

Meer met Meer

Bijdragen aan de Plandag 2019



Redactie:
Geiske Bouma
Beitske Boonstra
Elke Vanempten

// IN //
PLAN //
/ NING

Meer met Meer

Bijdragen aan de Plandag 2019

Redactie:

Geiske Bouma

Beitske Boonstra

Elke Vanempten

Thema MEER met MEER

Het gaat goed, met de economie, met ons algemeen welzijn. Ook ruimtelijke kwaliteit krijgt opnieuw aandacht, en steeds vaker laten we niet-monetaire waarden zoals collectiviteit, duurzaamheid, inclusiviteit, circulariteit etc. meewegen in onze ruimtelijke keuzes. Een ideale tijd dus, om daadwerkelijk zaak te maken van de grote transitie waar onze huidige maatschappij voor staat: duurzaamheid, energie, mobiliteit, klimaat, digitalisering, inclusiviteit....

Tegelijkertijd zorgt een goed draaiende economie voor zowel tijd- als ruimtedruk. Bekende en nieuwe vragen om ruimte buitelen over elkaar. Meer woningen, nieuwe vervoersvormen, energiezuinige wijken, klimaat-adaptieve steden, werklocaties voor de nieuwe economie, meer robuuste en bio-diverse groenstructuren, natuur-inclusieve en stadsgerichte landbouw, open ruimte ... het lijstje lijkt oneindig. Samen met de ruimtelijke opgaven stapelen zich ook het aantal actoren op dat bij ruimtelijke transformaties betrokken is: overheden, bedrijven, burgers, belangenverenigingen, investeerders, ... We willen steeds maar meer met meer...

Aan meer met meer zit echter ook een keerzijde. Steeds meer mensen haken om diverse redenen af. De actualiteit van klimaatmarsen en manifestaties van gele hesjes zetten aan het denken. Omgevingsbeleid staat daarmee ook voor de opgave om een binnen de grenzen van de fysieke leefomgeving een nieuw welvaartsmodel uit te denken en vorm te geven. Een model dat alle groepen van de maatschappij zin geeft om mee te stappen in de genoemde transitie.

Het thema van de PlanDag 2019 is hiermee: "Meer met Meer". Hoe doe je dat? Hoe koppel je de grote transitie aan de diverse vragen om ruimte? Hoe organiseer je ruimtelijke transformaties die meerdere opgaven samenbrengen, en door uiteenlopende actoren worden ingezet? Hoe kun je opgaven slim met elkaar combineren? Hoe krijgen we de samenleving in al zijn diversiteit mee? Hoe regel je financiering voor transformaties waarvoor de verantwoordelijkheid en betrokkenheid over meerdere actoren en beleidsvelden verspreid is? Welke nieuwe vraagstukken en dilemma's komen voort uit dit "meer met meer" plannen?

De ambitie is om op basis van alle bijdragen en discussie uiteindelijk een beeld te kunnen vormen over hoe we 'Meer met Meer' op een goede manier kunnen inzetten, welke voorbeelden ons hierbij op weg helpen en wat dat van ons als ruimtelijke professionals vraagt. In de voormiddag zullen Guy Gypens (algemeen en artistiek directeur van het kunstencentrum Kaaitheater in Brussel) en Bob D'Haeseleer (Schepen Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing, Omgeving, Duurzaamheid van Eeklo) onder leiding van Bart Cosijn (moderator) het debat aftrappen. Hierna volgt een key-note door Floris Alkemade Rijksbouwmeester, voorzitter van het College van Rijksadviseurs) over Panorama Nederland. Bart Cosijn zal vervolgens als moderator het debat met de zaal verder modereren.

Naast het hoofdthema in de voormiddag, is in twee parallelle namiddagsessies een diversiteit aan onderwerpen aangesneden. Deze onderwerpen kunnen worden beschouwd als de vlaggen die een zeer verscheiden lading voor discussie tussen Nederlandse en Vlaamse planners dekken. Ter inspiratie van de inzenders hebben betrokken experts uit de Vlaamse en Nederlandse plannerswereld deelgenomen aan deze themasessies. Hierna volgen de onderwerpen en hun moderatoren en reflectanten.

1. MEER open ruimte vraagt om MEER ambitie

RONDE 1 – Moderator: **René van der Lecq** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Geoffrey Vanderstraeten** (Vlaamse Overheid, Departement Omgeving)

RONDE 2 – Moderator: **Elke Vanempten** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Thomas Hartman** (Wageningen University & Research)

2. MEER leren door MEER ambitie

Moderator: **Geiske Bouma** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Bas Waterhout** (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur)

3. MEER leren met MEER mensen

Moderator: **Beitske Boonstra** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Jeroen Niemans** (Hiemstra en de Vries)

4. MEER kunnen met MEER data

Moderator: **René van der Lecq** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Jeroen van Schaick** (Provincie Zuid-Holland)

5. MEER kosten MEER delen

Moderator: **David Dooghe** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Marc Hanou** (Planbureau voor de Leefomgeving)

6. Met MEER actoren MEER doen voor klimaat en energie

Moderator: **David Dooghe** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Roel Massink** (Gemeente Utrecht)

7. MEER mobiliteit MEER ambitie

Moderator: **Geiske Bouma** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Hans Tindemans** (VRP)

8. MEER economie MEER ambitie

Moderator: **Rien Van der Wall** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Kobe Boussauw** (Vrije Universiteit Brussel)

9. Excursie – Fietstocht naar inspirerende ‘MEER met MEER’-plekken

Begeleiding: **Hugo Meeus** (coördinator Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit) en

Ive Van Bouwel (coördinator projecten stedelijke ontwikkeling van de stad Turnhout)

In dit boek vindt u de verschillende bijdragen voor de PlanDag 2019. De inzendingen van papers, opinies en praktijkbesprekingen in deze bundel zijn geordend naar de themasessies op de PlanDag. Een overzicht van bijdragen op alfabetische volgorde naar auteur vindt u onder ‘Overzicht Abstracts’ (zie p.11).

Wij wensen u een dag vol inspiratie en debat!

Namens het Bestuur Planologische DiskussieDagen 2019,
Geiske Bouma

De organisatie van de PlanDag is in handen van het bestuur van de Stichting Planologische Diskussiedagen, bestaande uit:

Geiske Bouma (TNO – Strategy and Policy for Environmental Planning, Den Haag) voorzitter

Erik van den Eijnden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag)

penningmeester

Rien van de Wall (perspective.brussels, Brussel) secretaris

Elke Vanempten (Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) en Vrije Universiteit Brussel (VUB))

Beitske Boonstra (BecomingPlanner & Universiteit van Gent, AMRP, Gent)

Martijn van den Bosch (Stec Groep, Arnhem)

David Dooghe (Vereniging Deltametropool, Rotterdam, Universiteit van Antwerpen en Lectoraat Future Urban Regions, Tilburg)

René van der Lecq (Vlaamse overheid, Departement Omgeving, Brussel)

De Stichting Planologische Diskussiedagen organiseert de PlanDag in samenwerking met de Beroepsvereniging van de Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP). De beroepsverenigingen zien een duidelijke meerwaarde in een regelmatige ontmoeting en discussie tussen leden van beide vakgemeenschappen. De planningspraktijk in Nederland en Vlaanderen kent immers een aantal gemeenschappelijke uitdagingen, die moeite van de discussie waard zijn. Het PlanDag bestuur dankt de verenigingen voor hun inzet in de voorbereiding van de PlanDag 2019.

De PlanDag 2019 is mede mogelijk gemaakt dankzij de Stadsregio Turnhout, locatie van de PlanDag 2019.



Grote dank gaat uit naar de sponsors van de PlanDag 2019:



Vlaamse Overheid, algemene sponsoring



Rijksoverheid

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, algemene sponsoring

OMGEVING, sponsor Prijs voor de Jonge Planoloog



Antea Group, sponsor PlanDag prijs



TEN GELEIDE	3
ORGANISATIE EN BEGUNSTIGERS	7
INHOUDSOPGAVE	8
OVERZICHT ABSTRACTS	11

THEMA: MEER open ruimte vraagt om MEER ambitie (1) 29

Elin Nieland, Rick Meijer, Arend Jonkman en Thomas Hartmann	
<i>Wat is er gebeurd met Planners' Paradise? Een analyse van Nederlands gemeentelijk grondbeleid</i>	30
Elke Vanempten, Maarten Crivits, Frank Nevens en Elke Rogge	
<i>Landbouwparken, een 'meer met meer' verhaal voor stad en open ruimte? (België)</i>	38
Ann Pisman, Geert Mertens, Isabelle Loris en Peter Vervoort	
<i>Urban sprawl in Vlaanderen Ruimtelijke én financiële winsten door het investeren in anti urban sprawl maatregelen</i>	48

THEMA: MEER open ruimte vraagt om MEER ambitie (2) 61

Ann Pisman, Stijn Vanacker, Veerle Strosse, Peter Vervoort, Katleen Vermeiren en Helena Bieseman	
<i>Meer ruimtebeslag en minder open ruimte in Vlaanderen. Een meer gedetailleerde analyse van de feiten</i>	62
Sabine Caremans, Gerard Stalenhoef en Myrtle Verhaeven	
<i>Open ruimte in en rond Mechelen en ten zuiden van Antwerpen, verhalen onthullen de openruimte en verbinden</i>	72
Björn Bracke en Paul Wuillaume	
<i>Ruimte voor nutteloze natuur. Ontwerpen in tijden van massa-extinctie</i>	82
Griet Celen, Marjolijn Claeys, Joachim Declerck, Hans Leinfelder, Sirka Lüdtkke, Bram Vandemoortel	
<i>Tafels van vermenigvuldiging zorgen voor beweging in de Vlaamse open ruimte</i>	90

THEMA: MEER leren door MEER ambitie 103

Clemens de Olde en Kobe Boussauw	
<i>Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams omgevingsbeleid: van RSV naar BRV</i>	103
Melika Levelt en Karin De Nijs	
<i>Incrementeel ontwikkelen: Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?</i>	116
Tara Op de Beeck en Charlotte Timmers	
<i>Ruimtelijke verbreding van grootschalige infrastructuurprojecten; casestudy Dender- en Leievallei</i>	128
Nikki van der Nat	
<i>Collaborative governance als start punt voor de opschaling van slimme innovaties</i>	140

THEMA: MEER leren met MEER mensen 153

Kim Carlotta van Schönfeld en Wendy Tan	
<i>Meer met mate: co-creatie en leren</i>	154
Jan Schreurs	
<i>Een pleidooi voor sensus communis</i>	162
Kristien Lefeber	
<i>De integrale omgevingsvisie, een utopie?</i>	172
Lilian van Karnenbeek en Wendy Tan	
<i>Het stedelijk laboratorium als lege huls? Het gevaar van het verzuimen van wetsnormen in een 'experiment'</i>	182

THEMA: MEER kosten MEER delen 193

Lieve Custers en Oswald Devisch	
<i>Participatieve maatschappelijke kostenbaten-analyse als sleutel om het betonstopdebat te openen. Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt</i>	194
Ive Van Bouwel	
<i>Tussen droom en daad: een vereveningsverhaal met meerdere kanten</i>	206
Menno van der Veen	
<i>Tien participatienormen. Een contractuele methode voor participatieprocessen</i>	216
Ilse van Rijsingen	
<i>Pionieren met participatie. Leren van de Brabantse Omgevingsvisie</i>	226

