

DE AANLEG VAN DE VOETGANGERSZONE IN HET BRUSSELE STADSCENTRUM (2012-...). EEN ANALYSE VAN (HET DISCOURS VAN) HET PROCESVERLOOP

Linus Vanhellemont. In samenwerking met Sofie Vermeulen

► Original Research

FR

La rénovation des boulevards centraux bruxellois et l'atténuation de la circulation automobile dans le centre-ville semblent de prime abord constituer une "nouvelle" affaire, mais il s'agit en réalité d'un projet qui figure sur l'agenda politique depuis le milieu des années 1990. L'action de désobéissance civile PicNicStreets (2012), forte d'environ 2000 participants, a réactivé ce projet. Suite à cette action, les décideurs locaux ont fait de la piétonisation une ambition politique majeure, centrale pour le devenir du centre-ville de Bruxelles. Ce papier synthétise, en identifiant cinq grandes étapes. A partir d'un travail de recherche empirique et qualitatif, ce papier synthétise le processus factuel de cette piétonisation en cinq grandes étapes. Il analyse comment le projet a émergé, évolué, a été dirigé et façonné par les différents acteurs impliqués dans ce processus depuis 2012. Ce papier en explicite également le contexte du point de vue politique, historique et socio-spatial. Il alimente ainsi l'analyse des débats et des controverses qui se constituent autour d'un des plus importants projets urbains de la dernière décennie à Bruxelles.

NL

De heraanleg van de Centrale Lanen en het autoluw maken van het stadscentrum lijkt een 'nieuw' project, hoewel dit al sinds midden jaren 90 op de Brusselse politieke agenda staat. Door de burgerlijk ongehoorzame actie van 2000 deelnemers aan PicNictheStreets (2012) leefde deze kwestie weer op. De heraanleg werd één van de belangrijkste beleidsambities van lokale beleidsmakers. Dit artikel vat het feitelijke procesverloop samen vanaf 2012 (5 fasen) op basis van gedetailleerd empirisch kwalitatief onderzoek. Het artikel benadrukt hoe het project ontstond, veranderde, werd gestuurd en gevormd door verschillende betrokken actoren. Ook de context van het project komt aan bod, vanuit een politiek, historisch en sociaal-ruimtelijk perspectief. Dit artikel draagt bij aan de analyse van de publieke debatten en de controverses die ontstonden rond één van de belangrijkste stadsprojecten van de afgelopen decennia.

EN

The renewal of the Central Boulevards and calming traffic in the city centre seems to be a 'new' case but it has been on the Brussels political agenda since the mid 90s. The civil disobedient action-of 2000 participants of PicNicStreets (2012) has however revived this issue. As a result, local policymakers have made the pedestrianization of the city centre of Brussels a key policy ambition. The paper summarizes a detailed empirical qualitative research on the factual process in 5 stages. It highlights how the project emerged, changed, has been piloted and shaped by the different actors involved from 2012 onwards. It equally provides the context of the project from a political, historical, socio-spatial perspective. The paper supports the analysis of the debates and controversies emerging on one of the most important urban project in Brussels of the last decennia.

Inleiding

De heraanleg van Centrale Lanen in het Brusselse stadscentrum (sinds 2012) is één van de belangrijkste stadsprojecten van de laatste decennia¹. Waar andere steden reeds langer experimenteren met het autovrij maken van (delen) van de stad [Hass-Klau, 2015], lieten zulke overheidsinitiatieven –zeker op deze schaal– in Brussel op zich wachten. Het project is een belangrijke stap in de verhoging van de kwaliteit van de publieke ruimte en leefbaarheid van het Brusselse stadscentrum. Tegelijkertijd is het ook één van de meest conflictueuze dossiers rond recente stadsontwikkeling: de controverses en het levendige publieke debat overstijgen het lokale tot in de nationale media.

**‘De actoren in de kampen
‘voor’ of ‘tegen’ worden soms
verkeerd begrepen. Uit de
discoursanalyse blijkt dat de
meesten eigenlijk een autoluw
stadscentrum wensen; de
voorwaarden verschillen
echter’**

Sinds de jaren 1970 is de as van de Centrale Lanen één van de belangrijkste verkeersaders in de Belgische hoofdstad. Het vierbaansvak trok veel doorgaand autoverkeer aan. De architecturale en economische grandeur van weleer [Jourdain en Loir, in dit Portfolio] verloor haar glans. Vandaag is het winkelapparaat weliswaar zeer gemengd maar speciaalzaken en luxe-winkels vind je er steeds minder [Decroly en Wayens, in dit Portfolio].-In 2001 was de luchtkwaliteit al erg twijfelachtig; de kwaliteit van de openbare ruimte kan beter, de gezondheid van meer en meer centrumbewoners neemt gemiddeld af [Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2015; 2016].

Na verschillende acties in het verleden, plaatsten in 2012 heel wat Brusselaars door middel van een publieke PicNic-actie aan het Beursplein de (her)aanleg van een meer kwalitatieve publieke ruimte en een autovrij Beursplein in het Brusselse stadscentrum weer op de politieke agenda.

De Stad Brussel nam de vraag voor een autoluw Beursplein op in haar beleidsprogramma (2012-

¹ Dit artikel vat lopend doctoraatsonderzoek samen, waarin de casus van de voetgangerszone centraal staat. De focus ligt op de rol van collectieve verbeeldingen in hedendaagse stadsprojecten, in Brussel en Turkije [Vanhellemont, te verschijnen].

2018). Dat programma werd later meer uitgewerkt door het stadsbestuur onder de nieuwe burgemeester Y. Mayeur [Ville de Bruxelles, 2012: 18; 2014]. Wat zijn de beleidsambities van het plan ‘Een nieuw hart voor de hoofdstad’? Niet alleen een autoluw Beursplein, maar een voetgangerszone van ca. 50 ha in de historische ‘vijfhoek’ moet het centrum van de hoofdstad een economische boost geven: inzetten op kwaliteitsvolle lokale handel en toerisme staat centraal, maar ook de bereikbaarheid moet gevrijwaard blijven [Ville de Bruxelles, 2014].

Voornameijk de federale overheid, maar ook het gewest en Brussel-Stad financieren het plan (ca. 33 miljoen €) [Belgisch Staatsblad, 2016]. Verder werd een reeks studies besteld rond mobiliteit, handel² en de heraanleg van de publieke ruimte (Kader 1). Rond de plannen mobiliseerden activisten, Brusselse middenveldorganisaties en handelaarsverenigingen zich op verschillende momenten, vaak onafhankelijk van elkaar. Ook academici en planners spraken zich al dan niet collectief uit.

Tussen juni 2015 en maart 2016 testte de Stad Brussel het verkeersplan [Ville de Bruxelles, 2015a]. In januari 2016 werden twee bouwaanvragen voor de heraanleg van de centrale lanen ingediend [SumProject, 2016]³. Momenteel (sept 2016) loopt het proces spaak door een aantal juridische procedures tegen deze vergunning, maar ook tegen het gebrek aan transversaliteit in het proces tussen het mobiliteitsplan en het heraanlegplan.

KEY FACTS

Start: 2012

Voorziene oplevering: 2019

Opp.: ca. 500.000 m² (ca. 50ha, 2014)

Status sept 2016: vergunningsaanvraag is lopende

Financiering: ca. 33 miljoen €

- Federaal (Beliris): 20,4 mln. €
- Gewest (Brussel Mobiliteit): ca. 7 mln. €
- Lokaal (Brussel-Stad): ca. 6 mln. €

Studies en opdrachten (i.o.v. overheden)

- Heraanleg Centrale Lanen: SumProject en B-Group - Greisch
- Mobiliteit: Technum (Tractebel), Flow & AME
- Participatie rond heraanleg: Artgineering

Kader 1. Overzicht project

Bronnen : Ville de Bruxelles, 2012; 2014; Beliris, 2013; Belgisch Staatsblad, 2016; SumProject, 2013

² Deze analyse bestudeert het handels-luik niet, omdat er geen participatieproces mee gepaard ging.

³ Het gaat om een puur technische kwestie: een aanvraag rond de Beurs, gelegen in de UNESCO-zone en een rond de Centrale Lanen. (Dossier PU-B918/2015 & Dossier PU-D928/2015). [Platform Pentagone, geconsulteerd 2016/04/10].

Dat zet het project en het uitgetrokken budget op de helling. Niet alleen riskeert Brussel-Stad niet aan de Europese richtlijnen qua luchtkwaliteit te voldoen, maar het loopt op die manier ook mogelijke (overheids)investeringen in een betere leefbaarheid, publieke ruimte, woningen en lokale economie van het stadscentrum mis.

De vele plannen, actoren en argumenten vóór en tegen maken het dossier complex en moeilijk leesbaar, zowel voor buitenstaanders maar óók voor betrokkenen. Een beter begrip van de argumenten van voor- en tegenstanders, van het onderliggende proces, of 'de architectuur van het debat' maar ook van de onderliggende 'verbeeldingen van de stad' die deze argumenten sturen [zie ook Genard *et al.*, in dit Portfolio], laat Brusselaars en beleidsmakers niet alleen toe om te begrijpen welke argumenten primeren en waarom. Het laat ook toe om besluitvorming en oplossingen bij te sturen in de nabije toekomst, zeker voor de komende fase van de bouwwerken (de werven) en de invulling van de openbare ruimte na de heraanleg. Zo'n analyse vormt mee een basis voor concrete samenwerking, en de ontwikkeling van onderbouwde en haalbare alternatieven voor punten die nog kunnen gewijzigd worden in de komende jaren.

Dit artikel schetst op basis van gedetailleerd kwalitatief onderzoek⁴ de ruimtelijke, historische, politieke en maatschappelijke context van het project en het verloop. Het tweede deel geeft een feitelijk overzicht van het proces (2012-2016)⁵ in vijf fasen. Elke fase toont een visie op de dynamieken tussen betrokken actoren vanuit politologisch en sociologisch standpunt. De fasen van het proces werden afgebakend op basis van de analyse van de *zichtbaarheid* van argumenten en actoren in het publieke debat⁶, en de identificatie en toetsing van *triggering events* met 41 sleutelactoren. Eén van de belangrijkste resultaten uit dit onderzoek is dat de actoren in de kampen 'voor' of 'tegen' soms verkeerd wordt begrepen. Uit de gedetailleerde discoursanalyse blijkt dat de meeste actoren eigenlijk

een autoluw stadscentrum wensen; de voorwaarden verschillen echter.

1. Context

Het project is ingebed in een specifieke internationale, ruimtelijke, historische, politieke, maatschappelijke en planningscontext. Die speelt een belangrijke rol; ze beïnvloedt niet alleen het procesverloop van het project op cruciale momenten, maar ook de *inhoud*, of in plannings termen '*het programma*', van de heraanleg en de manier waarop het publieke debat zich ontvouwt en de verschillende bestaande en nieuwe actoren zich positioneren. De belangrijkste elementen worden hieronder samengevat.

2012: één project, verschillende plannen.

Voor velen gaat de huidige aanleg van de voetgangerszone (2012-...) –met de daarbij horende verkeersplannen⁷– over één herinrichtingsproject. Elke ingreep op een bepaalde plek in de gebouwde ruimte wordt door bewoners, bezoekers en media ervaren en bekeken als een globale ingreep. Dat beleidsmakers andere bevoegdheden hebben en maar over delen van het plan spreken, gaat in tegen deze logica van ervaring en perceptie [Jessop *et al.*, 2008]. Niettemin spreken actoren in het publieke debat afwisselend over de 'heraanleg van de centrale lanen', 'de *piétonnier*' (een term die enkel in Franstalig België wordt gebruikt), 'de voetgangerszone', 'de heraanleg van het stadscentrum', 'de zone *piétonne centre-ville*', enz. Bovendien verwijst dit project naar verschillende ruimtelijke en beleidsplannen (stedenbouwkundig, verkeerstechnisch, etc.). Zowel kenners en buitenstaanders zien daardoor al snel door het bos de bomen niet meer. Over welk plan gaat het nu eigenlijk?

Wat niet voor iedereen duidelijk is: het huidige beleidsproject (en het debat) draait vooral om twee 'ruimtelijke' plannen, namelijk één rond de heraanleg en één rond mobiliteit en verkeerscirculatie. Zowel in het verleden als vandaag, hebben verschillende publieke beleidsmakers beide 'luiken' voor de heraanleg steeds apart van elkaar behandeld, in lijn met de logica van de politieke bevoegdheden. Het besef van deze tweedeling is absoluut noodzakelijk voor een beter begrip van de architectuur van het debat rond de Brusselse voetgangerszone.

