoende gedeeld. Het is wenselijk dat er meer informatie-uitwisseling tot stand komt tussen lokale besturen.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de ingrepen na een bepaalde periode geëvalueerd worden. De controle op de uitvoering is meestal beperkt tot de technische uitvoering. Een evaluatie van de doelstellingen in het uitgevoerde ontwerp en het feitelijk functioneren wordt zelden systematisch georganiseerd. Dergelijke evaluatie wordt best steeds uitgevoerd en dit niet louter door deskundigen maar ook door een actieve bevraging van de bewoners. Uit het verleden leren voor de toekomst !

5. Literatuur

Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Butterworth, I. M., & Fisher, A. T. (2000). *Urban environmental education: A community psychology perspective. Environment-behaviour research on the Pacific Rim: Proceedings of the 11th International Conference on People and Physical Environment Research*, pp. 367-376. Sydney, Australia: University of Sydney.

Christelijke Arbeidersbeweging (ACW) (1967). *Ruimtelijke Ordening en Cultuurbeleid. Jaarprogramma van de Christelijke Arbeidersbeweging*. 22^e jaargang, 1967-1968, p6.

Living Streets (2002). *DYI Community Street Audits*. London: Living Streets.