THEMA: MEER kunnen met MEER data	235
Isabelle Loris, Marten Dugernier en Thérèse Steenberghen <i>Meer data meer inzicht?</i>	236
Peter van de Laak m.m.v. Martin Dubbeling, Jan Goedman en Pieter Leroy <i>Dashboard voor stedelijke regio's. Kompas voor duurzame ontwikkeling</i>	246
Sophie De Mulder, Inge Penninx en Jan Zaman <i>Het nieuwe normaal: bewustzijn van de verweving tussen wonen en werken</i>	258
THEMA: MEER economie, MEER ambitie	269
Ine Dhondt <i>Gaat de Vlaamse regering dan toch een compromis vinden voor de havenuitbreiding? En wat met de klimaattransitie? / Praktijkbespreking</i>	270
Merten Nefs <i>Handelslandschappen. Over leven met logistiek</i>	276
Sophie De Mulder, Inge Penninx en Jan Zaman <i>Ruimte onderwerpen voor economische activiteiten: mogelijke inrichtingen volgens verschillende gebiedstypes</i>	286
Silke Lemant, Kathy Gillis, Barbara Smits, Tom Dumez, Hilde De Ridder, Lynn Peeters en Meredith Van Hove <i>Baanbrekend winkelen: samen onderweg naar de Vlaamse steenweg van morgen? / Praktijkbespreking</i>	296
THEMA: MEER mobiliteit, MEER ambitie	303
Kobe Boussauw, Oscar Broeckhoven en Koen Van den Troost <i>Visie voor transitie: het verkennend ruimtelijk onderzoek voor de stadssnelweg B401 in Gent</i>	304
Marie Mistaen <i>Ruimtelijke problemen vragen ruimtelijke oplossingen: mobiliteit in het hedendaags debat / Opinie</i>	314
Geert Mertens en Ann Pisman <i>Beter beleid voor minder geld</i>	318
THEMA: Met MEER actoren MEER doen voor klimaat en energie	329
Anneloes van Noordt <i>Wie voelt zich verantwoordelijk voor de energietransitie? Een relationele multi-actoren analyse van de complexe klimaat en energie uitdagingen</i>	330
Celine Brus <i>The Scale up Capacity of a District Approach: Complexity Challenges and Collaborative Governance in the Local Energy Transition</i>	340
David Evers, Pia Nabielek en Joost Tennekes <i>De dubbele opgave: een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief</i>	352
Geert Mertens <i>Goed leven binnen de grenzen van onze leefomgeving: op zoek naar humanity's sweet spot in en actueel omgevingsdiscours / Opinie</i>	362
EXCURSIE	367
Fietstocht naar 'Meer is Meer'-plekken (6km)	367
NOTITIES	368
CORRESPONDENTIE EN COLOFON	372

Overzicht

ABSTRACTS

Visie voor transitie: het verkennend ruimtelijk onderzoek voor de stadssnelweg B401 in Gent

304

Kobe Boussauw, Oscar Broeckhoven en Koen Van den Troost

Het draagvlak voor grote infrastructuurprojecten in dichtbevolkte omgevingen kalft zienderogen af, een argument dat nadrukkelijk aanwezig is in een aantal lopende debatten rond de toekomst van bestaande stadssnelwegen. Het is in deze context dat in 2018 een verkennend ruimtelijk onderzoek naar de toekomst van de B401, het viaduct dat het centrum van Gent rechtstreeks met het snelwegennet verbindt, werd gevoerd. De opdracht van de Stad Gent werd uitgevoerd door een consortium van de bureaus Tractebel en 51N4E, ondersteund door experts van Granstudio, Vrije Universiteit Brussel en Wageningen U&R. De voorliggende paper biedt inzicht in de problematiek, het proces, en de voorgestelde oplossingsrichtingen. De context voor het ontwerp onderzoek is het werken aan een meer leefbare stad, waar de nadruk op klimaatrobustheid, wonen, werken en nabijheid ligt, veeleer dan op snelle autobereikbaarheid. Binnen deze visie werd via een participatief proces een mogelijk transitietraject ontwikkeld. Daarbij worden drie systemen onderscheiden: een dynamische leefomgeving, een stedelijk landschap en een alternatief mobiliteitsmilieu. Implementatie gebeurt geleidelijk, met als eerste stap een viertal experimenten: (1) tijdelijke invullingen op en onder het viaduct, (2) het vergroenen en ontharden van restruimtes, (3) lokale voedselproductie, en (4) een nieuwe bovenlokale verbinding in de vorm van een - mogelijk zelfrijdende - shuttle, die ook de toekomstige transferia met de activiteitencentra zal verbinden. Het mogelijke transitietraject wordt ontwikkeld op basis van drie geprojecteerde 'momentopnames' op korte, middellange, en lange termijn, waarbij het viaduct systematisch van zijn verkeersfunctie wordt ontdaan en de mogelijkheid wordt gecreëerd om (delen van) het viaduct te herbestemmen of permanent te verwijderen.

Onze fauna en flora staan sterk onder druk in de Vlaamse nevelstad. Een groot aantal diersoorten in Vlaanderen is met uitsterven bedreigd. Hoewel iedere Vlaming voorstander is van bijkomende natuur, is onze ruimtelijke honger te groot om hier daadwerkelijk werk van te maken. Ruimtelijk planners, zowel vanuit het planningsapparaat als vanuit het vergunningenbeleid, doen te weinig om natuurdoelstellingen daadwerkelijk te ondersteunen. We moeten vaststellen dat natuurbewegingen en -agentschappen zich moeten vastklampen aan de Europese stokken achter de deur om verdere verlies van biodiversiteit tegen te gaan. Concepten als 'ecosysteemdiensten' of 'green infrastructure' moeten de ecologische, economische en sociale voordelen van natuur in beeld brengen en zorgen voor een politiek en maatschappelijk draagvlak voor natuur. Bij de inrichting van natuurgebieden worden meteen de potenties voor wandelen, mountainbiken en horeca geëxploreerd. De natuur moet worden ingericht zodat deze de Vlaming zijn lucht zuivert, zijn hemelwater opvangt en voorziet in zijn sport- en recreatiebehoeftes. De slaagkansen van deze antropocentrische insteek zijn hoogst twijfelachtig. Moeten we niet vertrekken vanuit de idee dat de wilde hamster, de huismus en de bever hetzelfde bestaansrecht hebben dan wij als mensen? Moet de menselijke habitat en impact niet aanzienlijk worden geïntensifieerd en ingekrompen zodoende ook andere soorten overlevingskansen te bieden? Op basis van een verkennend onderzoek voor de Groenpool Antwerpen, een sterk geclaimd gebied rondom de verkeersknoop van Ranst, proberen we een aantal ideeën omtrent plannen voor natuur, die niet ten dienste staat van de mens, te exploreren.

The scale -up of capacity of a district approach

340

Complexity Challenges and Collaborative Governance in the Local Energy Transition

Celine Brus

Multiple Dutch municipalities are increasing their ambitions and their efforts in order to achieve independence from natural gas. This transition is set in a multilevel sociotechnical complex system in which the interactions of niche, regime and landscape level explain the dynamics of a transition. These leading municipalities are forced to experiment with novel approaches to generate innovation in their local niche. This research studies the development of the scale-up capacity of transition experiments (district approaches) to replace gas. In Sluispolder and Palenstein interviews are held with the key stakeholders. This comparative case study shows little scale-up capacity. The scale-up capacity of the district approaches is most challenged by the synergy of social, technical and financial complexity in the sociotechnical energy system. The presence and impact of a collaborative governance process (CGP) is measured at three levels: within the municipality organisation, in the district and in the region. Regionally, a CGP is absent as it is too early in the transition for different municipalities to collaborate. Zoetermeer shows the benefits of a fully developed CGP for the development of a district approach. Residents, especially homeowners, are identified as the biggest challenge. They increase social, technical and financial complexity, however, are also unfitted to join a CGP. An appropriate and intensive communication process is necessary to inform, interest and involve them. In addition, financial constructions need to be developed in order to make a transition within their capabilities and within their interests.

Sabine Caremans, Gerard Stalenhoef en Myrtle Verhaeven

Antwerpen-Brussel, die verstedelijkte as, het hart van de Vlaamse Ruit en het metropolaan kerngebied van Vlaanderen, wie denkt er dan nog aan open ruimte? Als je echter goed kijkt, zal je merken dat het stedelijk landschap veelzijdiger is dan het lijkt. In de strategische projecten Zuidrand Antwerpen, open en beleefbaar en Open Ruimte in en rond Mechelen zijn de afgelopen jaren inspanningen geleverd om net niet naar die verstedelijking, maar naar het landschap en de bebouwing te kijken door een open ruimte-bril. En wat blijkt ineens, ten zuiden van Antwerpen vinden we een streek die bestaat uit een regionale parkomgeving met wel tien beekvalleien, forten, kasteeldomeinen en nabije landbouw en natuur tussen de Rupelstreek en de Voorkepen. Stad Mechelen wordt trots omlijst door vier goed bereikbare en machtige waterlopen die natte natuurgebieden, stadsbossen en parken, vruchtbare landbouwgebieden en multifunctionele overstromingsgebieden aaneenrijgen in een beleefbaar geheel. Een hele openbaring, die we beetje bij beetje daadwerkelijk op de kaart zetten: een 'Samen op pad-kaart' met kindvriendelijke wandellussen en een Zuidrand vol smaak en wandelplezier naar het groene en historische erfgoed... Tegelijk worden samenhangende (deel)gebieden uitgetekend rond openruimtestructuren en vinden gemeenten, provincies en Vlaamse overheid elkaar en worden overeenkomsten gesmeed. Een streekvereniging Zuidrand krijgt vorm.

Open ruimte wordt verbonden en bindt tegelijk ook een waaier aan partners en projecten, wat mee zorgt voor een heuse cultuuromslag en een regionale afstemming van verschillende ruimteclaims en ruimtelijke problematieken. Mogelijkerwijs worden dan ook meer gerichte keuzes gemaakt voor het versterken van de onbebouwde ruimte. Inderdaad meer en meer...

Tafels van vermenigvuldiging zorgen voor beweging in de Vlaamse open ruimte 90

Griet Celen, Marjolijn Claeys, Joachim Declerck, Hans Leinfelder, Sirka Lütke en Bram Vandemoortel

De open ruimte is boordevol. Ze is boordevol gebruikers (voor voedselproductie, natuurbeleving of recreatie) en levert veel maatschappelijke diensten (voor verkoeling, waterbuffering, hernieuwbare energie of als gezonde leefomgeving), maar kan dat enkel doen als haar eigen cycli en biodiversiteit ruimte krijgt en niet onderbroken wordt. Die driedubbele complexiteit aan claims zal er niet minder op worden, integendeel. Open ruimte staat steeds meer onder druk. Tegelijk vormt het een onmisbare sleutel om klimaatverandering tegen te gaan.

Het behoud en de ontwikkeling van de open ruimte is echter ook een hefboom waarrond een weelde aan initiatieven en dynamiek bestaat. En dat is een kans. Maar om die kans te grijpen hebben we een andere aanpak nodig. Als we de aanwezige lokale energie kunnen laten samensporen met een geïntegreerde gebiedsaanpak en dit op verschillende plekken tegelijkertijd, dan organiseren we een 'vermenigvuldigingsdans' om de concrete uitdagingen aan te gaan.

Naar aanleiding van de groeiende ervaringen binnen 'Water+Land+Schap' wil deze paper een actieve programmawerking als methode verder verkennen. Het laat immers toe dat lokale gebiedscoalities in hun gebied concreet aan de slag gaan, versterkt door overheidspartijen die binnen een beleidsoverschrijdend thema aan hetzelfde zeel trekken en de gebiedscoalities vleugels geven.

De open ruimte gaat in het offensief. Tijd voor een Open Ruimte Beweging!

Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt

Lieve Custers en Oswald Devisch

In Vlaanderen wordt er op dit moment een hevig debat gevoerd rond het herverdelen van de hoge maatschappelijke kosten die eigen zijn aan het verspreid verstedelijkingsmodel, maar ondanks dit debat blijven we doorverkavelen. We onderzoeken hoe dit debat meer impact kan hebben door de maatschappelijke kosten en baten van alternatieve verstedelijkings-scenario's te expliciteren.

Een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is een methode om de waarde van alle gevolgen van een beleidsbeslissingen voor alle leden van de samenleving te evalueren door deze gevolgen (de kosten en baten) om te zetten in een aantal monetaire waarden. De uitvoering van een dergelijke MKBA is een complex proces. Het opzet van dit onderzoek is om een model te ontwikkelen voor een 'participatieve MKBA' die toelaat dat een collectief van bewoners, lokale overheden en lokale organisaties alternatieve toekomst voor hun verkaveling coproduceren, en vervolgens de kosten en baten van deze toekomst doorrekenen.

In de paper wordt een eerste toetsing van dit model besproken aan de hand van een concrete case in de Heilig-Hartwijk in Hasselt. In deze paper maken we de analyse van het participatie-proces tot nu toe door te kijken naar hoe de MKBA de transparantie in het proces vergroot en wie zijn kosten en baten er in rekening worden gebracht en dus standing heeft in het proces.

Het nieuwe normaal: bewustzijn van de verweving tussen wonen en werken

Sophie De Mulder, Inge Pennincx en Jan Zaman

Doorgaans wordt de link tussen een economische activiteit en een bedrijventerrein sneller gelegd dan de link tussen een economische activiteit en het woonweefsel. Het grootste gedeelte van de economie bevindt zich echter buiten bedrijventerreinen, in verweven omgevingen. Net zoals er een differentiatie in woonomgevingen bestaat, is er één in economische locaties: gebieden met enkel bedrijven, gebieden met verweving tussen wonen en bedrijven of gebieden met verweving tussen verspreide bedrijven en open ruimte. Gebieden met enkel wonen of bedrijven en gebieden met verweving tussen wonen en bedrijven bepalen samen de interne structuur van nederzettingen.