⁴ Deze studie analyseert het feitelijk proces rond de Brusselse voetgangerszone zoals gedocumenteerd werd in de publieke debatten verschenen in verschillende klassieke en sociale media (persconferenties, kranten, websites, blogs, facebook, ...). Dit proces werd getoetst in 41 diepte-interviews met sleutelactoren (overheden, onderaannemers, lokale actoren, bewonersgroepen, activisten, etc.) en gedetailleerd documenten-onderzoek (desk-research) van vnl. 'grijze literatuur' zoals ontwerp-, plan- en beleidsdocumenten. In dit artikel zijn de referenties naar media vooral ter illustratie. Voor de gedetailleerde analyse verwijzen we naar het doctoraatsonderzoek van Vanhellefont [te verschijnen].

⁵ Merk op dat het gaat om lopend onderzoek en dat in de komende maanden nog wijzigingen mogelijk zijn.

⁶ Dat impliceert dat sommige bestaande initiatieven, actoren of standpunten niet worden opgenomen in de analyse, omdat sleutelactoren dit niet vernoemen als tekenend voor het proces.

⁷ Wanneer we in deze synthesesnota spreken over "de heraanleg van de voetgangerszone" in het algemeen, bedoelen we het gehele project, *inclusief* het (verkeerstechnische) circulatieplan. Het masterplan voor de handel [GeoConsulting, 2015] dat pas in 2016 publiek werd, is zelden genoemd in het publieke debat en maakt daarom geen deel uit van deze analyse.

Een plan rond mobiliteit en verkeer (2012-...)⁸

Het ontwikkelen van een verkeerstechnisch mobiliteitsplan voor de Vijfhoek wordt sinds 2012 geleid door de Schepenen van Mobiliteit van de Stad Brussel, E. Ampe (Open VLD). Dit plan werd niet samen ontwikkeld met de (ontwerp)plannen voor de herinrichting van de publieke ruimte (zie hieronder), noch met de ruimtelijke strategische mobiliteitsplannen van de gemeente (zoals het Gemeentelijk Mobiliteitsplan of het Gewest (het IRIS-II-plan, 2010) [Ville de Bruxelles, 2004; 2010; Mobiel Brussel & Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2015]. De realisatie van het circulatieplan gebeurt op dit moment via een reeks van 14 tijdelijke politieordonnanties [Ville de Bruxelles, 2016].

Een plan dat focust op de heraanleg van de publieke ruimte van de centrale lanen (2012-...)

Dit plan werd ontworpen door het stedenbouwkundig bureau SumProject (ex-Groep Planning), in samenwerking met stabiliteitsbureau B-Group-Greisch, in opdracht van de federale overheid (Beliris). Niet de stad maar de federale overheid is bouwheer en staat in voor het grootste deel van de financiering en de uitvoering van de werken (zie Box 1). Een apart aangesteld onderzoeks- en ontwerp bureau, Artgineering, leidde het

participatieproces rond de heraanleg op zich [Brussel Participatie et Artgineering, 2014; B-Group-Greisch, 2016; SumProject, 2016].

Ruimtelijke context: over welke voetgangerszone spreken we?

De grootte (omtrek en oppervlakte) van de voetgangerszone in het Brusselse stadscentrum, varieert afhankelijk van het plandocument. De heraanleg van de publieke ruimte spitst zich toe op het grootste deel van de Centrale Lanen [SumProject, 2015]. Het beleidsplan van Brussel-Stad spreekt van een voetgangerszone van 50ha, de oppervlakte van de 6 wijken in het historische stadscentrum, binnen de kleine ring ('de Vijfhoek' of 'Pentagone') [Ville de Bruxelles, 2014; 2015a].

Deze nota beschouwt de 'Brusselse voetgangerszone' als het gehele gebied in het historische stadscentrum (50ha) dat doorkruist wordt door de Centrale Lanen, zijnde Anspachlaan, A. Maxlaan en E. Jacquain laan. Dit gebied omvat de perimeter van de heraanleg waarvoor een bouwaanvraag lopende is, de perimeter van het circulatieplan en de beschermde UNESCO-zone gecentreerd op de Grote Markt (Figuur 1). Deze zone behelst 10 wijken⁹ (4,41 km²), en telde in 2014 51.398 inwoners verdeeld over 27.664 private huishoudens [BISA - Wijkmonitoring, 2016].

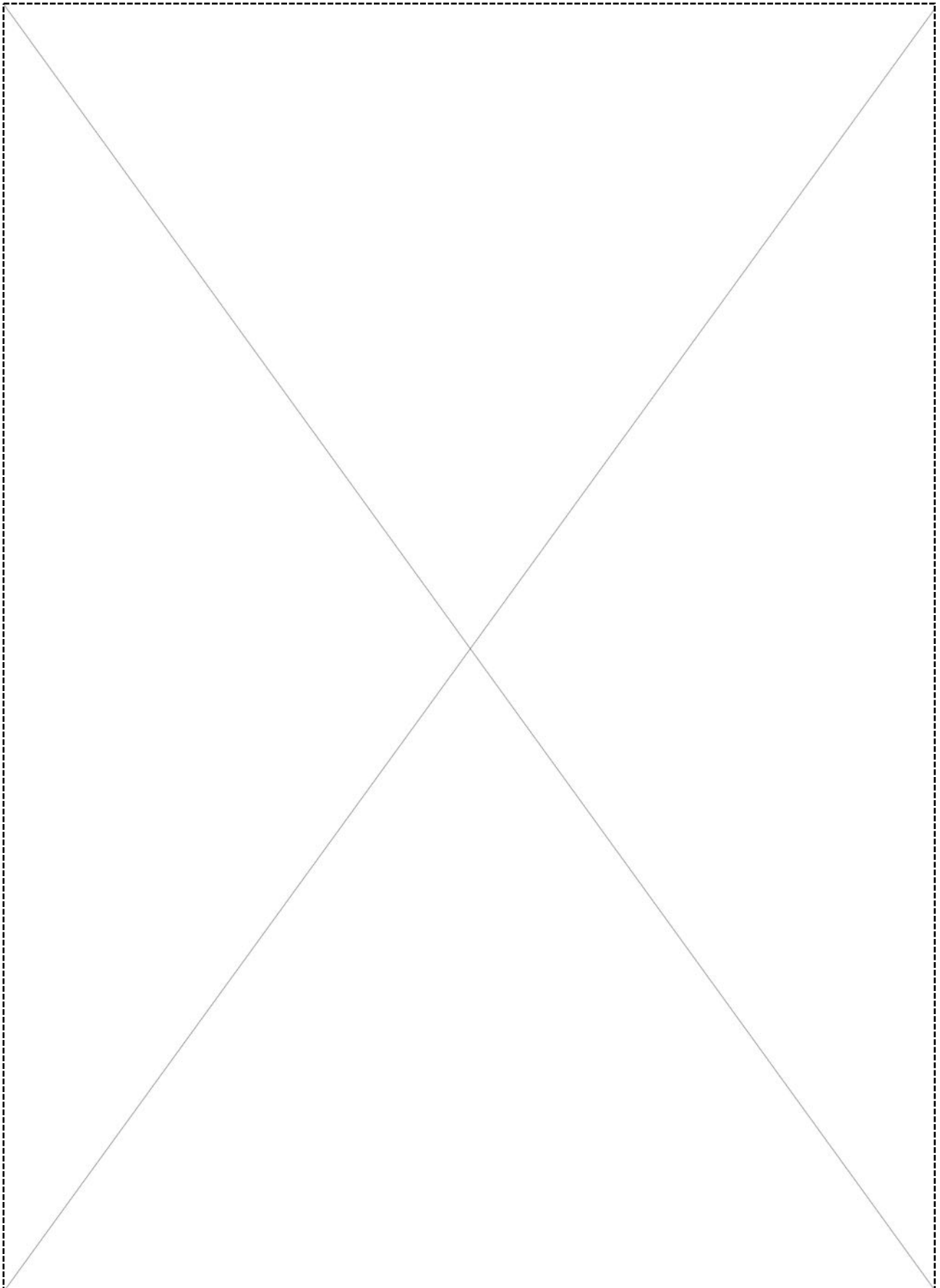
WIJK	OPP (km ²) (2006)	TOTAAL AANTAL INWONERS (2014)	BEV-DICHTHEID (inw/km ²) (2014)	Totaal aantal private huishoudens (2014)
1. Grote Markt - Grand-Place*	0,38	3.126	8.206,66	2.132
2. Dansaert	0,52	8.699	16.622,40	4.600
3. Begijnhof-Diksmuide - Beguinage-Dixmude	0,37	6.475	17.271,27	3.642
4. Martelaars - Martyrs	0,38	2.097	5.519,58	1.262
9. Stalingrad	0,24	3.277	13.759,08	1.923
10. Anneessens	0,43	10.307	24.016,12	4.500
5. Onze Lieve Vrouw ter Sneeuw - Notre Dame aux Neiges	0,30	2.191	7.358,03	1.374
6. Koningswijk - Quartier Royal	0,69	323	467,51	166
7. Zavel - Sablon	0,46	2.709	5.904,28	1.723
8. Marollen - Marolles	0,64	12.194	1.9095,19	6342
VIJFHOEK	4,41	51.398	11.648,35**	27.664

*Deze 10 wijken liggen in 'de Vijfhoek'. * Wijken in vet liggen (deels) in de perimeter van de heraanleg van de Centrale Lanen zoals in de vergunningsaanvraag van Beliris en het ontwerp gemaakt SumProject. ** gemiddelde. Bron: BISA - Wijkmonitoring, 2016.*

Figuur 1. De 'Brusselse voetgangerszone' : het gehele gebied in het historische stadscentrum dat doorkruist wordt door de Centrale Lanen, zijnde Anspachlaan, A. Maxlaan en E. Jacquainlaan.

⁸ In het publieke debat ook aangeduid met de termen 'mobiliteitsplan', 'circulatieplan', 'bestemmings-lus', 'Miniring' en 'de 4 parkings'.

⁹ Het gaat om de wijken Begijnhof-Diksmuide, Dansaert, Grote Markt, Martelaars, Anneessens, Stalingrad, Marollen, Zavel, Koningswijk en Onze Lieve Vrouw ter Sneeuw-wijk. [BISA, 2007].



--- FORTHCOMING --- **Figuur 2. Indicatie van de perimeter(s) van de Brusselse voetgangerszone en de bijhorende mobiliteitsplannen**

Historische, politieke, maatschappelijke en planningscontext

Het dossier van de heraanleg van de Centrale Lanen is niet nieuw. Al meer dan 50 jaar duikt dit thema op in het lokale Brusselse debat, al dan niet geïnitieerd door lokale politici of activisten. Verder werden al heel wat ontwerpen gestart. Sinds 1962 (tot 2011) werden zes ‘plannen’ gemaakt om het autoluw maken van de binnenstad, waarvan vijf in opdracht van een overheid (Tabel 1). Het *Plan NoMo* (2000) was een alternatieve studie voorgesteld door bewoners en experts. Eén overheidsplan – het ‘*Plan Ceux*’ (2010) – kaderde in de opmaak van een (wettelijk) verplicht Gemeentelijk Mobiliteitsplan [Ville de Bruxelles, 2010]. Op de overheidsplannen kwam vaak reactie van bewoners en experts (zie hieronder). Uit de analyse blijkt dat deze plannen en acties uit het verleden het huidige debat nog steeds voeden. De twee belangrijkste punten die naar voor komen zijn:

1) afgezien van het ‘Plan-Ceux’, werden plannen op gewestniveau zelden in rekening genomen tijdens de studiefase en besluitvorming. 2) De opeenvolgende plannen zijn wel coherent, omdat de overheid al vanaf de jaren 1990 steeds hetzelfde studiebureau, SumProject, aanstelde voor studies en ontwerpen voor een autoluw stadscentrum. En daarbij werd niet steeds van nul begonnen.

Brussels activisme: tussen contre-projet, ludieke acties & lokale platformen

De lokale activistische context (en breder het Brusselse middenveld rond stadsontwikkeling¹⁰) speelt een belangrijke rol in dit project. Vanaf het einde van de jaren 1960 ontstond in navolging van de *Brusselisatie* een rijke traditie van activistische stadsstrijd, wat aanleiding gaf tot het ontstaan van o.a. de Brusselse stadsbewegingen IEB, ARAU en BRAL [Aron, 1978; Breës, 2009; Doucet, 2012].