Sinds 2015 voert Departement Omgeving onderzoek naar het voorkomen van economische locaties in Vlaanderen. In een eerste conceptueel onderzoek is gekozen voor segmentatie, wat binnen de vastgoedpraktijk van belang is. De benadering van het individuele bedrijf als onderzoekseenheid in zijn omgeving volgt daaruit. De opschaling van individuele bedrijven naar gebiedstypes biedt inzicht in het ruimtelijk-economisch netwerk in Vlaanderen. Deze paper synthetiseert enkele inzichten uit het onderzoekstraject. Deze gaan over (1) het bedrijf en de relatie tussen de (verweven) locatie en activiteit (2) de rol van de vastgoed-sector bij verweving en (3) die van de overheid/ruimtelijke professional.

Het huidige ruimtebeslag neemt best niet meer toe. Ruimte voor economie is een belangrijke nood, maar hoe ontwerpen we die ruimte voor economische activiteiten binnen het huidige ruimtebeslag? De laatste jaren zagen we publicaties met ontwerpinitiatieven en ontwerpend onderzoek voor economische activiteiten (Labo XX, Re:Work, Leiedal Kameleon,...), met elk een eigen doelstelling en finaliteit. Daarnaast heeft het Departement Omgeving in 2017 en in 2018 twee keer samengewerkt met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en met de Sheffield University School of Architecture rond verdichting in het economisch weefsel.

Deze paper put uit dit rijk materiaal en haalt er ontwerpstrategieën voor economische ruimte uit, met als doel de economische ruimte te behouden en zelfs te vermeerderen, zonder bijkomend ruimtebeslag. De toepassing en het resultaat van de ontwerpstrategieën verschillen naargelang de ontwerpsituatie. Hoe meer economie je in een gebied wil, hoe meer gewicht de economische ontwerpstrategieën krijgen. Voor volgende ontwerpsituaties wordt de toepassing van de ontwerpstrategieën bekeken: (1) een omgeving met enkel bedrijven, die dan eveneens de kwaliteit van het gebied bepaalt, (2) een omgeving waarin bedrijven de kwaliteit bepalen, maar waar een klein aantal woningen rond de bedrijven aanwezig zijn, (3) een omgeving waarvan de kwaliteit bepaald wordt door wonen, maar waarbij bedrijvigheid (vb. economische activiteiten op het gelijkvloers) als doel wordt gesteld en (4) een omgeving waarin de kwaliteit enkel door wonen wordt bepaald. De toepassing van deze strategieën zal geïllustreerd worden met voorbeelden uit de aangehaalde studies.

Clemens de Olde en Kobe Boussauw

Welke nieuwe institutionele capaciteit is nodig voor het nieuwe Vlaamse omgevingsbeleid? Dit is de centrale vraag die we stellen nu Vlaanderen zich geleidelijk aan opmaakt om het systeem van structuurplanning te vervangen door dat van ruimtelijke beleidsplanning. Deze vertrekt vanuit een sturingsfilosofie waarbij maatwerk en ruimte voor lokale ontwikkelingen meer centraal staan dan in het verleden. In het Witboek BRV typeert de Vlaamse Overheid de evolutie van haar rol: “van sterk regulerend naar voorwaarden-scheppend.” Wil dit nieuwe omgevingsbeleid effectief zijn, dan vergt dat een andere organisatie van de dagelijkse planningspraktijk. Het omgaan met de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden, marktpartijen, middenveld en burgers en de opbouw van kennis en maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke ingrepen vereist institutionele capaciteit die deels kan voortbouwen op, maar die ook verschilt van wat er nu aanwezig is.

Daarom beschouwen we in deze bijdrage hoe het gesteld is met de institutionele capaciteit voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen anno 2019. We doen dat eerst door de actuele literatuur over capaciteitsopbouw te bespreken. Vervolgens kijken we naar de capaciteitsopbouw die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het RSV. Ten slotte leggen we de theorie en kennis uit het verleden naast de initiatieven die nu ondernomen worden in het kader van het BRV om te verkennen welke (nieuwe) institutionele capaciteit er nodig is voor de komende generatie omgevingsbeleid.

**De dubbele opgave: een reflectie op de implementatie van windenergie
vanuit een ruimtelijk perspectief**

352

David Evers, Pia Nabielek en Joost Tennekes

Ongeveer tien jaar geleden is door de Rijksoverheid een nationale doelstelling gesteld van 6.000 megawatt (MW) opgewekt door windmolens op land in 2020. En ongeveer vijf jaar geleden is één geïntegreerd nationaal kader opgesteld in de Structuurvisie Wind op Land. Dit beleid lijkt op wat we kennen als de naoorlogse ‘blauwdrukplanning’: bepaalde gebieden worden voornamelijk op basis van technocratische criteria aangewezen als ‘geschikt voor windenergie’. Voor die gebieden worden dan concrete uitvoeringsplannen opgesteld waarbij ‘goede landschappelijke inpassing’ voor draagvlak moet zorgen. In dit artikel kijken wij met een ruimtelijk perspectief terug op hoe er met deze doelstelling en systematiek is gewerkt. We vergelijken de ervaringen van de Rijksoverheid en vier provincies met het maken van beleid voor wind-op-land en het uitvoeren van wind-projecten.

Onze belangrijkste conclusie is dat de overgang naar een duurzame energievoorziening een dubbele opgave is: zowel de opgave om tijdig meer duurzame energie te realiseren in Nederland, als de opgave om duurzame energie in de dagelijkse leefomgeving in te passen op een manier die kan rekenen op zoveel mogelijk begrip. Op alle overheidsniveaus moet de discussie gevoerd worden over de plek (letterlijk en figuurlijk) die duurzame energie in de leefomgeving zal gaan innemen, als over de manier om de gebruikers van deze leefomgeving bij deze veranderingen te betrekken.

De ambitie om zoveel mogelijk maatschappelijke transitie mee te nemen in lopende ruimtelijke transformaties vraagt om integratie. Dit is ook de kern van de nieuwe integrale Omgevingswet in Nederland. Deze Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De wet bepaalt ook het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Deze wet bevat 6 kerninstrumenten waarvan de omgevingsvisie er één van is. De omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed...

De opdracht voor VPO was om buitenlandse voorbeelden van geïntegreerd omgevingsbeleid te onderzoeken, waarin we de focus leggen op de nieuwe omgevingswet in Nederland. Vrij snel richtte ik dit onderzoek op het begrip integraliteit/samenhang in de omgevingsvisie.

Is zo'n integrale omgevingsvisie ook mogelijk in Vlaanderen, m.a.w. is het materiële object ook van ruimte te verbreden tot de fysieke leefomgeving? Gaat het over dezelfde thema's? Is hierover verder onderzoek wenselijk?

In de omgevingsvisies zoeken we naar de strategieën om aan integraal beleid te doen voor de fysieke leefomgeving. We onderscheiden een vijftal strategieën. De meest gebruikte strategie, namelijk werken met geïntegreerde thema's, werken we uit voor Vlaanderen. Ten slotte trekken we er lessen uit voor Vlaanderen en op de drie onderzoeksvragen (gouden cirkel: waarom, hoe, wat?) formuleren we antwoorden.

Incrementeel ontwikkelen

116

Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?

Melika Levelt en Karin de Nijs

Burgers, creatieve ondernemers en maatschappelijke organisaties speelden de afgelopen jaren een belangrijke rol bij het invullen van braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed. Op vele plekken zijn buurtmoestuinen, creatieve broedplaatsen en levendige bedrijventerreinen ontstaan. Bewust of uit noodzaak is de ontwikkeling van deze plekken vaak open en zoekend van aard. Deze incrementele ontwikkelwijze heeft de potentie om ruimtelijke ontwikkelingsprocessen een meer kort-cyclisch en lerend karakter te geven. Wanneer hierbij verbinding wordt gezocht met lokale gemeenschappen kan dit bovendien de legitimiteit van de ontwikkeling versterken. In de praktijk blijkt de mate waarin deze initiatieven invloed uitoefenen op meer definitieve planvorming en invulling echter beperkt. Op basis van onderzoek naar 9 projecten in Amsterdam, Almere en Groningen gaan we in dit paper op zoek naar verklaringen: wat zijn belangrijke belemmeringen en kansen voor incrementele ontwikkeling? Onze bevindingen laten zien dat incrementeel ontwikkelen veel vraagt van burgers, overheden en marktpartijen. Veel projecten sneuvelen onder toenemende druk van markt en politiek. Om hier tegenwicht aan te bieden en voorbij het experiment te komen is het van belang dat maatschappelijke actoren overheden en private eigenaren weten te overtuigen van hun visie op en meerwaarde voor het gebied. Overheden die incrementele ontwikkeling mogelijk willen maken dienen nieuwe kaders en werkprocessen te ontwikkelen om marktkrachten buiten te houden en andere partijen een kans te geven. Regelingen voor het verwerven en langdurig gebruiken van grond door niet-professionele ontwikkelaars (burgers en kleine ondernemers) voor eigen gebruik lijken een belangrijke sleutel.

Big Data is hot. Maar leidt meer data tot meer inzicht? En kunnen we dergelijke data inzetten voor beleidsvraagstukken in de ruimtelijke ordening?

Op dit moment groeit de interesse van beleidsmakers voor bronnen zoals Facebook, Google, Twitter, Instagram of blogs die waardevolle informatie bevatten die normaal moeilijk te verzamelen zijn op korte termijn. Big Data kan een meer regelmatige, kosteneffectieve en geharmoniseerde gegevensverzameling bieden en een gelegenheid zijn om gemakkelijker nieuwe belangrijke problemen aan te pakken zoals bijvoorbeeld klimaat, gezondheid of huisvesting. De grote doorbraak betreffende praktische toepassingen van Big Data-bronnen in plannings- en ontwikkelingsprocessen moet echter nog komen..

De beschikbaarheid van tijdige, nauwkeurige statistische informatie stelt beleidsmakers, praktijk-mensen, onderzoekers en andere belanghebbenden in staat om een breed scala aan kwesties aan te pakken in het zich snel ontwikkelende economische en sociale landschap van vandaag. In toenemende mate kan informatie van het analyseren van internetactiviteiten of sociale media worden gebruikt voor het observeren van trends in ruimtelijke ordening en interessante mogelijkheden bieden om beleid te ondersteunen met actuele informatie.

Spanningen op de woningmarkt hebben gevolgen voor het verhuisgedrag van mensen, wat opnieuw gevolgen heeft voor de arbeidsmobiliteit. Dit onderzoek illustreert in hoeverre 'big data' kan worden gebruikt om bestaand ruimtelijk beleid te verrijken en meer up-to-date bewijsmateriaal te leveren bij het inschatten van nieuwe trends voordat hun effecten zichtbaar worden in traditionele gegevensverzamelingen (nationale statistieken). Het onderzoek gaat dieper in op bestaande praktijkervaringen in België en Nederland, werkt een case uit m.b.t. huisvestingsdynamieken en doet voorstellen naar de toekomst om na te gaan hoe big data in beleidsvraagstukken omtrent ruimtelijke ordening een rol kan spelen. Van belang daarbij is het slim combineren van data.

Goed leven binnen de grenzen van de leefomgeving:**363****Op zoek naar humanity's sweet spot in een actueel omgevingsdiscours!***Geert Mertens*

Nederland en Vlaanderen maken beide de overstap naar omgevingsbeleid. Dit gaat gepaard met loodzware, soms theoretische, discussies over integratie van beleid en veranderingen in regelgeving. Naast deze kinderziekten, stapelen inhoudelijke opgaves zich op in het debat: de klimaat-, energie- en voedseltransitie, bereikbaarheid, verstedelijking, open ruimte, circulaire economie. Of we schieten met scherp: CO2-doelstellingen, een betonstop, een dieselban, lage emissiezones enz. Steeds meer met meer: een onoverzienbare optelsom van terechte bekommernissen, maar weinig gezamenlijk perspectief.

Het omgevingsbeleid heeft nood aan discoursvernieuwing die dergelijke optelsommen weet te overstijgen. Die discoursvernieuwing moet omgevingsdenkers een gedragen richting geven. Internationaal verkenningswerk levert het credo: 'Living well, within the limits of our planet'. Vandaag bereiken geen landen op aarde 'Humanity's Sweet Spot', oftewel de ultieme combinatie van 'goed leven' en 'binnen de grenzen van de planeet'. In het omgevingsbeleid kunnen we zoeken en streven naar dat optimale evenwicht tussen menselijke activiteiten en het fysisch systeem van onze leefomgeving. Vrij vertaald, is 'Goed leven binnen de grenzen van onze leefomgeving' een discours dat het potentieel heeft om systemische transitie, beleidsintegratie en operationele doelstellingen te overvleugelen, een discours waar alle omgevingsdenkers zich achter kunnen scharen.

Meer met meer, kan ook beter met minder betekenen. In Nederland is kosten-baten analyse een bloeiende discipline en ook in Vlaanderen ligt veel monetair zaad te wachten op ontkiemen. Langs beide kanten van de landsgrens beschikken we inmiddels over een indrukwekkend technisch arsenaal om beleid te monetariseren: standaardmethodieken, complexe modellen en impressionante verdisconteringen. Mathematische hoogstandjes zijn het vaak, maar slagen we er ook in om al dat rekenwerk te verzilveren in onderbouwd omgevingsbeleid? Gebruiken beleidsbepalers een monetair verhaal? Zetten we monetariserings doelgericht in om kosten-baten efficiënte beslissingen te nemen, om kosten en baten in projecten te verevenen, om fiscaal te prikkelen of mensen te sensibiliseren? Op basis van faal- en succesfactoren uit de Vlaamse praktijk, zoeken we in deze paper naar betere manieren om kosten-baten inzichten doelgericht in te zetten in het omgevingsdenken.

Ruimtelijke problemen vragen ruimtelijke oplossingen:**314****mobiliteit in het hedendaags debat****Autogerichte maatregelen getuigen dat we nog steeds te autogericht denken***Marie Mistaen*

Autogerichte maatregelen zoals de lage-emissie zone en kilometerheffing worden door velen beschouwd als asociale maatregelen. In zekere zin zijn ze dat ook gezien degenen die de lasten dragen ook dikwijls gekenmerkt worden door een lagere sociaal-economische status. Investeren in de infrastructuur is niet alleen een bewezen effectief middel om autoafhankelijkheid te verminderen, het is ook sociaal inclusief.

Velen kijken nu verwachtingsvol naar de het federaal bestuursniveau om daadkrachtig beleid in te zetten. Het oplossen van de mobiliteitskwestie ligt echter ook in de handen van gemeentelijke, provinciale, en gewestelijke besturen. Door in te zetten op een strategie die ruimtelijke planning op zowel korte en lange termijn visioneert, kan veel meer worden bereikt dan een blijvende focus op de auto.

Nikki van der Nat

RUGGEDISED is een Europees Horizon2020 Smart City project, waarin de gemeente Rotterdam één van de consortialeiders is. Op dit moment werken zij aan de implementatie van diverse slimme geothermische, elektrische en mobiliteitsinnovaties in Rotterdam Zuid, welke uiteindelijk opgeschaald moeten worden om aan de doelstellingen van Rotterdam om een groene, gezonde en toekomst bestendige stad te voldoen.

Voor de opschaling van de slimme innovaties moet een culturele en organisatorische verandering binnen de gemeentelijke organisatie plaatsvinden, gericht op een collaborative governance aanpak, waarbij het mogelijk is om experimentele innovaties vast te leggen in de institutionele gemeentelijke context.

In het onderzoek is gekeken of door middel van collaborative governance de opschalingsprocessen *deepening* (leren) en *broadening* (verbinden) kunnen plaatsvinden. Hiervoor is zowel naar het RUGGEDISED-project, als naar het cluster stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam gekeken. De focus lag hierbij op een horizontale integrale samenwerking tussen de domeinen binnen het cluster.

Uit het onderzoek blijkt dat binnen het cluster stadsontwikkeling veel ruimte en aandacht is voor het experimenteren met innovaties, maar nog dat er nog onvoldoende gefocust wordt op de opschalingsprocessen. Strijd op visie niveau, met als resultaat dat er geen duidelijke domein overschrijdende visie is, leidt tot een strijd op projectniveau. Werknemers zijn hierdoor meer gemotiveerd om hun projectdoelen te verwezenlijken dan om te leren en te verbinden. Daarnaast leidt ook de project-organisatiecultuur en verkokering ertoe dat de opschalingsprocessen niet tot stand komen. Dit laat zien dat collaborative governance binnen gemeentelijke organisatie essentieel is om innovaties in de fysieke context op te kunnen schalen.

Handelslandschappen

276

Merten Nefs

Hoewel het ontstaan van distributie- en fulfilmentcentra in de huidige economie onvermijdelijk is en tot banen en andere positieve effecten leidt, zijn er goede redenen om te sturen op het ruimtelijk patroon dat door logistieke ontwikkelingen – bedoeld of onbedoeld – ontstaat.

Logistieke ontwikkelingen kunnen steden afscheiden van het omliggende landschap, dat een steeds belangrijkere rol blijkt te spelen in de leefkwaliteit in de stad en daarmee het vermogen talent vast te houden en aan te trekken. Er zijn indicaties dat kenniswerkers en logistieke complexen ruimtelijk slecht samengaan. Ook worden er vraagtekens gesteld bij de duurzaamheid van distributiecentra met zeer korte commerciële levensduur, die een voetafdruk achterlaten die mogelijk niet meer goed te benutten is. Sturing op deze ontwikkelingen is echter makkelijker gezegd dan gedaan, omdat in het huidige planningsbestel – en waarschijnlijk ook in het bestel dat momenteel ontwikkeld wordt – logistieke vestigingen tot stand komen tussen machtige multinationals die geen binding hebben met het landschap ter plekke, en gemeenten die onder druk staan werkgelegenheid te bevorderen.

Dit artikel verkent het maatschappelijk debat over ruimte en logistiek, koppelt dit aan het ruimtelijke patroon van het logistieke complex dat zich momenteel ontvouwt, en bespreekt het krachtenveld achter deze ontwikkelingen.

Een analyse van Nederlands gemeentelijk grondbeleid*Elin Nieland, Rick Meijer, Arend Jonkman en Thomas Hartmann*

Met een groeiend tekort van woningen komt het Nederlands grondbeleid steeds meer onder de aandacht. Jarenlang hebben gemeenten zelf strategische grondposities ingenomen om woningbouwontwikkeling mogelijk te maken. Deze actieve houding van grondbeleid is echter steeds meer bekritiseerd sinds de economische crisis van 2008, die veel financiële verliezen met zich mee bracht voor het gemeentelijk grondbedrijf. Ondanks dat er wordt gepleit voor een andere vorm van grondbeleid, is het niet duidelijk hoe gemeenten momenteel hun grondbeleid inzetten voor woningbouw. Nieuwe ambities als gevolg van maatschappelijke veranderingen, zoals binnenstedelijke ontwikkeling en duurzaamheid, zijn daarnaast toegevoegd aan de woningbouwdoelstellingen. Om een duidelijk beeld te krijgen hoe gemeenten met deze nieuwe doelstellingen omgaan is een kritische analyse van gemeentelijk grondbeleid van belang.

In deze paper analyseren we de huidige inzet van grondbeleid ten opzichte van de nieuwe woningbouwdoelstellingen. Ook proberen we inzicht te krijgen in de dynamiek van grondbeleid over tijd. Door middel van een analyse van enquêteresultaten, verkregen van verschillende Nederlandse gemeenten via het onderzoek Grond voor Wonen, en ondersteunend literatuuronderzoek bediscussieert deze bijdrage in hoeverre de crisis van 2008 heeft geleid tot een verschil tussen Nederlandse gemeenten en hun inzet van grondbeleid.

Ruimtelijke verbreding van grootschalige infrastructuurprojecten**128****Casestudy Dender- en Leievallei***Tara Op de Beeck en Charlotte Timmers*

Op Vlaams niveau wordt een verschuiving geïnitieerd van een uitvoerende bestemmingsplanning, naar een regie voerende rol in strategische gebiedswerking op regionaal schaalniveau. Systemische analyses, ontwerpend onderzoek en structurele samenwerking vormen hierbij een belangrijke onderlegger. Deze vorm van planning wil een brug maken tussen het Vlaams beleid en de uitvoering ervan op terrein. Zeker nu de daadkracht van ruimtelijke ordening verder afneemt, is de noodzaak hoog om zowel horizontaal als verticaal samen te werken om tot realisatie te komen. Een gebiedsgerichte werking is hierbij essentieel. Binnen een vaste werking met een groot terrein- en partnerkennis worden de projecten met een hoge 'sense of urgency' of hefboomwerking gedetecteerd, geagendeerd en tot uitvoering gebracht.

Helaas wordt deze vorm van planning op Vlaams niveau in de huidige context vaak niet vanuit het beleidsdomein ruimtelijke ordening geïnitieerd. Veeleer moet ruimtelijke ordening nu reageren en kansen identificeren (en grijpen) om projecten vanuit andere beleidsdomeinen een ruimtelijke meerwaarde te bieden. Op bovenlokaal niveau gaat het hierbij vaak om grootschalige infrastructuurprojecten; landschappelijke inbedding van de A11, ring van Antwerpen, Brabantnet Leuven,...

Op basis van de eigen werking in de Dender- en Leievallei onderzoeken we kritisch wat strategische gebiedswerking kan betekenen. We reflecteren hierbij op de eigen rol in het proces en de ingezette instrumenten. De paper wil via 'lessons learned' bijdragen aan het verder vormgeven van strategische (realisatie gerichte) gebiedswerking op bovenlokaal niveau.

Een meer gedetailleerde analyse van de feiten

*Ann Pisman, Stijn Vanacker, Veerle Strosse, Peter Vervoort,
Katleen Vermeiren en Helena Bieseman*

De Vlaamse open ruimte neemt hoe langer hoe meer een bredere maatschappelijke rol op. Zowel landbouw, natuur, bos, recreatie en water vinden er een plaats. Soms komen functies naast elkaar voor, vaak wordt er een multifunctioneel ruimtegebruik vooropgesteld. Uitdagingen rond klimaatverandering en energietransitie zorgen bovendien voor een groeiende rol voor de open ruimte als locatie voor bijkomende bossen, hernieuwbare energie, koolstofopslag, waterinfiltratie of –berging.

Tegelijkertijd zijn er de afgelopen decennia ook heel wat nieuwe ontwikkelingen die de open ruimte wijzigen. Transformaties gerelateerd aan wonen, zoals vertuining en hobbylandbouw, maar ook recreatieve ontwikkelingen zoals manèges en verblijfsrecreatie of niet-agrarische economische dynamieken. De open ruimte wordt verder ingenomen en gefragmenteerd. De versnippering neemt toe. De maatschappelijke verwachtingen en ambities voor de open ruimte waren nooit zo hoog, de oppervlakte nooit zo klein.

De paper introduceert het concept van de open ruimte uit het Ruimterapport en beschrijft en concretiseert waar mogelijk de ruimtelijke veranderingsprocessen in de open ruimte van de afgelopen jaren. Er wordt onderzocht waar, hoe en in welk tempo de open ruimte verandert. In het Ruimterapport werd de open ruimte in Vlaanderen op kaart (exact) gedefinieerd, toestand 2013. Ondertussen zijn we al enkele jaren verder. Meer recente gegevens laten toe om te onderzoeken op welke plaatsen deze open ruimte werd ingenomen door ruimtebeslag, welke activiteiten hier plaatsvinden en welk effect dit extra ruimtebeslag heeft op de versnippering van de open ruimte.

Begin 2019 werd het onderzoek over monetarisering van urban sprawl in Vlaanderen afgerond. Dit onderzoek, geeft nieuwe inzichten in het voorkomen en de kostprijs van urban sprawl in Vlaanderen.

De resultaten zijn niet verrassend, maar toch wel confronterend. 95% van de Vlamingen woont in een omgeving die wordt getypeerd als 'urban sprawl'. Dit verspreid wonen heeft een kostprijs, zowel voor de individuele burger als voor de maatschappij. Deze kostprijs zal aanzienlijk toenemen indien we er niet in slagen om in de toekomst een beleid uit te rollen dat inzet op het verminderen van urban sprawl.

In dit artikel worden de belangrijkste resultaten uit vergelijkende internationale onderzoeken over urban sprawl toegelicht. De situatie in Nederland en Vlaanderen (België) is voor heel wat indicatoren vergelijkbaar, maar op terrein toch verschillend. Voor Vlaanderen werd een ruimtelijke en monetaire analyse uitgevoerd naar het fenomeen van urban sprawl. Hierbij werden drie kostenposten in beeld gebracht: infrastructuur, mobiliteit en verlies aan ecosysteemdiensten. Als we in Vlaanderen doorgaan zoals vandaag zal dit onvermijdelijk leiden tot meer sprawl met meer kosten. Een anti-sprawlbeleid kan in totaal (doorrekening tot 2050) 25,6 miljard euro kosten besparen.

De analyse kadert in de huidige discoureshift die naar aanleiding van het klimaatdebat prominent is. Het oude maatschappelijk discours van "wat gaat dat allemaal kosten, wie gaat dat betalen en hebben we daar wel budget voor" maakt langzaam plaats voor een discours dat meer aandacht heeft voor een langetermijnperspectief en kan worden begrepen als "we moeten nu investeren om in de toekomst winst te maken of op zijn minst de verliezen te beperken."