NAAM van het PLAN	ACTOREN en STATUS
Plan Techné – 1962	“Richtplan voor de Brusselse Pentagoon” Masterplan stadsontwikkeling gehele vijfhoek (lange termijn horizon 1985) Uitgevoerd door architectengroep Groep Techné In opdracht van Brussel-Stad – Schepen van Stedenbouw Van den Boeynants (CVP) Project deels uitgevoerd
Studie Simons – 1997/1998 [voorstudies Gemeentelijk Mobiliteitsplan Brussel-Stad]	Mobiliteitsstudie voor vijfhoek – 3 scenario's voor een autoluw stadscentrum In het kader van de opmaak van een Gemeentelijk Mobiliteitsplan voor Brussel-Stad Uitgevoerd door Groep-Planning (nu SumProject) In opdracht van Brussel-Stad, Schepen van Stedenbouw H. Simons (Ecolo) Project nooit uitgevoerd, maar geeft input voor de volgende plannen
Plan NoMo – 2000	Mobiliteitsstudie voor uitgevoerd door vzw Nomo (experts en bewoners) op eigen initiatief Bouwt verder op één van de drie scenario's van de Studie van Simons (1997) Project nooit uitgevoerd, maar geeft input aan het Plan Beliris (2003)
Plan Beliris – 2003	Ontwerpstudie voor de heraanleg van de Centrale Lanen Uitgevoerd door Groep Planning (nu SumProject) In opdracht van Beliris, n.a.v. een ontwerpwedstrijd Budget was toegewezen, studie uitgevoerd maar project is nooit uitgevoerd Geeft input aan het Plan Simons (2007) & het Plan Ceux (2010)
Plan Simons, 2004 [voorstudies Gemeentelijk Mobiliteitsplan Brussel-Stad]	Mobiliteitsstudie voor Brussel-Stad met focus op heraanleg centrale lanen Uitgevoerd door Cooparch-RU (nu ERU), o.l.v. AGORA In opdracht van Brussel Stad, Schepen van Stedenbouw H. Simons (toen Ecolo) De studie bouwt verder op de voorstudies gemaakt in 1998 Goedgekeurd in de gemeenteraad maar nooit uitgevoerd
Plan Ceux – 2010 [voorstudies Gemeentelijk Mobiliteitsplan Brussel-Stad]	Mobiliteitsstudie voor Brussel-Stad (Deel vijfhoek, p. 91). In het kader van de opmaak van een Gemeentelijk Mobiliteitsplan voor Brussel-Stad Uitgevoerd door Espaces mobilités en Transitec In opdracht van Brussel Stad, Schepen van Stedenbouw C. Ceux (cdH) De studie houdt rekening met de gewestelijke strategische ontwikkelings- en mobiliteitsplannen (PRD II & IRIS II-plan), maar bouwt niet verder op de plannen van Simons (1997/1998 & 2004) Goedgekeurd in de gemeenteraad maar nooit uitgevoerd

Tabel 1. Overzicht van de belangrijkste ruimtelijke plannen & visies met betrekking tot de centrale lanen en het stadscentrum [Vanhellefont, te verschijnen]

¹⁰ We doelen hiermee op een groep van verenigingen en organisaties die zich specifiek focussen op stadsontwikkeling in de ruime zin van het woord: wijkverenigingen, de organisaties die deze samenbrengen, lobbygroepen rond mobiliteit, gezondheid, etc... [De Souza, 2006].

Nog steeds mobiliseren zij voor bewoonbaarheid, leefmilieu, lokale economie en een propere mobiliteit. Vroeger focusten de actie-strategieën zich vooral op kritische analyse, mobilisatie, het formuleren van manifesten, concrete alternatieve projecten (*cf. le contre-projet*) en juridische beroepsprocedures. Dit gebeurt nog steeds, maar naast de klassieke stadsorganisaties groeperen zich ook meer losse netwerken, vaak onder de vorm van ‘platformen’, rond bepaalde dossiers. Ludieke acties worden weer belangrijk. We zien dit actie-repertoire terugkomen in de casus van de voetgangerszone. De analyse toont dat de burgerlijk ongehoorzame straat-PicNics vanaf 2012 geïnspireerd zijn op gelijkaardig vroeger stadsactivisme en de plaats ervan. De PicNic-actie van 2012 lijkt erg op de protestpicnic op de Grote Markt van 1971, maar ook op de Streetsharing-actie (2000), waar fietsers bijna identiek dezelfde eisen voorleggen als de picnickers van 2012, en deze keer ook op het Beursplein [interview activist, 2016]. Het is maar één van de vele acties die aantonen dat de Beurs een symbolische plek is in de strijd voor een autoluw stadscentrum. [Vanhellemont, te verschijnen].

De Brusselse stadsplanningscontext

Langs overheidszijde heeft het ruimtelijke planningskader en de politiek-institutionele context van Brussel een aantal specifieke kenmerken die van invloed zijn op bepaalde wendingen in het proces. Denk daarbij aan het recente wettelijk plankader, de impact van de gefederaliseerde staat op de bevoegdheden rond stedenbouw en ruimtelijke planning, de traditioneel sterke autonomie van gemeenten wat betreft stadsontwikkeling en de rol van een relatief jong (in leeftijd) college van burgemeester en schepenen. Dit resulteert in een fragmentatie van (politieke) besluitvorming rond grote stadsprojecten, zoals de voetgangerszone, waardoor elke beslissing een politiek compromis tussen verschillende overheidsniveaus behelst. Zo krijgen meer transversale en complexe ruimtelijke planningsprincipes of -concepten zelden prioriteit. [AATL-BROH, 2011; Corijn en Van de Ven, 2009; Kesteloot, 2002; Vaesen, 2008; Vermeulen, 2015; Lévy, 2016; Swyngedouw en Baeten, 2001; Vanhellemont, te verschijnen].

De manier waarop lokale politici vragen, wensen en eisen al dan niet oppikken, hebben ook een bepaald patroon. Geëngageerde schepenen of ambtenaren binnen lokale administraties nemen vaak het voortouw of spelen een belangrijke mediërende rol tussen partijleden of verschillende overheidsniveaus. Lokale media en hun –over het algemeen– beperkte ervaring in de rapportering van complexe stedenbouwkundige dossiers hebben ook een belangrijke invloed op het publieke debat.

2. Het procesverloop van het project van de Brusselse voetgangerszone (2012-2016)

De empirische analyse op basis van diepte-interviews, desk-research en media-analyse van het procesverloop levert een tijdsperiode op lopend van mei 2012 tot augustus 2016. Het proces valt uiteen in 5 fases, van elkaar gescheiden door 5 sleutelmomenten (Figuur 3). Elke fase wordt getekend door een verschuiving van de betrokken actoren (Tabel 2); de agendasetting die daarmee gepaard gaat en de resultaten die worden behaald.

Fase 1: Een leefbaar stadscentrum op de politieke agenda (mei 2012 – begin 2013)

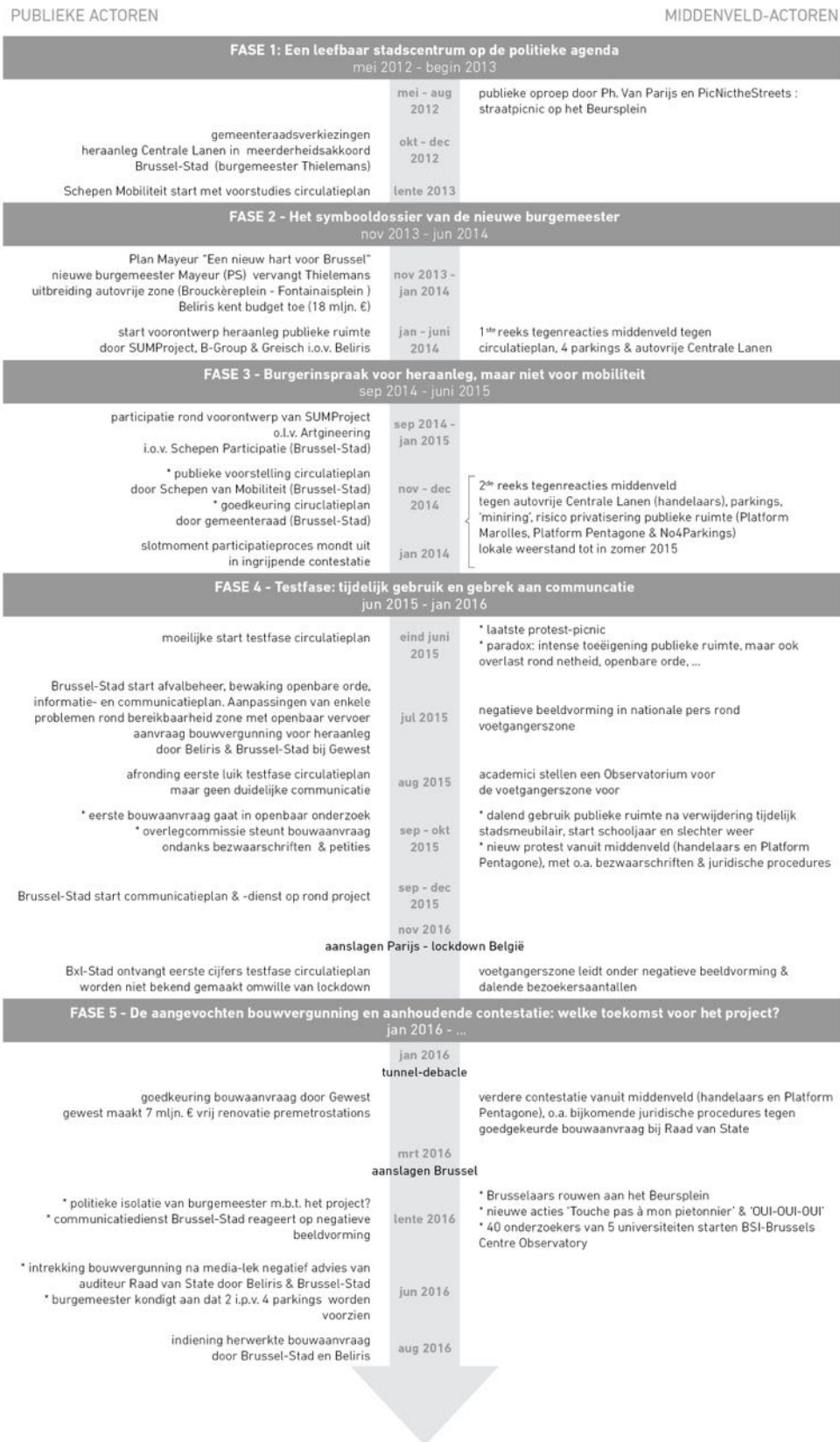
PicNicheStreets: een publieke oproep tot burgerlijke ongehoorzaamheid (mei – aug 2012)

De huidige heraanleg van de voetgangerszone krijgt een belangrijke impuls door de oproep van professor en Brusselaar Philippe van Parijs op 24 mei 2012 in drie kranten: hij roept op tot een bezetting van het Beursplein via een PicNic-actie, een daad van burgerlijke ongehoorzaamheid [VAN PARIJS, 2012a; 2012b; 2012]. Zijn inspiratie komt van een gelijkaardige protestactie voor een autovrije Grote Markt in 1971 [The Bulletin, 1971]. Een jonge facebook-generatie neemt de oproep ter harte; die gaat viraal [PicNicheStreets, 2012]. De eerste “PicNicheStreets” op het Beursplein op 10 juni is een succes: 2 500 à 3 000 mensen nemen deel. De boodschap was tegelijk vaag en concreet: “we willen geen autosnelweg in de stad, we willen geen vervuiling, lawaai en vuilnis, we willen meer groen, meer publieke ruimte en een autovrij Beursplein. We willen een leefbare stad”. [interview activist, 2016]. In de zomer van 2012 volgen een reeks kleinere acties¹¹.

Geïnterviewden geven aan dat de politieke agenda sterk wordt beïnvloedt. Het succes en de timing van de eerste PicNic, vijf maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012, dwingt lokale politici zich te positioneren en uit te spreken over het initiatief. Elke politieke fractie blijkt aanwezig op de eerste PicNic. Bovendien vraagt Van Parijs hen vervolgens om een schriftelijk antwoord op de vraag: “wat zou je doen met de Centrale Lanen wanneer je verkozen wordt?” Iedereen antwoordt: “de zone aan de Beurs moet autovrij worden.” [interview Van Parijs, 2016]. Huidig Schepen van Mobiliteit, E. Ampe, stelt echter een autoluw deel voor tussen het Fontainasplein en de Ortstraat. Ook een autotunnel [sic] onder de Beurs is een optie [Brussel Deze Week, 2012/08/17].