Pionieren met participatie**226***Ilse van Rijsingen*

Mede door de komst van de Omgevingswet werkt de Nederlandse overheid tegelijkertijd aan verschillende uitdagingen: Hoe maken we samenhangend beleid? Hoe spelen we beter in op vragen van initiatieven uit de maatschappij? Hoe betrekken we onze inwoners bij onze plannen? En hoe geven we de grote opgaven een plek in onze omgeving? Al deze vragen komen samen bij het maken van een Omgevingsvisie. Wetende dat er geen allesomvattend antwoord op bovenstaande vragen is, staat een team dat bezig is met maken van een Omgevingsvisie steeds weer voor nieuwe keuzes.

In dit artikel wordt een onderdeel van het proces van de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant nader uitgewerkt: de Brabant Pioniers. In de zoektocht naar de beste manier om burgerparticipatie vorm te geven in dit proces, was dit een van de vormen die gebruikt is. De Brabant Pioniers was een geselecteerde groep van 20 Brabanders die voor een half jaar met het team van de Brabantse Omgevingsvisie meedacht. In dit artikel delen we onze ervaringen uit het experiment met de Brabant Pioniers, ter inspiratie voor participatietrajecten van andere overheden.

In de context van ‘meer-met-meer’, wordt vaak ook meer van burgers gevraagd: ze moeten meer participeren, meer zelf-doen, meer verantwoordelijkheid op zich nemen. Tegelijkertijd vergt dit toch wederom ook meer administratie en flexibel werken vanuit de overheid.

Dit kan resulteren in een meer betrokken houding van beide kanten, en in de opbouw van beter afgestemde resultaten en kennis. Maar dit gebeurt niet automatisch, en we gaan nog te vaak uit van het ideaal van participatie en co-creatie, waardoor we niet voldoende kijken naar welke vormen hiervan tot welke uitkomsten en consequenties leiden. Sociaal leren is een analytisch concept dat hierbij kan helpen: door beter te kijken naar hoe we kennis en vaardigheden opdoen door interactie met anderen, kunnen we een betere grip krijgen op welke factoren op welke manier op elkaar reageren. Dit artikel introduceert twee casussen uit Groningen, Nederland, en bespreekt drie hoofdlessen die hieruit vloeien, met betrekking tot ‘gewenste’ resultaten; snelheid en efficiëntie; en persoonlijke achtergronden en timing van samenwerking. In de conclusie wordt gereflecteerd over vijf concrete consequenties die dit heeft voor de planningspraktijk.

Een pleidooi voor *sensus communis*

‘Meer met meer’ roept spontaan het beeld op van ‘meer mensen kunnen meer’ of ‘meer mensen weten weer’. ‘Meer met meer’ verwijst dan naar meer werk verzetten, meer geld samenbrengen, meer informatie verzamelen, meer kennis samenleggen,...

Met participatie, cocreatie en coproductie als thematische hotspots in de vertogen van ruimtخطيط, krijgt dat beeld wat scherpere contouren. Meer samendoen, met meer, om meer te kunnen doen.

‘Meer met meer’ is geen makkie. Eén cruciaal facet vormt de rode draad van deze bijdrage: samenwerken. Achtereenvolgend komen aan bod: het belang van samenwerken in beleidsplanning, enkele structurele drempels voor samenwerking op het terrein, de versterking van samenwerkingskansen door publieke verbeelding.

Samen vormen de drie delen een pleidooi voor gerichte ontwikkeling van *sensus communis*. In de mate burgers, ontwikkelaars en bestuurders visies delen, wordt de kans op coherente en effectieve transformaties – zowel fysiek-ruimtelijk, als sociaal, als mentaal – groter.

Gedeelde verbeelding staat aan de wieg van gelijkgerichte keuzes en gedragingen.

Die gedeelde verbeelding betreft het samen bepalen hoe middelen en doelen te combineren tot een rechtvaardige en veerkrachtige wereld, en is dus politiek. Bij Hannah Arendt, politiek denker van onze plicht tot burgerschap en zorg voor de wereld krijgt verbeelding een belangrijk aandeel in twee verbonden vermogens: oordelen en handelen. We lezen met Arendt, in het derde deel, Kants *sensus communis* als gemeenschapszin, aan het werk in de combinatie van verbonden verbeelding en verruimde denkwijze. Daar ontstaat inspiratie voor innovatieve, lokaal verbonden, op realisatie gerichte verbeelding.

Stadsontwikkelingsprojecten worden steeds complexer en complexer. Tussen droom en daad passeert een project langs heel wat tafels: van de keukentafel bij de grondeigenaars over de ontwerptafel bij de ontwerpers langs de onderhandelingstafels bij ontwikkelaars en de beoordelingstafels van overheden.

De opbouw van een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie moet goed in elkaar zitten om aan elke tafel succesvol te zijn. Zeker wanneer er complexe zaken zoals 'verevening' aan te pas komen. Want pas wanneer het project alle tafels met succes passeert kan er van droom naar daad gegaan worden.

Deze paper vertelt hoe drie personages (een grondeigenaar, een ontwikkelaar en een ambtenaar van de stad) ieder vanuit een andere positie te maken kregen met een vereveningsvraagstuk in de gebiedsontwikkeling Heizijdse Velden. Een Turnhoutse ontwikkelingsstrategie brengt de drie verhalen samen. Hierbij wordt de aanpak van de Heizijdse Velden tegen het licht van het huidige ontwerp instrumentendecreet gehouden met een finaal pleidooi voor flexibiliteit en creativiteit.

Dashboard voor stedelijke regio's 246
Peter van de Laak, Martin Dubbeling, Jan Goedman en Pieter Leroy

Het dashboard dat wij presenteren kan fungeren als kompas voor bestuurders die integrale afwegingen moeten maken over diverse transitieopgaven. De transitieopgaven op het gebied van energie, klimaat, mobiliteit en circulaire economie hangen met elkaar samen. Elke transitieopgave heeft bredere implicaties voor het economische, sociale en ecologische domein. De empirische praktijk ondersteunt dit inzicht, maar ook de theorie. Wij borduren met dit dashboard voort op het gedachtegoed van Stiglitz, Sen en Fitoussi over het meten van brede welvaart.

Voor het maken van integrale afwegingen is essentieel de informatie over de omvang van economische, sociale en ecologische voorraden en de stromen die deze voorraden bedreigen. Het dashboard brengt die informatie op overzichtelijke wijze bij elkaar. Het dashboard bestaat uit drie aparte delen, elk deel met een beperkte set van indicatoren uitgedrukt in fysieke grootheden:

- **economisch vestigingsklimaat:** ruimtelijke kwaliteit werklocaties, weg- en railinfrastructuur, opgesteld vermogen zon en wind, CO₂-emissie;
- **kwaliteit van leven:** werkgelegenheid, voorraad betaalbare energiezuinige woningen, gezonde leefbare wijken;
- **ecologische draagkracht:** samenhangende bijzondere natuurgebieden, stikstofdepositie en waterkwaliteit.

Visualisatie van de sets van indicatoren is mogelijk met een spindiagram. Per indicator is een maatlat te ontwerpen door een concreet doel en ondergrens vast te stellen. Bestuurders kunnen met die informatie afwegingen maken tussen investeren in strategische voorraden of ingrijpen in de stromen die voorraden doen verminderen. De stedelijke regio is een cruciale actor in dit geheel. Afwegingen over stedelijk-regionale transitie dienen te zijn afgestemd op de ruimtelijk-economische structuur en dynamiek. Wij illustreren dit aan de hand van de Metropoolregio Amsterdam.

Een contractuele methode voor participatieprocessen*Menno van der Veen*

Participatie is een van de kernwoorden van ruimtelijke ontwikkeling in de 21e eeuw. Er wordt op taal van plaatsen geëxperimenteerd met verschillende vormen van participatie en nieuwe methodes om bewoners en lokale gemeenschappen bij ontwikkelingen te betrekken.

Om recht te doen aan de complexiteit van participatieprocessen, heb ik tien participatienormen ontwikkeld die beogen zowel een wetenschappelijk analysekader te bieden als een 'design-instrument' voor de praktijk. De normen zijn gebaseerd op het werk van de relationele contracttheorie die in de tweede helft van de 20e eeuw door (oa) de Amerikaanse jurist Ian Macneil is ontwikkeld. Macneil betoogde dat elk contract is ingebed in sociale relaties en niet van die relaties los gedacht kan worden. In het onderzoek hebben we dat perspectief vertaald naar de context van participatieprocessen die we conceptualiseren als een vorm van 'sociaal contracteren'. Dit betekent dat er in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen tenminste sprake moet zijn van enige wederkerigheid (de inspanningen moeten kunnen resulteren in veranderingen van de plannen) om als participatie te kunnen worden betiteld. Met behulp van dit contractuele perspectief hebben we verschillende casussen en participatiepraktijken geanalyseerd.

In het paper presenteer ik de tien participatienormen en het perspectief van participatie als sociaal contract presenteren om vervolgens aan de hand van concrete voorbeelden uit onder andere Amsterdam Zuidoost (de K-buurt) en New York (Kingsbridge Armory) in te gaan op de sterke en minder sterke punten van een aantal participatiepraktijken.

Landbouwparken, een 'meer met meer' verhaal voor stad en open ruimte?**38***Elke Vanempten, Maarten Crivits, Frank Nevens en Elke Rogge*

Open ruimte in onze verstedelijkte omgeving staat dankzij klimaatverhalen en betonstop-afkondigingen hoger op de agenda. Maar ondanks deze verhalen boert de open ruimte nog steeds achteruit. Deze bijdrage verkent het concept 'stedelijke landbouwparken' als een mogelijke stap om met de maatschappelijke, landbouwkundige en ruimtelijke uitdagingen van landbouwgebieden in en om onze steden om te kunnen gaan. Het concept is in veel Europese regio's de sleutel gebleken om voedselproducten en stadsbewoners/consumenten met elkaar in dialoog te brengen. Het resultaat is soms verbluffend. Het biedt landbouwers perspectief om (via stads nabije productie en distributie) een nieuw én duurzaam verdienmodel uit te bouwen. De stads- en dorpsbewoner krijgt kwaliteit terug. Naast kwaliteit op het bord resulteert de samenwerking ook in toegevoegde kwaliteit (groen, recreatieve toegang, ...) op landbouwgronden nabij woongebieden. Het concept ondersteunt de dialoog en inspireert tot actie. Een onderzoek van ILVO en UGent in opdracht van het Departement Omgeving verkende de mogelijkheden naar de toepasbaarheid van het concept in de Vlaamse context. Het besluit in PlanDag-terminen: het concept van landbouwparken vergt mee-koppelen tussen domeinen en thema's, heeft de potentie om via kleinschalige transformaties grote maatschappelijke transitie mee te kunnen doorvertalen, kan 'harde' en 'zachte' sectoren effectief gaan laten samenwerken, waarbij ten midden van alle stedelijke druk open ruimte open blijft, met een specifieke rol voor overheden.

Het gevaar van het verzuimen van wetsnormen in een 'experiment'

Lilian van Karnenbeek en Wendy Tan

Het stedelijke laboratorium, met het experiment als vertrekpunt, is momenteel het zoekwoord binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling. De drang om te experimenteren verwoordt dikwijls ontevredenheid over de institutionele rigiditeit van het planningssysteem. Ondanks dat het experiment meer discretionele ruimte kan bieden, is dit niet altijd wenselijk omdat het risico aanwezig is dat het fundament van bestaande instituties wordt verwaarloosd. Dit artikel poogt het experiment te duiden en te plaatsen binnen de vigerende wetsnormen om derhalve de toegevoegde waarde van het experimenteren in gebiedsontwikkeling te kunnen ontleden. Oosterwold in Almere wordt als casestudie gebruikt ten aanzien van afvalwatermanagement. De resultaten laten zien dat het afvalwatermanagement meer weg heeft van uitprobeersel dan een daadwerkelijk experiment. Daarnaast wordt duidelijk dat er een serieus gevaar schuilt in het verzuimen van wetsnormen. Dit artikel beargumenteert dat het ontkennen van of het afzetten tegen gevestigde wetsnormen, en voortdurend echoën van termen zonder een helder begrip te hebben, het gevaar in zich houdt dat het stedelijke laboratorium een lege huls is en blijft en dat daarmee de echte toegevoegde waarde van het experiment gemist wordt.