¹¹ Denk hierbij bv. aan de ideeënwedstrijd Anspachpark georganiseerd door stadsbeweging BRAL, waarvoor 16 projecten werden ingediend. [BRAL, 2012].

BEKNOPTE TIJDSLIIJN - VOETGANGERSZONE BRUSSEL-CENTRUM



Figuur 3. Beknopte tijdslijn – Voetgangerszone Brussel-Centrum

PicNicheStreets gaat over een *andere groep* en een *ander type* stadsactivisme dan de strijd van de bestaande Brussels stadsbewegingen IEB, BRAL en ARAU. Het initiatief komt van een groep jonge niet georganiseerde Brusselaars hoewel een aantal lokale bewoners, culturele organisaties en BRAL betrokken zijn bij de voorbereidingen. Sociale media spelen een belangrijke rol in de mobilisatie. [zie ook Tessuto, 2016]. Met een PicNic kiest men resoluut voor een speelse actiestrategie, geïnspireerd door Brusselse voorbeelden uit het verleden (zie hierboven). Uit verschillende documenten en controle van de taalachtergrond van de deelnemers blijkt dat de deelnemers aan hun acties zijn vooral Nederlandstaligen, iets minder Franstaligen en een niet te verwaarlozen groep expats. Uit verschillende formele communicatiedocumenten van de stadsorganisaties en verschillende interviews met sleutelactoren blijkt dat BRAL en ARAU de actie expliciet steunen op dat moment, IEB niet¹².

De heraanleg van de centrale lanen in het meerderheidsakkoord (dec 2012)

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 wordt zittend burgemeester, F. Thielemans (PS), herverkozen en leidt hij een nieuwe paarse coalitie (PS, sp.a, MR en Open VLD). De groene partijen (Ecolo en Groen) belanden in de oppositie. Onder druk van sp.a en oud-schepen voor Stedenbouw, Henri Simons (PS)¹³, wordt een voetgangerszone aan de Beurs een belangrijk punt in het meerderheidsakkoord van Brussel-Stad [Ville de Bruxelles, 2012]. Het initiatief wordt op 24 mei 2013 bevestigd aan het publiek [Belga, 2013/05/24]. In het politieke compromis dat daaruit volgt -“Een nieuw hart voor Brussel”- staan drie ambities centraal voor de zone [Ville de Bruxelles, 2012: 19]. Geïnterviewden geven aan dat elk punt beantwoordt aan een politieke eis van minstens één van de coalitiepartners:

- **Het transitverkeer uit het stadscentrum weren**
komt tegemoet aan de eis van Brusselse sp.a en is in lijn met de nationale politieke piste van Open-VLD; de PS wordt overtuigd via oud-schepen stedenbouw H. Simons (Ecolo, later PS) die het mobiliteitsdossier in de binnenstad reeds tientallen jaren volgt;
- **De bereikbaarheid per auto vrijwaren en doorstroming garanderen**
komt tegemoet aan Open-VLD (Schepen van Mobiliteit, E. Ampe), MR (Schepen van Handel, M. Lemesre) en PS (burgemeester Thielemans) die

de bereikbaarheid van het stadscentrum willen garanderen;

- **De lokale handel en het toerisme opwaarderen**

komt tegemoet aan MR (Schepen van Handel, M. Lemesre) en aan PS (Schepen van Toerisme, Ph. Close, en heeft de steun van de andere meerderheidspartijen.

Daarnaast voorziet het beleidsplan “een coördinatieteam voor Grote Projecten” binnen de stadsadministratie, maar verschillende geïnterviewden geven aan dat burgemeester Thielemans daar geen prioriteit van maakt. De PicNickers blijven de druk opvoeren uit vrees dat deze ambities dode letter op papier zouden blijven. Op 9 juni vindt een nieuwe PicNic aan de Beurs plaats. De burgemeester reageert daarop en vraagt de acties in andere gemeenten in het Gewest te voeren omdat “de stad al bezig is met hun eis”. Het bijna voltallige stadsbestuur maakt immers in haar beleidsakkoord werk van het project en stelt dat ze “als één man’ achter een autoluwe Vijfhoek staan” [Brussel Deze Week, 2013/05/24].

De schepen van mobiliteit bereidt een circulatieplan voor (lente 2013)

Twee ambities gaan over de bereikbaarheid van de voetgangerszone. Twee verschillende publieke actoren buigen zich over het mobiliteitsluik van de heraanleg. De Schepen van Mobiliteit bestelt een studie rond bestemmings- en doorgaand autoverkeer (de Flow-studie), wat later het circulatieplan zal genoemd worden. Achter de coulissen bestudeert de gewestadministratie (Brussel Mobiliteit) op vraag van Brussel-Stad de mogelijkheden rond openbaar vervoer, fietsers en voetgangers (de Technumstudie) [Technum, 2015]. Uit de analyse blijkt dat de strategische plannen op gewestniveau rond mobiliteit (IRIS-II-plan, 2010) en ruimtelijke planning (PRD II, 2002), niet worden meegenomen in deze voorbereidingen.

‘Een heel aantal sleutelactoren stellen dat Thielemans zich niet echt pro-actief uitsprak over de heraanleg van de centrale lanen, terwijl de nieuwe burgemeester het project, persoonlijk op zich neemt’

¹² Deze positionering kan in werkelijkheid misschien verschillen van de officiële communicatie en documenten die verspreid werden via websites, nieuwsbrieven, etc.

¹³ Volgens verschillende interviewees speelde Henri Simons (PS) een belangrijke rol in het voetgangerszone-dossier tijdens de PS-sp.a Kartel onderhandelingen, in de aanloop naar de lokale verkiezingen van 2012.

OVERZICHT BETROKKEN ACTOREN EN HUN ROL IN DE CASUS*.	
MIDDENVELDACTOREN (NON-PROFIT) – Activisten, organisaties en tijdelijke platformen	
Activisten	<p>Philippe Van Parijs, Brusselaar, filosoof en politiek-econoom (Université Saint-Louis, Université Catholique de Louvain, KULeuven, Oxford & Berkeley). Stichter en lid van meerdere denktanks</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zet het debat rond de voetgangerszone op de politieke agenda door de publicatie van een opiniestuk in drie Belgische kranten op 24 mei 2012 en een oproep om de centrale lanen aan de beurs te bezetten door een burgerlijk ongehoorzame PicNic. Realiseert politieke agenda-setting via lokale politici <p>PicnictheStreets, groep van Brusselaars</p> <ul style="list-style-type: none"> – Realiseert via sociale media de PicNic-oproep aan het Beursplein in 2012; organiseert later nog meer PicNic-acties op andere plaatsen in de stad. Focus op gezinsvriendelijke, publieke ruimte, betere luchtkwaliteit. Realiseert politieke agenda-setting via media-aandacht en netwerking <p>Verschillende kleinere activistische groepen, o.a. Picnic Sans Traffic, Clean AIR Bxl, Parking Mythe en Free54, die pleiten voor autovrije zones rondom scholen; schonere lucht in de stad, het overaanbod aan parkings aantonen en meer zitbanken voor jongeren in de publieke ruimte vragen (tegen privé-terrassen)</p>
Organisaties	<p>BRAL, stadsbeweging voor Brussel, gevestigde bewonersvereniging van voornamelijk Nederlandstalige buurtcomités en individuele Brusselaars die stadsprojecten kritisch bestudeert</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kritisch betrokken bij het debat sinds 2012. Steunt de actie van PicNictheStreets; voorstander van een grote voetgangerszone in het stadscentrum, maar vraagt wel meer overleg en participatie. Vroeger lid van het Platform Pentagone <p>IEB, Inter-Environnement Brussel, gevestigde federatie van Franstalige buurtcomités in Brussel die stadsprojecten kritisch bestudeert</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kritisch betrokken bij het debat vanaf 2014; tegen de Miniring en de parkings; later actief in Platform Pentagone, uit de officiële communicatie en uit interviews lijkt IEB tegen de voetgangerszone in haar geheel te pleiten, maar is ze in principe voor een betere gedeelde publieke ruimte <p>ARAU, Atelier de Recherche et d'Action Urbaines, gevestigde bewonersvereniging die stadsprojecten kritisch bestudeert</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kritisch over de nood aan een voetgangerszone en het procesverloop. Pleit voor een nieuwe tramlijn op de centrale lanen <p>Verschillende buurtcomités die allen een verschillende positie innemen tegenover de voetgangerszone, waaronder Sint-Goriks, Bru1000 (Comité ter verdediging van de bewoners van Brussel-Centrum), Vieux Marché Au Grains, Saint Jacques, Gemeenschapscentrum DeMarkten</p> <p>Beursschouwburg & Ancienne Belgique, lokale culturele actoren (concertzaal en cultuurhuis)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Organiseren vaak stadsdebatten en steunen een grote voetgangerszone in het stadscentrum
Platformen	<p>Platform Marolles, tijdelijk platform van bewoners en –verenigingen opgericht in november 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> – Strijdt tegen de komst van een ondergrondse parking onder het Vossenplein – Voor een transparant en eerlijke politieke cultuur <p>Platform Pentagone, tijdelijk platform van 3 Brusselse stads- en milieuorganisaties (ARAU, BRAL en IEB) en enkele bewoners en –verenigingen, opgericht in januari 2015. BRAL stapt uit het platform wegens onverzoenbare meningsverschillen rond positionering, strategie en communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Steunen de voetgangerszone initieel, maar betreuen de aparte behandeling van het ontwerp- en het mobiliteitsplan, en het gebrek aan een effectenstudie rond het mobiliteitsplan – Spannen een rechtszaak aan tegen het Mobiliteitsplan van de Stad Brussel in dec 2014
PUBLIEKE ACTOREN (federaal, gewestelijk en gemeentelijk niveau)**	
Federale actoren	<p>Beliris</p> <ul style="list-style-type: none"> – Federale administratie en opdrachtgever (bouwheer) van de heraanleg van de Centrale Lanen sinds 2003 (door SumProject) – Belangrijkste financier van het heraanlegplan
Gewestelijke actoren	<p>Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Minister van Mobiliteit, Minister van Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, kabinetmedewerkers, ambtenaren, ...)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bevoegd voor beleid rond ruimtelijke planning en mobiliteit uit op gewestelijk niveau; bevoegd voor o.a. het grootste deel van het openbaar vervoer in de stad (via STIB/MIVB) en gewestwegen zoals de tunnels ter hoogte van de kleine ring; economisch en handelsbeleid (o.a. Citydev en Atrium) – Financiert een deel van de infrastructuurwerken aan metro- en premetro-stations in de voetgangerszone
Lokale actoren	<p>Brussels Schepencollege (2012- ...)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Neemt in 2012 de aanleg van een voetgangerszone aan de Centrale Lanen op in het beleidsprogramma onder burgemeester Thielemans. Sinds 2014, onder burgemeester Mayeur, wordt 'de Stad' de meest zichtbare politieke actor in het debat, maar vaak met verschillende stemmen – Bevoegd voor het mobiliteitsluit van de voetgangerszone 'het circulatieplan', maar ook voor het masterplan handel en een deel van het participatieproces; de stad is NIET bevoegd voor de realisatie van de heraanleg van de publieke ruimte (cf. Beliris). – Eigenaar van heel wat grondeigendom in het voetgangersgebied – Financiert een deel van de opdracht, o.a. het participatieproces rond de ontwerpen van de heraanleg van de Centrale Lanen (Artgineering)
Niet betrokken	Verschillende publieke actoren zijn niet betrokken ook al zijn zij bevoegd voor grote stadsontwikkelingsprojecten. Vooral de Brusselse Bouwmeester, en het voormalige Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling, nu deel van het Brusselse Planningsbureau, vallen op