Wie voelt zich verantwoordelijk voor de energietransitie?**330**

Een relationele multi-actoren analyse van de complexe klimaat en energie uitdagingen

Anneloes van Noordt

Het klimaat stond bij een aantal actoren al een tijdje op de agenda, maar het bewustzijn rond dit thema is wereldwijd en ook in België en Nederland aan het groeien. De recente klimaatmarsen en het initiatief 'sign for my future', een brede coalitie van bedrijven, middenveldorganisaties en academici, bevestigen dit. Waar in het verleden de overheid vaak de trekker was van acties die het individuele belang overstegen, is de rolverdeling vandaag veel minder afgebakend en in veel gevallen hybride. Bedrijven, individuen en actiegroepen worden belangrijke partners of nemen het initiatief zelfs over, terwijl de overheid zich aarzelend opstelt of afzijdig houdt.

Deze paper zet eerst een theoretisch kader uit gebaseerd op concepten vanuit 'Environmental Governance' enerzijds en 'Actor-Network Theory' anderzijds. Binnen dit discours wordt beargumenteerd dat het traditionele beleid getrokken door een sterke overheid niet meer volstaat. Dit is onder meer ingegeven door de complexiteit van de klimaatproblematiek, maar ook door het feit dat de klimaatproblematiek zich op verschillende schaalniveaus afspeelt. Naast de overheid treden nu ook andere actoren zoals bedrijven en burgergemeenschappen steeds meer naar voren. Vervolgens wordt er een analyse gemaakt van welke actoren (publiek, privaat en burgergemeenschap) er in Vlaanderen en Nederland betrokken zijn bij de klimaat- en energietransitie, welke rollen deze actoren op dit moment opnemen en wat de verschillen in betrokkenheid van elke sector is tussen Nederland en Vlaanderen. Daarnaast zal er dieper worden ingegaan op de mogelijkheden en noodzaak van samenwerking en afstemming tussen de drie actoren.

MEER open ruimte vraagt om MEER ambitie (1)

Moderator: **René van der Lecq** (bestuur Plandag)
Reflectant: **Geoffrey Vanderstraeten** (Vlaamse Overheid,
Departement Omgeving)

Elin Nieland, Rick Meijer, Arend Jonkman en Thomas Hartmann

Wat is er gebeurd met Planners' Paradise?

Een analyse van Nederlands gemeentelijk grondbeleid

Elke Vanempten, Maarten Crivits, Frank Nevens en Elke Rogge

Landbouwparken, een 'meer met meer' verhaal voor stad en open ruimte?

Ann Pisman, Geert Mertens, Isabelle Loris en Peter Vervoort

Urban sprawl in Vlaanderen.

Ruimtelijke én financiële winsten door het investeren in
anti urban sprawl maatregelen.

Wat is er gebeurd met Planners' Paradise? Een analyse van Nederlands gemeentelijk grondbeleid

Elin Nieland¹, Rick Meijer, Arend Jonkman en Thomas Hartmann

Stellingen

1. Sinds de economische crisis van 2008 is het Nederlands actief grondbeleid veranderd, waarbij gemeenten een grote rol nemen in woningbouwontwikkelingen door zelf randvoorwaarden op te stellen en door middel van een actieve monitoring hun ontwikkelstrategie aanpassen aan ontwikkelingen op de woningmarkt.
2. Nederlandse gemeenten zetten hun grondbeleid strategisch in bij woningbouwprojecten van private ontwikkelaars, waarbij er meer wordt gestuurd op kwalitatieve doelstellingen dan op kwantitatieve doelstellingen.

Wat is er gebeurd met Planners' Paradise?

Een analyse van Nederlands gemeentelijk grondbeleid

Elin Nieland, Rick Meijer, Arend Jonkman en Thomas Hartmann

Inleiding

De Nederlandse praktijk van ruimtelijke planning staat internationaal in hoog aanzien en is zelfs getypeerd als planners' paradise (Faludi & van der Valk, 1994). Dit positieve beeld van de Nederlandse planningspraktijk is deels het gevolg van de (pro-)actieve rol die gemeenten spelen bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen, onder meer door het toepassen van 'actief grondbeleid' (Hartmann & Spit, 2015). Nederland als lichtend voorbeeld en de wenselijkheid van het voortzetten van de actieve en risicodragende rol door gemeenten staan al enige tijd ter discussie (e.g. Buitelaar, 2010; Buitelaar & Bregman, 2016).

Ondanks dat er wordt gepleit voor een andere vorm van grondbeleid, is het niet duidelijk hoe gemeenten momenteel hun grondbeleid inzetten voor woningbouw. Nieuwe ambities als gevolg van maatschappelijke veranderingen, zoals binnenstedelijke ontwikkeling en duurzaamheid, zijn daarnaast toegevoegd aan de woningbouwdoelstellingen. Om een duidelijk beeld te krijgen hoe gemeenten met deze nieuwe doelstellingen omgaan is een kritische analyse van gemeentelijk grondbeleid van belang.

In deze paper analyseren we de huidige inzet van grondbeleid ten opzichte van de nieuwe woningbouwdoelstellingen. Ook proberen we inzicht te krijgen in de dynamiek van grondbeleid over tijd. Door middel van een analyse van enquêteresultaten, waaraan 72 verschillende Nederlandse gemeenten hebben meegedaan in de zomer van 2018, vanuit het onderzoek Grond voor Wonen en ondersteunend literatuuronderzoek bediscussieert deze bijdrage in hoeverre de crisis van 2008 heeft geleid tot een verschil tussen Nederlandse gemeenten en hun inzet van grondbeleid.

Grondbeleid in Nederland

Grondbeleid als facet-beleid

Grondbeleid is belangrijk voor de uitvoering van ruimtelijk beleid van overheden. Het grondbeleid gaat over het kopen, verkopen en beheren van grond en onroerend goed met als doel deze grond op termijn te ontwikkelen. Dit betekent dat een directe relatie bestaat tussen het publiekrechtelijk handelen (politiek en beleid) en een privaatrechtelijke positie van gemeenten op de lokale grond- en vastgoedmarkt. De bestemming voor het gebruik van grond wordt vastgelegd in een bestemmingsplan. Dit heeft directe gevolgen voor de prijs, het toegestane gebruik en het beheer van de grond. Tot slot kunnen eigendomsverhoudingen worden beïnvloed door het toepassen van instrumenten van het grondbeleid zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) of onteigening (Holtslag-Broekhof, 2018).

De verregaande publiekrechtelijke betrokkenheid van de gemeente bij grondontwikkeling (bestemmen, gebruiksbepalingen, belastingregime, directe subsidiering en overige regelgeving) heeft ertoe geleid dat de Nederlandse grondmarkt ook wel gekarakteriseerd wordt als een geïnstitutionaliseerde grondmarkt (Kruyt, Needham, & Spit, 1990). Doordat gemeenten ook privaatrechtelijk actief zijn op de lokale grondmarkt, wordt hun positie aanzienlijk versterkt. De conclusie lijkt hiermee gerechtvaardigd dat alle gemeenten in Nederland een grote invloed hebben op de lokale grondmarkt en dat sommige daarbinnen

echt dominant zijn. Afhankelijk van de mate waarin een gemeente zich actief profileert met grondbeleid zijn de consequenties meer of minder zichtbaar. Het aloude begrippenpaar actief versus passief grondbeleid gaat hier echter maar beperkt op. In Nederland zijn namelijk niet of nauwelijks gemeenten te vinden die een zuiver passief of zuiver actief grondbeleid hebben. Daarom kan beter gesproken over de mate van pro-activiteit in het grondbeleid. Als een gemeente zich uiterst proactief opstelt, dan domineert deze gemeente de lokale grondmarkt voor ruimtelijke ontwikkeling, doordat publiekrechtelijke instrumenten dan gecombineerd worden met een omvangrijke grondpositie. Het omgekeerde bestaat ook, wanneer gemeenten op de meest minimale manier uitvoering geven aan het grondbeleid, dan heeft hun grondbeleid het karakter gekregen van pure marktinterventie. In die gevallen wordt het grondbeleid slechts aangewend om (negatieve) externe effecten van het marktmechanisme te compenseren.

Voor gemeenten is grondbeleid geen doel op zich, maar een middel om doelstellingen van sectoren van beleid te helpen realiseren. Hiermee heeft grondbeleid het karakter gekregen van facetbeleid (net als bijvoorbeeld ruimtelijke ordening). Dat betekent dat randvoorwaarden en condities uit het grondbeleid zelf voortkomen. Vaak wordt dit vastgelegd in een Nota Grondbeleid door gemeenteraden (Woestenburg, van der Krabben, & Spit, 2018). De operationele opgave wordt echter ingegeven door de sectorale beleidsopgave, vooral in termen van kwantiteit- en kwaliteitsvereisten.

Door middel van grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling worden veel verschillende beleidsdoelen nagestreefd. Deze beleidsdoelen kunnen worden beschouwd als concrete uitwerking van meer abstracte ambities. Deze ambities reflecteren een geloof in iets belangrijks dat ingezet kan worden voor de legitimering van handelingen en keuzes (Langford, 2004). Ambities en beleidsdoelen kunnen echter met elkaar botsen. Bij het implementeren van beleid kunnen bijvoorbeeld conflicten bestaan tussen doelen van economische ontwikkeling, sociale rechtvaardigheid en duurzaamheid (Campbell, 1996). Deze conflicten zijn moeilijk te slechten, omdat het bij ruimtelijke ontwikkelingen gaat om een complexe omgeving met veel verschillende belangen die tegenstrijdig kunnen zijn en vaak niet meetbaar zijn volgens eenzelfde maat. Er kan dus geen eenvoudige berekening gemaakt worden met de beste (combinatie van) maatregelen als uitkomst (de Graaf, Huberts, & Smulders, 2016; Lukes, 1981).

De financiële ruimte binnen een project bepaalt mede in hoeverre verschillende doelstellingen bereikt kunnen worden en in hoeverre keuzes noodzakelijk zijn. De inhoudelijke doeleinden van grondbeleid zijn daarbij sterk bepalend voor het financiële resultaat ervan. Zo moet een (grond- of vastgoed)exploitatie voor sociale doeleinden vaak ondersteund worden met subsidies of bijdragen om een financieel sluitend plaatje te krijgen. Dit geldt vooral als maatschappelijk gewenste (sociale) ontwikkelingen met een 'onrendabele top' betrokken zijn. Voor andere doeleinden (bijvoorbeeld vrije sector woningbouw en kantoorontwikkeling) kunnen in theorie winsten worden behaald op de grond- en vastgoedexploitatie. Met andere woorden, de opbrengsten van actief grondbeleid worden bepaald door de functies die op de grond kunnen worden gerealiseerd. En sommige functies leveren eenvoudigweg (veel) meer geld op dan andere. Dit is geheel in overeenstemming met het Ricardiaanse beginsel van de residuele waarde, welke ook aan de basis ligt van de residuele grondwaardemethodiek. Deze methodiek is sinds de jaren '90 gemeengoed bij het berekenen van grondopbrengsten van exploitaties.

Minder pro-actief?

Nederlandse gemeenten nemen een centrale rol in bij woningbouw. Terwijl historisch gezien grootschalige woningbouwprojecten zijn gestimuleerd door de nationale overheid, is sinds het begin van de 21^{ste} eeuw het initiatief steeds meer bij gemeenten komen te liggen door decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Janssen-Jansen, Lloyd, Peel, & van der Krabben, 2012; Janssen-Jansen & Tan, 2018).

Er is sprake van actief grondbeleid als een gemeente zelf grond aankoopt ten behoeve van toekomstige stedelijke ontwikkeling en om daarmee ruimtelijke beleidsdoelen te behalen. Na aankoop van de grond (hier kan overigens veel tijd tussen zitten) verandert de gemeente de bestemming, maakt de grond bouwrijp, verdeelt de bouwrijpe grond in kavels en ontwikkelt de publieke ruimte en voorzieningen. De bouwrijpe kavels worden verkocht aan ontwikkelaars, woningcorporaties en soms individuele huishoudens (Buitelaar, Lagendijk, & Jacobs, 2007; Needham, 1997). Hoewel financiële overwegingen een rol speelden (en soms nog spelen), was en is de primaire reden voor gemeenten om zelf grond aan te kopen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkeling om meer controle te hebben over wat, wanneer en waar tot ontwikkeling komt (Needham, 1997). Volgens gemeenten biedt actief grondbeleid meer mogelijkheden voor het realiseren van beleidsdoelen en voor het verhalen van kosten voor publieke investeringen (Buitelaar, 2010).

Na de wereldwijde economische crisis van 2008 zijn veel bouwprojecten stil komen te liggen en was sprake van een overaanbod van grond en projecten en hebben lokale overheden grote verliezen geleden. Een verschuiving van minder pro-actief grondbeleid was een noodzakelijk gevolg (Buitelaar & Bregman, 2016; Tennekes, 2018). De vernieuwde Wet ruimtelijke ordening uit 2008 had gemeenten al aanvullende instrumenten gegeven voor kostenverhaal en de sturende functie van het bestemmingsplan was opnieuw geïntroduceerd. De nieuwe wet heeft daarmee al voor de grote gevolgen van de crisis zichtbaar werden het voordeel van actief grondbeleid verkleind (Buitelaar, Galle, & Sorel, 2011).