PRIVATE SECTOR - ACTOREN (Profit)	
Onderaannemers (consultants, studie- en ontwerp bureaus), in opdracht van publieke actoren	
Urban design & planning	SumProject (vroeger Groep Planning) (studie- en ruimtelijk ontwerp bureau) <ul style="list-style-type: none"> Actualisatie van ontwerp voor de heraanleg centrale lanen, i.o.v. Beliris vanaf 2012. IN samen werking met ingenieursbureaus B-group & Greisch. Sinds 1997 betrokken bij voorstudies van dit dossier
Mobiliteit	Technum (nu Tractebel) (studie- en ingenieursbureau verkeer & mobiliteit) <ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling mobiliteitsscenario's en gedeeltelijke communicatie-opdracht tussen 2012-2015, i.o.v. van Schepen van Mobiliteit. Betrokken bij gewestelijke (mobiliteitsscenario's voor revisies van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan
	Flow (studiebureau verkeersanalyse en -management) <ul style="list-style-type: none"> Verkeerstellingen in de Vijfhoek in okt. 2014. Basis-data voor mobiliteitsmodel Technum i.o.v. van Schepen van Mobiliteit
	AME (studiebureau verkeer en mobiliteit) <ul style="list-style-type: none"> Verkeerstellingen in de Vijfhoek in okt. 2015. Vergelijking voor- en tijdens de testfase van het circulatieplan, i.o.v. van Schepen van Mobiliteit
	(studiebureau) <ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling verkeerssignalisatie tijdens de testfase van het circulatieplan (eind juni 2015) i.o.v. Minister van Mobiliteit (to check)
Handel	Geo Consulting (studiebureau gespecialiseerd in detailhandel, geomarketing & marktanalyse) <ul style="list-style-type: none"> Opmaak masterplan handel (Plan Directeur de Commerce), i.o.v. Schepen van Handel
	Atrium (gewestelijke agentschap voor handel) <ul style="list-style-type: none"> Opmaak tegenstudie impact
	Citytools & Devimo (studiebureaus gespecialiseerd in strategisch advies rond stedelijke ontwikkeling en ontwikkeling van commerciële centra) <ul style="list-style-type: none"> Opmaak commerciële analyse van en strategie voor de voetgangerszone, i.o.v. Stad Brussel (burgemeester Mayeur & Schepen van Publieke Eigendommen)
Participatie	Artgineering (bureau gespecialiseerd in burgerparticipatie m.b.t. stadsplanning) <ul style="list-style-type: none"> Begeleiding van het participatieproces rond heraanleg van de Centrale Lanen 2014-2015, i.o.v. Stad Brussel, Schepen van Participatie
Communicatie	Connect (studiebureau gespecialiseerd in communicatie rond grote wegenwerken) <ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling communicatiestrategie rond circulatieplan (van jan-eind juni 2015) i.o.v. Schepen van Mobiliteit (to check)
(Inter)nationale actoren	
Parkeerbedrijf	Interparking – internationaal Belgisch bedrijf en projectontwikkelaar actief in 9 landen dat 700 parkings beheert <ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijk voor de bouw van de 4 geplande parkings op de bestemmingslus van de Brussels voetgangerszone; sterke lobby voor de bouw ervan
Handelaars, autolobby en bedrijven	Groupement des Commerçants du Centre-Ville de Bruxelles & Touring (A. Berlinbleau) <ul style="list-style-type: none"> Reageert, samen met Touring, tegen een voetgangerszone in januari 2013. Lanceert de slogan "Mort du commerce" tot op vandaag. Spant rechtszaak aan tegen de bouwvergunning
	Touring (Belgische autolobby) (I. Norro) <ul style="list-style-type: none"> Reageert samen met A. Berlinbleau tegen voetgangerszone sinds januari 2013
	V. Berckmans (lokale handelaar) <ul style="list-style-type: none"> Werpt zich op als woordvoerder van het handelaarsprotest in 2016
	Hotel Métropole (prestigieus hotel gelegen in de voetgangerszone) <ul style="list-style-type: none"> spanden een rechtszaak aan om de straat voor hun inkom te heropenen, wegens omzetverlies
	BECI – Brusselse Kamer van Koophandel (O. Willocx) <ul style="list-style-type: none"> Pro-auto lobby die belangen van Brusselse bedrijven verdedigt. Grote invloed op overheidsbeleid. BECI is niet tegen een voetgangerszone maar wel tegen de manier waarop het dossier wordt beheerd. BECI steunt de handelaars in hun vraag om het ontslag van burgemeester Mayeur
Anderen	Verschillende nutsbedrijven, bouwbedrijven, en projectontwikkelaars (o.a. AG Real Estate – verantwoordelijk voor de renovatie van het Muntcentrum en nieuw winkelcentrum aan de Brouckère)
Media	
Schrijvende pers	Lokale kranten The Bulletin (ENG), Brussel Deze Week, nu BRUZZ (NL) , Nationale kranten De Standaard (NL), Le Soir (FR), L'Echo (FR) en De Morgen (NL) <ul style="list-style-type: none"> Opmenging berichtgeving over de Brusselse voetgangerszone
Televisie	RTBF, Franstalige Belgische openbare omroep <ul style="list-style-type: none"> Berichtgeving oproep PicNic door Van Parijs in 2012 Télébruxelles & Tvbrussel, Brusselnieuws lokale stadsmedia (NL en FR) (nu BX1 en BRUZZ) <ul style="list-style-type: none"> Berichtgeving voetgangerszone en organisatie van debatten
*In de realiteit is het aantal betrokken actoren groter dan wat deze tabel aangeeft. Ze toont de vele en verschillende types actoren betrokken bij het project, en hun rol(len) op basis van het eerder genoemde kwalitatieve onderzoek.	
** De betrokken politieke actoren op gewestelijk en lokaal niveau (re)ageren echter niet op een coherente manier in dit project. Uit het onderzoek blijkt dat de positionering in het dossier tussen burgemeester, schepenen en ministers soms erg sterk van elkaar verschillen; bovendien zijn ze soms uitgesproken tegenstrijdig. Daarnaast spelen overheidsadministraties of andere politieke actoren ook een rol in het procesverloop, maar die invloed is soms minder zichtbaar in het publieke debat.	

Tabel 2. Belangrijkste actoren en hun rol in de casus van de Heraanleg van de centrale lanen, Brussel. Sinds 2012.

Fase 2: Het symbooldossier voor de nieuwe burgemeester (nov 2013-juni 2014)

In november 2013 geeft zittend burgemeester Thielemans (PS) na 13 jaar het burgemeesterschap door aan partijgenoot en voormalig OCMW-voorzitter Yvan Mayeur. Waar Thielemans zich niet echt pro-actief uitsprak over de heraanleg van de centrale lanen, maakt de nieuwe burgemeester van het project zijn symbooldossier.

Het Plan van Y. Mayeur: "Een nieuw hart voor Brussel" (dec 2013)

Tijdens zijn inauguratie op 13/12/2013 licht hij toe dat hij de voetgangerszone -zoals onderhandeld in het meerderheidsakkoord van 2012- zal uitbreiden van de Beurs tot aan het Brouckèreplein en dat er bijkomende parkings zullen komen om de bereikbaarheid van het centrum te garanderen. Het Brouckèreplein moet een soort Times Square (NY, Manhattan) worden, één van de drukste voetgangerskruispunten in de wereld, met een sterk toeristisch en commercieel karakter, waar ook het jaarlijkse nieuwjaarsvuurwerk plaatsvindt [Ville de Bruxelles, 2014].

De PicNickers, BRAL en de andere stadsorganisaties pikken het voorstel op en juichen het plan toe. Een eerste tegenreactie komt er enkel van de federale automobiëlorganisatie Touring en de voorzitter van de lokale handelsvereniging Brussel-Centrum, A. Berlinbleau. Zij zien zo'n project niet zitten, wat in lijn is met de ervaringen in andere internationale cases [Boussauw; Kesuru *et al.*, in dit Portfolio].

Eén week na de aanstelling van burgemeester Mayeur, stelt E. Ampe een principeakkoord voor: er komen 4 nieuwe parkings bij in de 'periferie' van de voetgangerszone, nl. onder het Rouppeplein, het Vossenplein (Marollen), onder de Nieuwe Graanmarkt, en onder het IJzerplein.

De burgemeester kiest voor de vlucht vooruit. Achter de schermen onderhandelt de stad voor financiering voor het project met de federale overheid, via Beliris. Beliris-voogdijminister L. Onckelinx (PS) en Brussel-Stad bereiken in januari 2014 een informeel politiek akkoord. Het Beliris-fonds voorziet aanvankelijk een budget van 18,6 miljoen euro voor het project [Belgisch Staatsblad, 2016]. Volgens één van de sleutelactoren in het dossier gebeurt dit in een risicovolle politieke context, nl. een aantal maanden voor de federale verkiezingen, wat als zeer ongewoon wordt gezien.

Eind januari 2014 stelt Y. Mayeur meteen zijn plan voor de voetgangerszone voor tijdens een persconferentie 'Un nouveau coeur pour Bruxelles/Een nieuw hart voor Brussel'. Zijn voorstel herneemt de plannen van het meerderheidsakkoord, maar stelt een uitbreiding van de perimeter voor (van 20 naar 50ha), een bestemmingslus voor autoverkeer en 4 parkings rondom de voetgangerszone. Verder heeft het plan de ambitie

om van Brussel een belangrijke winkelhoofdstad te maken [Ville de Bruxelles, 2014].

De eerste tegenreacties vanuit het Brusselse middenveld: 'geen miniring – geen 4 parkings'

Na de groene oppositie, reageert het Brusselse middenveld (PicNickers en BRAL) als eerste tegen het voorgestelde mobiliteitsluik. De bestemmingslus en de extra parkings krijgen de meeste kritieken. De oppositie lanceert de metafoor 'Miniring', wat refereert aan de erg drukke Brusselse Kleine Ring. De term wordt snel dominant in het publieke debat. De stad krijgt het daardoor moeilijker in de verdediging van het mobiliteitsluik van het project, hoewel tellingen later zullen aangeven dat er over het algemeen geen verhoging is van het aantal wagens op de 'bestemmingslus'. [o.a. AME, 2015]

Voorontwerp heraanleg publieke ruimte door SumProject in opdracht van Beliris (jan-juni 2014)

Via Beliris financiert de federale overheid (mee) de heraanleg. Het ontwerp- en planningsbureau SumProject (in samenwerking met B-Group Greisch) krijgt begin 2014 van hen de opdracht voor de opmaak van een nieuw ontwerp (SumProject werkte al sinds 1997 verschillende ontwerpen uit voor de mobiliteit in de Vijfhoek en de heraanleg van de Centrale Lanen; op basis daarvan werken ze aan een revisie). Het ontwerp wordt voorgesteld aan de opdrachtgevers in juni 2014: de publieke ruimte van de centrale lanen wordt ontworpen als 'een snoer van pleinen', en baseert zich op uitgebreide historische, technische en een sociaal-ruimtelijke analyse van de omgeving en de ondergrond waarin verschillende scenario's werden afgetoetst met de betrokken overheidspartners [interview SumProject, 2016; Corijn *et al.*, in dit Portfolio].

De informatie van geïnterviewden en de discoursanalyse geeft aan dat het stadsbestuur niet alleen in het verleden de dossiers van de heraanleg van de publieke ruimte van de vijfhoek en het mobiliteitsluik telkens *apart* behandelde volgens een klassieke opdeling naar de bevoegdheden van de schepenen. Van transversaal beleid was in die optiek geen sprake. Ook in deze fase van het project is dit het geval. Deze aparte behandeling roept vragen op in het verdere verloop van het project, wat betreft de expertise van de betrokken stedelijke beleidsmakers (burgemeester, de betrokken schepenen en hun administraties) en hun ervaring met de regie van complexe stadsprojecten. Bovendien neemt de Schepenen van Stedenbouw, G. Coomans de Brachène (MR), nauwelijks deel aan het publieke debat rond de voetgangerszone. Dat is op zijn minst opmerkelijk aangezien het om zo'n omvangrijke stedenbouwkundige ingreep gaat. De vraag stelt zich in welke mate de heraanleg van de Centrale Lanen ingebed is in het Gemeentelijk Ontwikkelingsplan van de stad.

Fase 3: Burgerinspraak voor heraanleg, maar niet voor mobiliteit (sept 2014 – jan 2015)

“Valse participatie”

Wanneer het voorontwerp van SumProject klaar is, start een participatieproces in september 2014 (tot januari 2015) op initiatief van de Schepen van Participatie, A. Persoons. Volgens de geïnterviewden zag Federale geldschietster Beliris het niet als haar taak participatie rond het project te organiseren, maar Persoons vindt dit absoluut noodzakelijk. Het college van burgemeester en schepenen stemt toe, maar beperkt de agenda: inspraak van bewoners en handelaars kan wél rond de infrastructurele herinrichting zoals ontworpen door SumProject, maar *niet* over het circulatieplan. Dat valt immers onder de bevoegdheid van mobiliteitsschepenen, E. Ampe; een meer gedetailleerd circulatieplan is op dat moment ook nog niet klaar. Verder maakt de *afbakening* van het voetgangersgebied formeel-gesproken geen deel uit van het gesprek. Oppositiepartij De Ecolo-Groen fractie beoordeelt het participatietraject daarom als ‘schijnparticipatie’ [Persbericht, 1/10/2014].

In opdracht van Persoons leidt het bureau Artgineering het participatieproces rond de voorontwerpen, in samenwerking met de stadsdienst *Brussel Participatie*. Aanvankelijk nemen ca. 250 mensen deel. Daarna werd het traject in 6 werkgroepen verdergezet via loting (10 deelnemers per groep). Op basis van de resultaten past SumProject het ontwerp aan op een aantal punten omtrent de herinrichting van de openbare ruimte, waaronder voorzieningen voor andersvaliden, kiosken, zelf een kleine aanpassing aan de perimeter, etc. [Brussel Participatie en Artgineering, 2015; Persoons, 2014/11/04, Corijn *et al.*, in dit Portfolio]. Heel wat burgers, handelaars en middenveldorganisaties willen echter spreken over verbeteringen rond het mobiliteitsluik (het circulatieplan).

Middenin het lopende inspraakproces, op 24 november 2014, stelt de Schepen van Mobiliteit ‘haar’ meer uitgewerkte circulatieplan met vier parkings publiek voor. Ze noemt het project ook ‘de grootste voetgangerszone van Europa’ [*sic*] [Ampe, 2014]. Dit leidt tot veel verwarring en frustratie bij de deelnemers van het traject (Artgineering Eindrapport 12/2014), terwijl volgens de geïnterviewden ook vragen worden gesteld door lokale handelaars, academici, bewoners en niet-Brusseelaars die de keuzes en communicatie van de stad niet begrijpen.

Een tweede golf van protest vanuit verschillende hoeken mondt uit in een ingrijpende contestatie op het slotmoment in concertzaal Ancienne Belgique (22/01/2015): er wordt geschreeuwd en gescholden. Veel bewoners, deelnemers aan het participatieproces en actiegroepen zoals Platform Marolles zijn boos over de manier waarop de stad communiceert en de plannen opdeelt. Vragen worden

ook gesteld over het ontbreken van het initiatief van andere schepenen (M. Lemesre & M. Ouriaghli wat betreft handel en vastgoed) rond hun ‘deel’ van het voetgangersproject, wat de geruchten rond vastgoedspeculatie, gentrificatie en “disneyficatie” aanwakkert. (interviews, april-mei 2016)

De lokale weerstand tegen (delen van) het project blijft tijdens de lente en begin zomer van 2015 verder leven. Zowel sociaal-culturele actoren, bewoners en gebruikers blijven actie voeren met o.a. een kunstperformance, picnics, een openluchtfilmfestival, bijeenkomsten, tijdelijke zitbanken en sociale media (cf. Kunstenfestival des Arts, PicNicheStreets, Cinema Nova, FREE 54 en CleanAIR).

Daarnaast blijft de overheidscommunicatie beperkt: tot in juni 2015 informeert de Stad nog wel over de toekomstige plannen op het terrein, maar dit deel van de opdracht van Artgineering loopt af nog voor start van de testfase van het circulatieplan (fase 4) start. Bovendien zijn heel wat bewoners en handelaars nog niet op de hoogte van het geplande project en de samenhang. De nieuwe communicatiecel van de Stad die zich zou focussen op deze taak is pas operationeel vanaf september 2015. [zie Vermeulen en Hardy, in dit portfolio].

Fase 4: De testfase: tijdelijk gebruik en gebrek aan communicatie (juni 2015-January 2016)

Eind juni 2015 gaat de testfase van het *circulatieplan* van start, maar het bleef onduidelijk *wat* er juist getest zou worden en tot wanneer dit zou duren. Wegsignalisatie werd aangepast, sommige straten werden eenrichtingsverkeer, baanvakken werden gereduceerd of tijdelijk in onbruik gesteld voor bepaalde weggebruikers, etc. Tegelijkertijd kwam er tijdelijk stadsmeubilair en allerlei spelinstallaties (pingpong, petanque, uitleen-container, ...).

Door het gebrek aan duidelijke communicatie van het stadsbestuur, leek de testfase te gaan over de heraanleg van de publieke ruimte. Die heraanleg zag er helemaal niet uit zoals in de voorontwerpen van SumProject. Voor de stad Brussel betekende de testfase echter: de impact van het circulatieplan testen, evalueren en bijsturen. Hoe het gebruik en de toe-eigening van de publieke ruimte gebeurde, hoorde daar niet bij. Dat is op zijn minst opmerkelijk, want door het mooie zomerweer was die toe-eigening gedurende twee maanden vrij intens. De ruimte werd in grote mate gebruikt om te vertoeven en de testfase was in dat opzicht alvast een succes voor de voetgangerszone. Volgens de geïnterviewden verliepen de eerste dagen, bij gebrek aan een duidelijk beheersplan, echter erg moeilijk (voornamelijk wat betreft netheid, openbare orde, animatie...). Dat leidde tot negatieve (nationale) media-aandacht en een negatieve beeldvorming, ook al kwam de stad met een aantal ad-hoc oplossingen die de specifieke problemen snel aanpakten.

Bovendien had er geen overleg plaatsgevonden tussen de lokale handelaars en de stad in aanloop

naar de testfase, wat de onvrede en angst rond de economische impact van het project verder aanwakkerde. Het gebrek aan een specifieke communicatiedienst rond de voetgangerszone bij de stad Brussel¹⁴ en de weinig-diplomatische “ongelukkige” uitspraken van de burgemeester polariseren het debat rond de voetgangerszone verder, aldus de geïnterviewden.

De stad volgt een bochtig parcours en de negatieve perceptie?

Eind augustus 2015 loopt het eerste luik van de testfase af, weerom zonder duidelijke overheidscommunicatie. Het stadsmeubilair en de spelen worden weggehaald wanneer het nieuwe schooljaar begint. Samen met het slechte weer, daalt het gebruik van de publieke ruimte. In media en via het contactpunt van de stad wordt melding gemaakt van problemen rond parochialisering van de publieke ruimte, vooral 's avonds. [zie o.a. BRUZZ, 06/07/2015; BRUZZ, 08/07/2015; Le Soir, 16/09/2016; RTL, 18/10/2016; Interview 18/08/2016, Brussel-Stad]. Bovendien denken sommige mensen dat het om de finale heraanleg gaat. En daarop komen heel wat klachten.

Begin november 2015 ontvangt de stad de mobiliteitscijfers van de testfase [AME, 2015]. De resultaten geven wat betreft 'leefbaarheid' een vrij positief beeld: het autogebruik op de Anspachlaan verdwijnt (minus 1.200 wagens per uur in de spits), en het autoverkeer op de 'miniring' steeg niet, tegen de verwachtingen in. [Technum, 2015]. Het daalde zelfs op verschillende plaatsen, uitgezonderd in de Keizerslaan en de Zespenningenstraat.¹⁵ Maar volgens de geïnterviewden werd er niet sterk uitpakket met het nieuws omwille van de militaire 'lockdown' en de economische problemen (zie verder).

Mobiliteitsproblemen waar een oplossing wordt voor gevraagd (via o.a. twee petitie ca. 1.000 handtekeningen en een beroepsprocedure) gaan over:

- Het al dan niet openen van de Zuidstraat voor autoverkeer (2 petitie);
- De inkorting van het bustraject van lijn 46 waardoor de verbinding tussen Anderlecht en het oostelijk deel van het stadscentrum verdwijnt (petitie) en meer algemeen de verminderde bereikbaarheid van het hypercentrum per bus op

lijnen die vroeger dichter kwamen (nrs. 38, 63, 47, 88, 126, 127 en 128);

- De onbereikbaarheid per auto van het bekende Hotel Métropole¹⁶;
- De gevaarlijke verkeerssituatie voor fietsers door het opheffen van de busbanen op een deel van de bestemmingslus (Wolvengracht, Schildknaapstraat, Bisschopsstraat en Lombaertstraat);
- Het circulatieplan in haar geheel, voornamelijk de éénrichtingsbaan met dubbele banen die erg gevaarlijk wordt voor voetgangers. (beroepsprocedure).

Door een combinatie van onder meer het gebrek aan een gecoördineerde communicatie van de overheid, de ad-hocaanpassingen aan de verschillende plannen, de complexe architectuur van het publieke debat en de toenemende polarisering, wordt het stadsproject van de voetgangerszone een erg gevoelig politiek project.

De eerste bouwaanvraag gaat in openbaar onderzoek

In tussentijd (eind juli 2015) vraagt opdrachtgever Beliris een stedenbouwkundige vergunning aan voor de heraanleg van de centrale lanen (Door het statuut van het circulatieplan is een stedenbouwkundige vergunning niet nodig). Tijdens het 30 dagen durende openbaar onderzoek (van 03/09 tot 02/10) worden honderden bezwaarschriften door burgers, handelaars en andere lokale betrokkenen ingediend vooral onder impuls van IEB via het Platform Pentagone. Ze willen een effectenstudie van het plan en klagen aan dat het circulatieplan en het ontwerp voor de heraanleg apart van elkaar ontworpen en voorgesteld werden. 'Dat mag niet volgens de Europese richtlijnen,' stelt het bezwaarschrift.

Op de wettelijk voorziene overlegcommissie (14/10/2015) zijn heel wat bewoners aanwezig. De commissie oordeelt echter dat de bezwaren niet correct zijn, maar stelt wel de opmaak van een lichter 'effectenrapport' voor, ook al is dit volgens hen wettelijk niet vereist. De commissie oordeelt verder dat de bezwaarschriften vanuit juridisch standpunt geen opschorting vergen, waardoor de bouwvergunning uiteindelijk in januari 2016 wordt afgeleverd¹⁷.

Nog meer negatieve impact: aanslagen Parijs, lockdown, en nationale media

Na de aanslagen in Parijs (13/11/2016) beslist de federale regering dat het land in lockdown gaat: nog niet alle daders zijn bekend en er zouden banden met Brussel zijn. De toegang tot publieke gebouwen is strikt beperkt; politie en leger patrouilleren in de

¹⁴ Eind juni werd de dienst net opgericht, in juli werd de eerste medewerker aangeworven maar het zal nog 6 maanden duren voordat de communicatiecel volledig is (6 medewerkers) en echt actief is. [Interview 18/08/2016, met contactpersonen rond de voetgangerszone, Brussel Stad en Interview 05/10/2016 met Cel Communicatie, Brussel Stad]. Zie ook Vermeulen en Hardy [in dit Portfolio].

¹⁵ Op een aantal kruispunten parallel met de bestemming lus werd wel verhoogd sluipverkeer vastgesteld. [AME, 2015].

¹⁶ Zij spanden één van de momenteel 6 lopende rechtszaken aan tegen de voetgangerszone.

¹⁷ De juridische procedure aangevat op 13 februari 2014 door het Platform Pentagone is echter nog lopende.

straten. De voetgangerszone leidt hieronder, het aantal bezoekers in Brussel daalt waardoor economische activiteiten krimpen. Nationale media zetten dit alles in de verf, waardoor niet alleen de concrete problemen, maar ook de negatieve perceptie, een spiraal van falen rond het project van de voetgangerszone creëren. De druk op lokale handelaars wordt groter; het protest uit die hoek groeit. Wanneer de burgemeester enkele wijzigingen doorvoert, brengt dit eerder een gevoel van macht teweeg bij de vragende partijen (zoals bv. Hotel Métropole), dan dat de protesten en klachten dalen.

Het Gewest investeert in infrastructuurwerken voor metro en fiets

Vanaf de goedkeuring van de bouwvergunning voor de heraanleg in januari 2016, stelt de Minister van Mobiliteit P. Smet (SP.A) een budget van ca. 7 miljoen € ter beschikking van Beliris voor de reeds lang geplande infrastructuurwerken aan de belangrijkste premetrostations op de Centrale Lanen (waterdichting), maar ook voor de fietsparkings en -infrastructuur zoals voorzien in het ontwerp van SumProject.

Het tunnel-debacle

Net dan ontstaat een hevig debat dat invloed heeft op de voetgangerszone: de discussie woedt –weerom op nationaal niveau– rond het al dan niet sluiten van de Brusselse tunnels. Omdat één van de tunnels scheurtjes vertoont, beslissen de Brusselse overheden tot grondige controle. Een aantal tunnels zullen uit veiligheidsoverwegingen sluiten, waaronder een aantal op de kleine ring, rondom de geplande voetgangerszone in de vijfhoek. Weerom is de communicatie onduidelijk. Deze keer is het Gewest bevoegd; het stadscentrum zou volgens de wegsignalisatie onbereikbaar zijn, wat in de realiteit niet het geval was. Uit een interview met één van de sleutelactoren kon de fout van de onderaannemer niet rechtgezet worden door de Stad-Brussel; deze werkte immers i.o.v. het Gewest.

Fase 5: De aangevochten bouwvergunning en aanhoudende contestatie: welke toekomst voor het project? (januari 2016-...)