Ondanks de hevige kritiek op de inzet van actief grondbeleid door gemeenten sinds de economische crisis voeren veel gemeenten nog steeds actief grondbeleid. De recente druk op de woningmarkt en roep om versnelling van de woningbouw vergroot ook de druk op gemeenten om controle te nemen. Daarbij komen beleidsdoelen ten aanzien van het verdichten van steden en aanvullende klimaat- en energiematregelen. Actief grondbeleid kan daarbij een middel zijn om ontwikkeling te stimuleren.

Veranderende omstandigheden

Doelen binnen grondbeleid

Sinds de crisis van 2008 is er een groot tekort aan woningen ontstaan, waardoor er nu vraag is naar het versnellen van de woningbouwproductie. Dit komt terug in het grondbeleid, zo is uit de enquête gebleken dat een ruime meerderheid van de respondenten het versnellen van de woningbouwproductie als een concrete doelstelling heeft. Toch heeft bijna een derde van de respondenten deze versnellingsdoelstelling niet of nauwelijks.

Niet alleen is er een urgente kwantitatieve vraag naar woningen, maar kwalitatieve eisen worden ook steeds belangrijker bij woningbouwontwikkeling. Zo is uit de enquête gebleken dat 44 procent van de respondenten ten minste tachtig procent van de nieuw te bouwen woningen binnen bestaand stedelijk gebied wil ontwikkelen. Twaalf procent van de respondenten heeft de ambitie om zestig tot tachtig procent van de nieuw te bouwen woningen binnenstedelijk te ontwikkelen en nog eens achttien procent heeft als doel

tussen de veertig en zestig procent binnenstedelijk te ontwikkelen. Een meerderheid van de respondenten wil dus meer dan de helft van de woningbouw binnenstedelijk ontwikkelen.

Aangepast grondbeleid

Inzet van grondbeleid

Om de doelstellingen voor woningbouwproductie te behalen kan grondbeleid ingezet worden. Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan concrete kaders te hebben voor de manier waarop grondbeleid ingezet wordt voor woningbouwprojecten. Zestig procent van de respondenten geeft aan dat hier in grote mate of helemaal sprake van is. Slechts elf procent van de respondenten heeft aangegeven dat dit nauwelijks het geval is.

Voor woningbouwinitiatieven van marktpartijen worden vooraf randvoorwaarden opgesteld door gemeenten. Deze randvoorwaarden betreffen eisen voor nieuwe woningbouwprojecten die per locatie en type project kunnen verschillen. Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de duidelijkheid van dergelijke randvoorwaarden. Ruim zestig procent van de gemeenten geeft aan dat zij ook duidelijke randvoorwaarden stellen voor private ontwikkelaars. Slechts vijftien procent geeft aan geen duidelijke randvoorwaarden te stellen voor nieuwe projecten.

Grondposities innemen

Ondanks de grote (financiële) impact van de economische crisis en de opgelaaide discussie over het stoppen met actief grondbeleid, spelen veel gemeenten nog steeds een actieve rol bij grondontwikkeling. Een ruime meerderheid van de respondenten heeft aangegeven concrete randvoorwaarden te hebben voor het aankopen van nieuwe grond. Twaalf procent hanteert geen, of nauwelijks, randvoorwaarden bij het aankopen van nieuwe grond.

Uit de enquête komt naar voren dat de meeste gemeenten weinig tot geen strategische grondposities innemen om toekomstige woningbouwdoelstellingen mogelijk te maken; er wordt dus minder grond aangekocht. Slechts minder dan een kwart van de respondenten geeft aan wel strategische grondposities in te nemen om toekomstige woningbouwdoelstellingen mogelijk te maken. Opvallend is dat voor de doelstelling van het versnellen van de woningbouwproductie bijna geen van de respondenten extra grond aankoopt of uitgeeft, maar ongeveer tien procent van de respondenten geeft aan dat dit gedeeltelijk van toepassing is. Deze aanvullende doelstelling heeft op het moment dus nagenoeg geen invloed op de keuze van gemeenten om nieuwe grond aan te kopen of uit te geven. Extra uitgifte van gronden die de gemeente al bezit neemt dus ook niet toe om de woningbouwproductie te versnellen.

Dat er minder grondposities ingenomen worden kan betekenen dat het traditionele actief grondbeleid langzamerhand wordt losgelaten. Ondanks deze terughoudendheid blijkt uit de enquête dat het overgrote deel van de respondenten tevreden is over het behalen van diverse doelstellingen. Voor de komende tien jaar heeft een meerderheid van de respondenten de ontwikkellocaties voor woningbouw al aangewezen, minder dan zeventien procent heeft echter deze ontwikkellocaties nog niet aangewezen en minder dan dertig procent heeft deze ontwikkellocaties slechts gedeeltelijk al aangewezen. De plancapaciteit is in veel gemeenten dus niet volledig ingevuld. Dit kan, maar hoeft niet, een strategische keuze zijn om ruimte te laten voor latere aantrekkelijke initiatieven vanuit de markt.

Er sprake van grote tevredenheid bij de respondenten over het gewenste aandeel sociale huurwoningen dat op deze aangewezen ontwikkellocaties gerealiseerd kan worden. Tachtig procent stelt dat een groot deel tot het hele aantal sociale huurwoningen op de al aangewezen locaties kan worden gerealiseerd. Ook voor de binnenstedelijk te realiseren woningen is de inschatting van de meeste respondenten (66 procent) dat dit minimaal grotendeels gehaald kan worden op de aangewezen locaties. Vooral voor binnenstedelijke ontwikkelingen zijn gemeenten vaak afhankelijk van initiatieven van marktpartijen. Desondanks laten de resultaten zien dat respondenten over het algemeen optimistisch zijn over de haalbaarheid van de woningbouwdoelstellingen, maar is ook 23 procent niet zeker over de haalbaarheid van de doelstelling voor het percentage binnenstedelijk te bouwen woningen. Dit kan ook de ervaren noodzaak voor het innemen van nieuwe grondposities hebben laten afnemen. Toch kan op basis van de enquêteresultaten kan niet geconcludeerd worden dat het actief innemen van grondposities bij gemeenten afneemt.

Monitoring en risico's

De resultaten uit de vorige paragraaf geven een indruk dat er nog weinig gemeenten actief nieuwe grondposities innemen. Ondanks dat respondenten in de enquête hebben aangegeven niet, of heel weinig, strategische grondposities in te nemen om toekomstige woningbouwdoelstellingen mogelijk te maken, blijkt dat de controle over woningbouwproductie niet losgelaten wordt. Bij bijna alle respondenten is er namelijk sprake van een doorlopende monitoring van grond- en woningprijzen. Voor een grote meerderheid van de respondenten geldt bovendien dat de ontwikkelstrategie van woningen wordt aangepast op basis van ontwikkelingen op de woningmarkt, slechts een kleine tien procent geeft aan dit nauwelijks te doen. Over het algemeen houden gemeenten ontwikkelingen op de woningmarkt dus in de gaten en passen hier de ontwikkelstrategie op aan.

Dit is geen verrassing gezien de grote (financiële) gevolgen die de crisis heeft gehad voor gemeenten en de grondbedrijven. Iets minder dan de helft van de respondenten gaf aan dat er grote afboekingen op de resultaten hebben plaatsgevonden sinds het begin van de crisis. Een hoger percentage van zestig procent geeft aan dat ze de benodigde risicovoorzieningen voor het opvangen van tegenvallers van actief grondbeleid volledig reserveren. Dit geeft aan dat gemeenten nog verschillend omgaan met het verwerken van verwachte tegenvallers en de daarbij behorende risico's.

Keuzes van gemeenten

Ondanks de grote druk op de woningbouwproductie om te versnellen – en het feit dat dit een concrete doelstelling is voor een groot deel van de respondenten – blijkt dat gemeenten niet alles wat in hun macht ligt aangrijpen om dit te realiseren. Zo worden bijvoorbeeld weinig maatregelen genomen gericht op de rol en het handelen van de eigen organisatie, maar worden de pijlen meer gericht op externe factoren om de productie te versnellen.

Opvallend is dat ook bijna geen van de respondenten aangeeft bereid te zijn om eisen voor woningbouwprojecten te verlagen met als doel de productie te versnellen. Zoals al eerder aangegeven zijn er voor nieuwe projecten van private ontwikkelaars bij bijna alle respondent concrete randvoorwaarden opgesteld waarin kwaliteitseisen voor woningbouwprojecten gesteld worden. De mate van mogelijke flexibiliteit in de eisen en randvoorwaarden om daarmee woningbouwprojecten van private ontwikkelaars doorgang te laten vinden is bij de respondenten gelijk verdeeld over de antwoordmogelijkheden, wat aangeeft dat gemeenten in verschillende mate flexibel dan wel stugger omgaan met de vooraf gestelde eisen.

Zoals eerder gesteld zijn veel verschillende beleidsdoelstellingen die met behulp van het grondbeleid behaald dienen te worden. Zo blijkt dat het versnellen van de woningbouwproductie voor veel gemeenten een concrete doelstelling is. Ook is een concrete doelstelling om woningbouwontwikkeling plaats te laten vinden binnen bestaand stedelijk gebied. Ondanks de grote druk op de woningmarkt en de grote vraag om een versnelling van de woningbouwproductie blijkt dat dit bij geen van de respondenten ten koste mag gaan van kwalitatieve eisen.

Het einde van Planners' Paradise?

Het lijkt alsof gemeenten minder actief deelnemen in woningbouwontwikkeling. Dit is vooral te zien in hoe er minder grond wordt aangekocht of uitgegeven voor bijvoorbeeld de versnellingsdoelstellingen. Toch blijkt dat veel gemeenten wel blijven sturen bij woningbouwontwikkeling. Zo zijn er concrete kaders voor de manier waarop grondbeleid ingezet wordt voor woningbouwprojecten, worden er randvoorwaarden opgesteld voor ontwikkelingen van private ontwikkelaars en is er slechts een beperkte flexibiliteit vanuit de gemeenten om af te wijken van deze kaders. Ook krijgen gemeenten actief mee wat er gebeurt op de woningmarkt door een constante monitoring van huizenprijzen en grondprijzen. De ontwikkelstrategie van woningen wordt aangepast op basis van ontwikkelingen die plaatsvinden op de woningmarkt. Weinig grondposities aannemen betekent dus niet dat de regie losgelaten wordt. Daarbij komt dat veel gemeenten nog een grote hoeveelheid grond in bezit hebben, aangekocht voor de economische crisis, wat ook kan verklaren waarom minder grondposities ingenomen worden.

Van oudsher nemen gemeenten in Nederland een actieve houding aan in grondbeleid. Door zelf actief grond te verwerven en grondposities in te nemen hebben de gemeenten veel invloed op woningbouwontwikkeling. De regie maakt dat Nederland ook wel bekend stond als planners' paradise. De economische crisis van 2008 heeft een einde gemaakt aan de vanzelfsprekendheid van actief grondbeleid en heeft zelfs gezorgd voor grote kritiek hierop. Is de crisis van 2008 daadwerkelijk een omslagpunt geweest voor Nederlands gemeentelijk grondbeleid? Uit de resultaten van de enquête is gebleken dat gemeenten zelf minder actief grondposities innemen. Wel is merkbaar dat er een dringende vraag is naar het versnellen van de productie en binnenstedelijk ontwikkelen. Kwalitatieve doelstellingen, zoals sociale huur en het gewenste percentage binnenstedelijke ontwikkeling, kunnen bij veel gemeenten al plaatsvinden in de voor woningbouw aangewezen ontwikkellocaties voor de komende tien jaar. Dit zou mogelijk een reden zijn waardoor minder gemeenten actief grondposities innemen.

Vanuit de markt is er een grote kwantitatieve vraag naar woningbouw. Vanuit de overheid worden hierbij kwalitatieve eisen gesteld. Gemeenten houden hierbij regie over de te ontwikkelen woningbouw. Private ontwikkelaars blijven afhankelijk van gemeentelijke procedures en planprocessen. Ondanks dat gemeenten niet zelf een actieve rol lijken in te nemen, behouden zij toch een dominante rol door zelf randvoorwaarden op te stellen en ontwikkelingen op de woningmarkt te monitoren. Veel is nog onduidelijk over hoe deze rol vormgegeven wordt binnen gemeenten, maar wel is duidelijk dat er zeker geen sprake is van een passieve houding. Het oude planners' paradise lijkt een nieuwe plek te hebben gekregen in het hedendaags grondbeleid: gemeenten neigen naar actief faciliteren. Met steeds meer (duurzaamheids)doelstellingen en met steeds meer kennis en ervaring krijgt het gemeentelijk grondbeleid geleidelijk en nieuwe vorm. Gemeenten blijven zoeken naar controle over de uiteindelijke woningbouwontwikkelingen.