Een reeks rechtszaken uit verschillende hoeken

Ondanks 305 bezwaarschriften, keurt de overlegcommissie de aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning goed in oktober 2015 [Ville de Bruxelles, 2015b]. Het protest van de handelaars en het Platform Pentagone flakkert op. Het Platform gaat in beroep bij de Raad van State om de vergunning ongedaan te maken; ze zijn tegen de bouwvergunning, tegen het ‘doorknippen’ van de centrale lanen en uiteindelijk tegen de voetgangerszone zelf. Het Platform bevindt zich opeens –en waarschijnlijk ongewild– in dezelfde verhoogde gemeenschap met de automobielenorganisatie

Touring en de handelaars die tegen het gehele project is. Niet iedereen van het Platform ondertekent dit discours echter. BRAL wil niet riskeren dat er helemaal geen voetgangerszone komt en stapt er formeel uit. [interview, 2016].

Naast de rechtszaak van het Platform Pentagone, lopen er nog een zestal andere juridische procedures, sommigen ingediend door georganiseerde groepen, andere door individuen. We denken daarbij bv. aan de zaak ingediend door de handelaars (onder leiding van A. Berlinblau) omwille van de (vermeende) economische impact van de voetgangerszone op hun omzet [Bv. Belga, 15/03/2016; L’Avenir, 08/03/2016]. Verder blijven er volgens verschillende organisaties onduidelijkheden in de communicatie door het stadsbestuur, zowel wat betreft de plannen met de terrasvergunningen als het grondbeheer van het aanzienlijke vastgoed dat de stad/het OCMW bezit in het gebied [Ville de Bruxelles, 2014]. De voetgangerszone komt nogmaals negatief in het nieuws [Bv. Belga, 28/06/2016; De Morgen, 17/06/2016].

Politieke isolatie van de burgemeester?

De mediaberichtgeving en verschillende geïnterviewden suggereren dat het stadsbestuur –en meer bepaald de burgemeester– zich steeds meer in een politiek geïsoleerde positie bevindt wat betreft het project. De evolutie en complexiteit van de verschillende discours in het publieke debat rond de voetgangerszone, toont dat er steeds meer groepen zijn die zich tegen het gehele project keren, waaronder enkele die aanvankelijk wel voorstanders waren; we denken daarbij vooral aan het Platform Pentagone. Aanvankelijk zijn zij voorstander, maar vragen om een aantal voorwaarden (cf. standpunt “oui, mais non”). Later vragen ze om een annulatie van het gehele project (cf. beroepsprocedures in 2015). En zo komt de realisatie van het project na 19 jaar strijd op de helling te staan, terwijl uit de discoursanalyse tegelijk blijkt dat velen toch voorstander zijn en het gebruik en de toe-eigening van de openbare ruimte in de dagelijkse praktijk in het algemeen erg succesvol blijkt.

De aanslagen in Brussel op 22 maart 2016 zetten de symboolfunctie van het Beursplein in de kijker zoals zelden tevoren. Bewoners komen er samen om te rouwen. Het is meteen een nieuwe impuls voor het belang van zo’n plek in de stad. In de nasleep daarvan lanceren twee burgers de actie ‘Touche pas à mon piétonnier’; ze krijgen al gauw de steun van de Picnickers en BRAL (met “OUI-OUI-OUI”) om toch maar duidelijk te maken dat de zone gewenst is.

Start van het BSI- Brussels Centre Observatory

Eind mei gaat het BSI-BCO van start: een interuniversitaire samenwerking van het Brussels Studies Institute verenigt ca. 40 onderzoekers rond verschillende thema’s (publieke ruimte, socio-economische aspecten, mobiliteit en toegankelijkheid

en stedelijk beleid). Ze buigen zich over de uitdagingen die zich stellen rond het project en werken aan de valorisatie van bestaand onderzoek rond voetgangerszones¹⁸.

Intrekking van de bouwvergunning door de overheden

Wanneer de communicatiecel van de Brusselse stadsadministratie eindelijk ingewerkt is en mei-juni 2016 de eerste zichtbare tekenen op vlak van communicatie merkbaar zijn in de publieke ruimte (beelden van het project boven elk plein en een kleine infokiosk), wordt een negatief verslag van de Auditeur van de Raad van State gelekt in de media. Het advies van de Auditeur stelt een schorsing voor wegens 'ernstige onregelmatigheden' [Conseil d'État - Auditorat, 2016].

Eind juni trekt Beliris in overleg met de Stad Brussel en het Gewest de bouwvergunning in om de schorsing vóór te zijn. De bouwvergunning wordt aangepast en opnieuw ingediend in augustus 2016. De start van de werken werd toen met 6 maanden uitgesteld, maar op het moment van schrijven (september 2016) is er nog geen nieuws.

Conclusies

De analyse van het beleidsproces en de vertogen daaromtrent verheldert de complexe architectuur van het debat rond de Brusselse voetgangerszone. De verschuivende positionering gedurende het proces tussen de voor- en tegenstanders wordt door het expliciteren van de argumenten meer leesbaar.

N.a.v. een open oproep voor een Picnic-actie (2012) bestond aanvankelijk een relatief brede steun voor een grote voetgangerszone in het Brusselse stadscentrum, zowel onder bewoners, politici als handelaars. Activisten slaagden (mee) in de politieke agendasetting.

De nieuwe burgemeester maakte er een gezamenlijk politiek project van in 2014 en verzekerde voldoende (federaal) budget voor de uitvoering. Ondanks het politieke compromis, ontbrak echter een transversale aanpak van het project. De luiken rond mobiliteit (circulatieplan en parkings), de heraanleg van de publieke ruimte, maar ook het luik rond lokale handel, werden door elke bevoegde schepen onafhankelijk van elkaar ontwikkeld, zo geven de interviews aan. Bovendien is het overleg tussen de lokale overheid, de bouwheer (federale overheid) en het Gewest (investeringen metro's en fietsinfrastructuur in het gebied) op administratief

niveau relatief beperkt. Die verdeeldheid bracht veel verwarring en onvrede bij het publiek.

Hoewel het stadsbestuur kon steunen op grondige analyses en ontwerpen uit het verleden, voerde elke bevoegde schepen zijn/haar deel van het project uit, soms niet, en soms veel later dan de andere delen. Vooral de keuzes gemaakt in het circulatieplan (de bestemmingslus en de geplande extra parkings) en het uitblijven van een (nieuwe) effectenstudie, zetten kwaad bloed, zowel bij voor- als tegenstanders. Op het ontwerp van de publieke ruimte kwam echter veel minder kritiek in het publieke debat.

Bovendien communiceerden de verschillende overheden ofwel niet, ofwel met verschillende stemmen. Daarnaast was de communicatiedienst van de stad Brussel pas na de lancering van de tijdelijke voetgangerszone actief (september 2015). Tot dan ontbrak ook een coherent communicatieplan voor het project. Dat heeft de polarisatie in het debat rond het project mee gevoed.

'Uiteindelijk veroorzaakte het gebrek aan steun voor het project van lokale actoren & middenveld, en de aanhoudende contestatie tot een verzwakking van het eerder gemaakte politieke compromis'

Een groot deel van het protest ontstaat echter rond de manier waarop de overheid haar publiek opdrachtgeverschap invult. Bewoners vroegen niet alleen om meer samenhang tussen de studies en plannen, maar protesteerden ook tegen de beperkte inspraak in het plan. De vraag naar meer duidelijke communicatie en overleg tussen bewoners en overheid, ook om concrete problemen in de zone op te lossen, klonk steeds luider. Uit de discoursanalyse en de interviews blijkt dat de perceptie van politieke isolatie van de burgemeester rond het project ontstond omwille van drie redenen. Eerst en vooral besteedde het stadsbestuur vanaf de tweede fase te weinig aandacht aan het zoeken naar instemming en steun voor haar concrete voorstellen bij de burgers, middenveld en private actoren. De focus van de lokale overheid lag daarentegen op het vinden van politieke steun en een politiek compromis op de verschillende niveaus (Brussels stadsbestuur, Gewestregering en Federaal) om het project uitgevoerd te krijgen. Maar daardoor verloor ze draagkracht, ook bij die groepen die het project aanvankelijk genegen waren. Ten tweede zorgden de 'gemiste start' bij het begin van de testfase in juni 2015 en de gebrekkige overheidscommunicatie voor negatieve beeldvorming en verwarring. Dat had als

¹⁸ In augustus 2015 roepen een aantal BSI-leden op om het gepolariseerde debat te objectiveren. Ze stellen de oprichting van een interuniversitair Observatorium voor (tussen 3 Brusselse universiteiten). Dit kan de bestaande kennis rond voetgangerszones bundelen en zo bijdragen aan het maatschappelijke debat. Burgemeester Y. Mayeur steunt en financiert het idee [Interviews met sleutelactoren, 2016].

gevolg dat de steun bij lokale actoren en bewoners voor het project verder afbrokkelde. Tenslotte droegen ook een aantal belangrijke exogene gebeurtenissen, waaronder de lockdown, de economische impact daarvan op handel en diensten in het stadscentrum en het debat rond de eventuele definitieve sluiting van de tunnels, bij aan een verdere afname van 'publieke' steun. In dat vacuüm werd het ongenoegen en protest ook erg emotioneel. En uiteindelijk veroorzaakte het gebrek aan steun bij lokale actoren & middenveld, en de aanhoudende contestatie ook tot een verzwakking van het eerder gemaakte politieke compromis tussen burgemeester en schepenen in 2014.

Kortom: op het eerste zicht lijkt de polarisatie tussen voor- en tegenstanders vooral tussen 'lokale politiek', 'handelaars' en 'bewoners' te gebeuren. Uit de discoursanalyse blijkt echter dat de meeste actoren het project wél genegen zijn, maar zich tijdens de periode van het onderzoek (lente-zomer 2016) eerder terughoudend opstellen. Voor één groep 'voorstanders' (waaronder een deel lokale handelaars) speelt de angst voor het transitieproces een sterke rol. Anderen steunen nog steeds een autoluw centrum, maar wantrouwen de invulling van het publieke opdrachtgeverschap rond het project op vlak van informatie, communicatie, overleg en transversale aanpak. Een deel van de tegenstanders

pleit ondertussen eerder voor de annulatie van de hele voetgangerszone uit vrees voor privatisering van de openbare ruimte, gentrificatie, "disneyficatie".

Op basis van deze casus kunnen we argumenteren dat verschillende factoren naar voren worden geschoven, die stap voor stap voor (aanhoudende) contestatie van het project zorgen: het gebrek aan overleg, overheidsregie, transparante informatie en gecoördineerde communicatie. Dat zorgde voor een verlies aan publieke steun en bracht indirect (in combinatie met de exogene factoren) ook het politieke compromis in gevaar.

Een noodzakelijke voorwaarde om weer meer externe steun te krijgen, is meer aandacht voor de verschillende onderliggende verbeeldingen van de betrokken actoren, de belangen en concrete grieven in het planningsproces. In een meer gedetailleerde analyse van de discourscoalities en de verschillende visies over hun ideale stad –of *imaginaires*– [Vanhellemont, nog te verschijnen] zal gesteld worden dat meer actoren dan we initieel zouden denken het project positief voorstaan. Wat zo'n (collectieve) verbeelding is, welke verbeeldingen een rol spelen in dit debat en de manier waarop deze *imaginaires* strategisch ingezet worden in de argumentatie en publieke discours, wordt op algemene wijze ingeleid in de paper van Genard *et al.* [in dit Portfolio].

Bibliografie

- , 1971. The world's most beautiful car park. In: *The Bulletin*. 1971, no. 7.
- , 2012. Open VLD: 'Autotunnel onder verkeersvrij Beursplein'. In: *Bruzz*, 17 August 2012. Available at: <http://www.bruzz.be/nl/nieuws/open-vld-autotunnel-onder-verkeersvrij-beursplein>
- , 2013. Thielemans: 'Picknickers zouden beter andere gemeenten opzoeken'. In: *Bruzz*, 24 May 2013. Available at: <http://www.bruzz.be/nl/nieuws/thielemans-picknickers-zouden-beter-andere-gemeenten-opzoeken>
- , 2014. Anspachlaan wordt 'voetgangerszone voor automobilisten'. In: *Bruzz*, 4 May 2014.
- , 2015. Stad: 'Nachtelijke netheidsploegen in voetgangerszone niet veilig'. In: *BRUZZ* [online]. 8 July 2015. [Consulted on 10 July 2016]. Available at: <http://www.bruzz.be/nl/nieuws/stad-nachtelijke-netheidsploegen-voetgangerszone-niet-veilig>
- , 2015. Van voetgangerszone tot stort: 'Er liggen zelfs mensen in de bloembakken te slapen'. In: *BRUZZ* [online]. 6 juli 2015. [Consulted on 10 July 2016]. Available at: <http://www.bruzz.be/nl/video/tvbrussel/van-voetgangerszone-tot-stort-er-liggen-zelfs-mensen-de-bloembakken-te-slapen>
- , 2016. Seringues et sans-abris armés dans les stations de métro du piétonnier de Bruxelles : Yvan Mayeur tacle la police fédérale, le parquet et l'Office des Étrangers. In : *RTL.be* [en ligne]. 18 October 2016. [Consulted on 19 October 2016]. Available at: <http://www.rtl.be/info/regions/bruxelles/seringues-et-sans-abris-armes-dans-les-stations-de-metro-du-pietonnier-de-bruxelles-yvan-mayeur-tacle-la-police-federale-le-parquet-et-l-office-des-860064.aspx><http://www.rtl.be/>
- , 2013. Les premiers coups de pioche du réaménagement du centre de Bruxelles seront donnés en 2015. In: *Le Soir*, 24 May 2013. Available at : <http://www.lesoir.be/248564/article/actualite/fil-info/fil-info-belgique/2013-05-24/premiers-coups-pioche-du-reamenagement-du-centre-bruxelles-seront>
- AME, 2015. Tellingen testfase circulatieplan oktober 2015. In: *opdracht van Brussel-Stad*. Niet publiek beschikbaar.
- AMPE, E., 2014. Een nieuw circulatieplan voor de Vijfhoek. Persconferentie 24 november 2014. Persdossier. Available at: http://www.elsampe.be/sites/default/files/pdf/persdossier_circulatieplan.pdf
- ARON, J., 1978. Le tournant de l'urbanisme bruxellois: 1958-1978. Brussels: Librairie Du Monde Entier.

- ATRIUM, 2015 . Le Piétonnier passe douloureusement son premier grand oral. Available at: <http://atrium.brussels/fr/blog/le-pietonnier-passe-douloureusement-son-premier-grand-oral/>
- B-GROUP GREISCH, 2016. *Projets – Boulevards du Centre de Bruxelles*. [Consulted on 12 August 2016]. Available at: http://www.greisch.com/projet/reamenagement_boulevards_centre_bruxelles/
- BELGISCH STAATSBLAD, 2016. Bijakte nr. 12 bij het Samenwerkingsakkoord van 15 september 1993 tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot bepaalde initiatieven om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel te bevorderen. 21 maart 2016. [Consulted on 30 April 2016.] Available at: http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2016/04/21_1.pdf#Page70
- BELIRIS, 2014. Jaarverslag 2014. Brussels. Available at: https://issuu.com/beliris/docs/jaarverslag_2014-nl
- BERZIN, M., 2016. *Bruxelles et la crise de l'Etat-nation belge : de la ville-capitale à la métropole en réseau*. Doctoral thesis in geography. Bordeaux-Bruxelles. Université Bordeaux Montaigne-Vrije Universiteit Brussel.
- BISA, 2007. *De indeling van het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in wijken*. [Consulted on 10 March 2016]. Available at: <https://wijkmonitoring.brussels/indeling-brussels-hoofdstedelijk-gewest-in-wijken/>
- BRAL, 2012. *Ontwerpwedstrijd Anspachpark*. [Consulted on 12 July 2016.] Available at: <http://www.parcanspach.be/>
- BREËS, G., 2009. Bruxelles-Midi. L'urbanisme du sacrifice et des bouts de ficelle. Brussels: Aden Belgique.
- BRUSSEL PARTICIPATIE/BRUXELLES PARTICIPATION, AND ARTGINEERING, 2014. Participation dans le cadre du projet de réaménagement des boulevards du centre de la Ville de Bruxelles. Synthèse / Participatietraject in het kader van het project voor de heraanleg van de centrale lanen van de stad Brussel. Synthèse. Bruxelles. Ville de Bruxelles/Stad Brussel. [Consulted on 12 March 2016]. Available at: <https://www.bruxelles.be/dwnld/29815242/2015-01-15%20Boulevards%20Centre%20-24%20propositions.pdf>
- BRUXELLES MOBILITÉ/MOBIEL BRUSSEL and RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 2015. IRIS 2. Plan de mobilité, Région de Bruxelles-Capitale. [Consulted on 12 July 2016]. Available at: <http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/articles/la-mobilite-de-demain/en-quelques-mots>
- CONSEIL d'ETAT – AUDITORAT, 2016. Rapport sur la demande de suspension. 8/06/2016. L'association sans but lucratif Groupement du Commerce du Centre de Bruxelles. [Consulted on 12 June 2016]. Available at: <https://www.scribd.com/doc/315879045/Rapport-sur-la-demande-de-suspension-du-pietonnier>
- CORIJN, E. and VAN DE VEN, J., 2009. *The Brussels Reader*. Brussels: VUBPress.
- DE SOUZA, M. L., 2006. Social movements as 'critical urban planning'agents. In: *City*. 2006. Vol. 10, no. 33, pp. 327-342.
- DOUCET, I., 2012. Making a city with words: Understanding Brussels through its urban heroes and villains. In: *City, Culture and Society*. 2012. Vol. 3, no. 2, pp. 105–116.
- GEOCONSULTING (VILLE DE BRUXELLES), 2015. Dossier de Presse. Présentation du Schéma de Développement commercial et du Web observatoire du commerce. 27 mars 2014 (sic). [Consulted on 14 July 2016]. Available at: http://marionlemesre.be/wp-content/uploads/2015/03/DOSSIER-DE-PRESSE_-27mars2015L.pdf
- HAJER, M. A., GRIJZEN, J. and VAN 'T KLOOSTER, S. (eds.), 2010. *Strong Stories: How the Dutch are Reinventing Spatial Planning*. Rotterdam: 010 Publishers.
- HAJER, M. and POORTER, M., 2005. Visievorming in transitieprocessen. Een evaluatieonderzoek in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM. Amsterdam. [Consulted on 14 July 2016]. Available at: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Visievormingtransitieprocessen.pdf>
- HASS-KLAU, C., 1993. Impact of pedestrianization and traffic calming on retailing: A review of the evidence from Germany and the UK. In: *Transport Policy*. 1993. Vol. 1, no. 1, pp. 21–31.
- HOWARTH, D., and TORFING, J. (eds.), 2004. *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance*. Berlin: Springer.
- JESSOP, B., BRENNER, N. and JONES, M., 2008. Theorizing sociospatial relations. In: *Environment and Planning D: Society and Space*. 2008. Vol. 26, no. 3, pp. 389–401. Available at: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=d9107>
- KESTELOOT, C., 2002. Brussels, a truncated metropolis. In: *GeoJournal*. 2002. Vol. 58, no. 1, pp. 53–63.
- LEPRINCE, P., 2016. Un plan d'action pour le métro Bourse. In : *Le Soir*. 16 September 2016. p.34
- LEVY, S., 2016. *La planification sans le plan. Règles et régulation de l'aménagement du territoire bruxellois*. Brussels: VUBPress.
- MONITEUR BELGE. 2002. *Plan Régional de Développement (PRD II)*. Adopté le 12/09/2002. Bruxelles. Région de Bruxelles-Capitale. [Consulted on 20 August 2016]. Available at:

- <http://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-strategiques/le-plan-regional-de-developpement-prd/le-prd-de-2002-1>
- OBSERVATORIUM VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN BRUSSEL-HOOFDSTAD, 2015. Welzijnsbarometer 2015. Available at: <http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/welzijnsbarometer2015.pdf>
- OBSERVATORIUM VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN BRUSSEL-HOOFDSTAD, 2016. Zoom op de gemeenten – editie 2016. Zoom op Brussel. [Online]. Available at http://www.observatbru.be/documents/graphics/fiches-communales/2016/brussel_nl.pdf
- PERSOONS, A., 2014. 1,2 miljoen verschillende meningen over de Centrale Lanen. 4 November 2014. [Consulted on 20 October 2016]. Available at: <https://ansbrussel.wordpress.com/2014/11/04/12-miljoen-verschillende-meningen-over-de-centrale-lanen/>
- PLATFORM PENTAGONE, 2015. *Dit is geen Voetgangerszone*. [Platformtekst]. [Consulted on 30 July 2016]. Available at: http://nl.platformpentagone.be/wp-content/uploads/2015/06/15_05_21-charte-NL.pdf
- PLATFORM PENTAGONE, 2016. *Piétonnier du centre : tous les documents de l'enquête publique*. [Consulted on 15 September 2016]. Available at: <http://www.platformpentagone.be/enquete-documents/>
- SUMPROJECT, 2015. Heraanleg Centrale Lanen. Dossier aanvraag stedenbouwkundige bouwvergunning. Versie 14/10/2015. Brussel. Beliris-Stad Brussel.
- SUMPROJECT, 2016. Central Boulevards, Brussels. [Consulted on 12 August 2016]. Available at : <http://www.sum.be/#!central-lanes/c1znp>
- SWYNGEDOUW, E. and BAETEN, G., 2001. Scaling the city: the political economy of 'glocal' development - Brussels' conundrum. In: *European Planning Studies*. 2001. Vol. 9, no. 7, pp. 827-849.
- TECHNUM, 2015. Réalisation d'un plan de circulation dans le Pentagone. Résultats modélisation macroscopique. Version 5. 23 mars 2015. Bruxelles: Ville de Bruxelles. [Consulted on 6 June 2016]. Available at: <http://fr.calameo.com/read/0010576452f41eb082af5>
- VAESEN, J., 2008. *Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*. Doctoral thesis in Philosophy and Letters. Brussels. Vrije Universiteit Brussel.
- VAN DEN BRINK, M. A., and Metze, T., 2006. Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- VAN PARIJS, P., 2012a. Onleefbare stad? Philippe Van Parijs roept op tot ongehoorzaamheid. In *Brussel Deze Week*, 24 May 2012. Available at: <http://www.bruzz.be/nl/nieuws/onleefbare-stad-philippe-van-parijs-roept-op-tot-ongehoorzaamheid>
- VAN PARIJS, P., 2012b. 'Picnic the streets' : ce n'est qu'un début. Carte Blanche. In: *Le Soir*, 21 June 2012. [Consulted on 20 October 2016]. Available at: <http://www.lesoir.be/10055/article/debats/cartes-blanches/2012-06-28/picnic-the-streets-ce-n-est-qu-un-debut>
- VAN PARIJS, P., 2012c. Onttroon koning auto, picknick op de Anspachlaan. In: *De Morgen*, 25 Mei 2012. [Consulted on 25 May 2012]. Available at: <http://www.demorgen.be/binnenland/onttroon-koning-auto-picknick-op-de-anspachlaan-bda0e5a7/>
- VANHELLEMONT, L., te verschijnen., 2016. *The Power of the Imaginary in Urban Planning Processes*. Doctoral thesis in urban sociology. Milan. Milano-Bicocca University
- VERMEULEN, S., 2015. The Brussels Canal Zone. Negotiating Visions for Urban Planning. Brussels: VUBPRESS.
- VILLE DE BRUXELLES, 2004. Plan Communal de Développement. [Consulted on 20 August 2016]. Available at: <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm/4172>
- VILLE DE BRUXELLES, 2010. Plan communal de Mobilité. [Consulted on 20 August 2016]. Disponible sur : <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm/5734>
- VILLE DE BRUXELLES, 2012. Grands Projects - Un nouveau cœur pour la capitale. In : Programme de législation [2012-2018]. Une ville qui change pour tous les Bruxellois. p. 19. [Consulted on 14 July 2016]. Available at: <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm/docY9oCCVgaFhE=>
- VILLE DE BRUXELLES, 2014. *Un nouveau cœur pour Bruxelles ! Dossier de presse du 31 janvier 2014*. [Communiqué de presse de Bourgmestre]. [Consulted on 10 July 2016]. Available at: <https://www.bruxelles.be/dwnld/57560940/140131%20-%20Un%20nouveau%20coeur%20pour%20Bruxelles.pdf>
- VILLE DE BRUXELLES, 2015. Plan de Circulation Pentagone. [Consulted on 11 July 2016]. Available at: <https://www.bruxelles.be/artdet.cfm?id=8227&>
- VILLE DE BRUXELLES, 2016. Tijdelijke politie ordonnantie inzake het wegverkeer betreffende de circulatieplan Vijfhoek (deel 17 : nieuwe voetgangerszones en zone 30 centrale lanen). Available at: <https://www.brussel.be/artdet.cfm/docXXEdRa1TV8w>