Referenties

- Buitelaar, E. (2010).** Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 101(3), 349–356. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2010.00604.x>
- Buitelaar, E., & Bregman, A. (2016).** Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies*, 24(7), 1281–1294. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1168785>
- Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2011).** Plan-led planning systems in development-led practices: An empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 43(4), 928–941. <https://doi.org/10.1068/a43400>
- Buitelaar, E., Legendijk, A., & Jacobs, W. (2007).** A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891–908. <https://doi.org/10.1068/a38191>
- Campbell, S. (1996).** Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296–312. <https://doi.org/10.1080/01944369608975696>
- de Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016).** Coping With Public Value Conflicts. *Administration and Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015).** Dilemmas of involvement in land management: Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, 729–737. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>
- Holtslag-Broekhof, S. (2018).** A Dutch perspective on land readjustment: low practicability without mandatory legislation. In *Instruments of land policy: dealing with scarcity of land*. New York: Routledge.
- Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D., & van der Krabben, E. (2012).** Planning in an environment without growth. Den Haag.
- Janssen-Jansen, L., & Tan, W. (2018).** A Dutch perspective on urban growth boundaries: from containing to stimulating growth. In *Instruments of land policy: dealing with scarcity of land* (Gerber, J., pp. 137–141). London and New York.
- Kruyt, B., Needham, B., & Spit, T. (1990).** De economische grondslagen van grondbeleid. Amsterdam: SBV.
- Langford, J. (2004).** Acting on values: An ethical dead end for public servants. *Canadian Public Administration*, 47(4), 429–450. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2004.tb01187.x>
- Lukes, S. (1981).** Can a Marxist Believe in Human Rights? *Praxis International*, (4), 334–345. [https://doi.org/10.1080/03017600903205732r\(null\)](https://doi.org/10.1080/03017600903205732r(null))
- Needham, B. (1997).** Land policy in the Netherlands. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 88(3), 291–296.
- Tennekes, J. (2018).** Negotiated land use plans in the Netherlands: A central instrument in Dutch “active” and “passive” land policy. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann (Eds.), *Instruments of land policy: dealing with scarcity of land*. London and New York: Routledge.
- Woestenburg, A., van der Krabben, E., & Spit, T. (2018).** Land policy discretion in times of economic downturn: how local authorities adapt to a new reality. *Land Use Policy*, 77, 801–810.

Landbouwparken, een ‘meer met meer’ verhaal voor stad en open ruimte?

Elke Vanempten¹, Maarten Crivits¹, Frank Nevens² en Elke Rogge¹

Stellingen

1. Stedelijke landbouwparken vormen een manier om open ruimte in een sterk verstedelijkte omgeving open te houden. Ze zijn multifunctioneel, hebben tot doel open ruimte te beschermen, met landbouw als belangrijkste beheerder, versterkt met ecologische, educatieve, sociale, recreatieve en andere functies, en staan in relatie met stedelijke structuren en actoren.
2. Landbouwparken als concept gaat niet enkel over grondpositie en open ruimte behoud maar ook over de maatschappelijke rol van landbouw, waarbij landbouw meer is dan ‘alleen maar’ voedselproductie, en over de nood aan ontmoetingsplaatsen voor een maatschappelijk engagement rond voedsel.
3. Dergelijke expliciete focus op de voedselcomponent van peri-urbane omgevingen biedt kansen aan zowel korte keten initiatieven als wereldmarktgerichte landbouw en hun mengvormen via nieuwe afzetmarkten, het behouden van een ‘license to produce’, het behouden van vruchtbare gronden, enz.
4. Landbouwparken zijn zo een mogelijke systeeminnovatie om de huidige impasse van zowel het ruimtelijk functioneren, als de huidige landbouwkundige productielogica en haar gevolgen te keren.
5. Maar ze zijn ook een wake-up call voor de urgenties van het voedselsysteem. De meeste mensen zien de link tussen grond, open ruimte, en het voedsel dat ze iedere dag eten niet. Ook in steden waar al rond voedselstrategieën gewerkt wordt, verdwijnt open ruimte in de brede peri-urbane rand nog steeds in sneltempo omdat een doorgedreven ruimtelijke reflex veelal ontbreekt.

1 ILVO – Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek &

2 UGent

Landbouwparken, een 'meer met meer' verhaal voor stad en open ruimte?

Elke Vanemptem, Maarten Crivits, Frank Nevens en Elke Rogge

Toekomstige uitdagingen als klimaatverandering, voedsel en gezondheid, en leefbare steden nopen tot een hernieuwde verbinding tussen stad en platteland. De overtuiging wint veld dat de stad opnieuw belang heeft bij nabije landbouw, en vice versa, dat lokale landbouwsystemen kunnen heropleven vanuit een hernieuwde connectie met de afzetmarkt en het sociaal-ecologisch weefsel van de stad. Landbouw zorgt immers niet enkel voor voedsel, maar biedt ook een ruim pakket diensten op vlak van recreatie, natuurbeheer, educatie, etc. Tegelijk kan de nabijheid van de stedelijke afzetmarkt nieuwe perspectieven bieden aan de landbouw, die onder sterke druk staat door hoge grondprijzen, lage voedselprijzen en een dalend aantal landbouwers dat kan overleven in het gangbare circuit van industriële productie voor een anonieme wereldmarkt. De voordelen van stadsnabijheid voor landbouw kunnen gaan van concrete bedrijfseconomische perspectieven tot het verzekeren van een 'license to produce'. Stedelijke landbouwparken zijn in dat verhaal een (ruimtelijk) concept dat potentie biedt voor het tot stand brengen van dergelijke geïntegreerde en strategische allianties tussen stedelijke en agrarische omgevingen, tussen consument en producent, tussen maatschappij en landbouw.

Een landbouwpark?

Het 'Stedelijk landbouwpark' is geen eenduidig gedefinieerd concept. Landbouwparken zijn geografisch afgebakende gebieden die zowel dominant stedelijk als landelijk gelegen zijn, grondgebonden en niet-grondgebonden functies omvatten, publiek en/of privaat zijn, grootschalige en/of kleinschalige landbouw omvatten. Landbouwparken zijn in essentie multifunctioneel en nemen ecologische, educatieve, sociale, recreatieve en andere functies op, maar centraal staat steeds het inspireren van de (her)verbinding tussen stedelijke kernen en omliggende agrarisch hinterland. Landbouwactiviteiten en voedselproductie vormen daarbij het verbindend 'object'.

Het generieke idee sluit aan bij de lopende en groeiende aandacht voor voedsel en daaruit volgende dynamiek van multifunctionele en stadsgerichte landbouw, maar schaalt deze focus aanzienlijk op en beperkt zich niet tot korte keten, stadslandbouw of 'Community Supported Agriculture' (CSA) initiatieven. Landbouwparken bieden mogelijkheden voor het opschalen en professionaliseren van bestaande versnipperde en kleinschalige initiatieven tot een volwaardig systeem-alternatief, in parallel met het bestaande 'industriële' landbouw- en voedingsgebeuren. Tegelijk bieden ze op diverse manieren kansen aan de bestaande professionele landbouw: via nieuwe afzetmarkten, het behouden van een 'license to produce', het behouden van vruchtbare gronden, zorgen voor toegang tot grond, enz. Landbouwparken zijn één van de mogelijke systeeminnovaties om de huidige impasse van zowel het ruimtelijk functioneren (verdere verstedelijking, verharding open ruimte, privatisering, klimaatvraagstukken), als de huidige landbouwkundige productielogica en haar gevolgen (dalende bodemkwaliteit, dalend aantal landbouwers en een sociale problematiek, groeiende bedrijfsschulden, lage prijzen, enz) te keren.

Stad en platteland samen aan zet

Het concept lijkt specifiek zijn waarde te hebben in sterk verstedelijkte, peri-urbane gebieden. Dergelijke ruimtes worden doorgaans gepercipieerd vanuit hun kwetsbaarheid (verlies aan culturele identiteit, betaalbaarheid van woningen in dorpen, verlies aan ecologische veerkracht door versnippering en habitatfragmentatie,...). Maar tegelijk zijn ze reserves van open, onverharde ruimte en daardoor cruciaal voor het heropleven van de

ruimtelijke kwaliteit en vitaliteit van zowel platteland als stad. Voorwaarde daartoe is dat ze worden benaderd vanuit een verbindend perspectief en via een samenwerkingsproces waarbij de diverse plaatselijke stakeholders intens worden betrokken. De premisse van het landbouwparken-idee is dat het betrekken van de agrarische stakeholders – cruciaal in hun aanwezigheid en rol in de open ruimte – een reeks mogelijkheden schept voor het multifunctioneel gebruik van open ruimte in het peri-urbane gebied maar tegelijk ook voor die agrarische stakeholder zelf. Het wordt bijvoorbeeld algemeen erkend dat nabije stedelijke kernen een groot potentieel herbergen voor meer stadsgerichte landbouw, maar dat dit potentieel in het algemeen sterk onderbenut wordt (Zasada, 2017). Meer expliciete aandacht en initiatief, op basis van een concept als stedelijke landbouwparken, kan een versterker zijn voor de nodige versnellings- en opschalingsdynamieken. Steden spreken vandaag voornamelijk van stadslandbouw en zetten dat nog al te vaak slechts in om braakliggende gronden te behoeden voor verloedering, in afwachting van nieuwe ontwikkelingen. Of ze gedogen het in de marge van het publieke domein: in moestuinbakken, uithoeken van parken, langs wegbermen. Desalniettemin zijn er wel veelbelovende initiatieven zoals het Boerencollectief in Afsnee¹, en worden steeds meer ruimtelijke vraagstellingen ingeschreven in de operationele doelstelling van een aantal lokale voedselstrategieën in Vlaanderen (bijv. Gent, Brussel, Leuven, Hoogstraten, enz). Ook het idee van een landbouwpark dat tegelijk recreatie- en educatieruimte biedt aan de stad, het ecologisch weefsel versterkt, én functioneert als landbouwgebied en mogelijk labo voor nieuwe vormen van landbouw, is een verregaande innovatie waarvan nog maar weinig voorbeelden voorhanden zijn in Vlaanderen.

De nabijheid van de stad en de oprukkende verstedelijking hoeven dus niet noodzakelijk een belemmering of bedreiging te zijn voor een duurzaam voortbestaan van landbouwactiviteiten. Nabijheid houdt immers in dat een potentieel zeer grote afzetmarkt vlakbij ligt; een markt van 'eters' die in toenemende mate interesse lijkt te betonen voor voedselproducten met herkenbare karakteristieken van duurzaamheid, kwaliteit, herkomst, authenticiteit, etc. Door gebiedsgericht in te zetten op samenwerking tussen landbouwers en tussen diverse vormen van landbouw kunnen – in een dergelijk model – ook kleinere percelen worden benut, meerdere landbouwers worden verenigd, consumenten en producenten dicht bij elkaar gebracht; en dat laatste niet alleen geografisch, maar evenzeer relationeel. Eerder dan te focussen op de verschillen tussen stad en platteland, kunnen we een dergelijk 'productielandschap' als nieuw geheel vormgeven; en zo verschillende programma's elkaar te laten versterken.

Een wake-up call voor de urgenties van het voedselsysteem

De vraag naar landbouwparken signaleert ook een nood aan ontmoetingsplaatsen, niet enkel grond, waar mensen elkaar weer ontmoeten en kunnen gaan samenwerken. Er is de laatste jaren een maatschappelijke beweging ontstaan rond gezonde en biologische voeding, en korte keten. Deze beweging beperkt zich echter tot een zeer specifiek doelpubliek en heeft ook nog geen doorvertaling gekregen in het beleid. In afwezigheid van een voedselbeleid of een schepen van voedsel blijft echter de urgentie afwezig of onvoldoende zichtbaar. De meeste mensen zien de link tussen grond, open ruimte, en het voedsel dat ze iedere dag eten niet. Er is weinig sturing en weinig linken tussen beleidsdomeinen die op het thema voedsel voortbouwen. Voor de slaagkansen van verhalen als landbouwparken zal het overbrengen van die urgentie cruciaal zijn. Daar waar een concreet gebied en een geëngageerde groep op het terrein nodige voorwaarden zijn voor landbouw

1 <https://persruimte.stad.gent/163089-duurzame-landbouwproject-het-boerencollectief-van-start-in-afsnee>

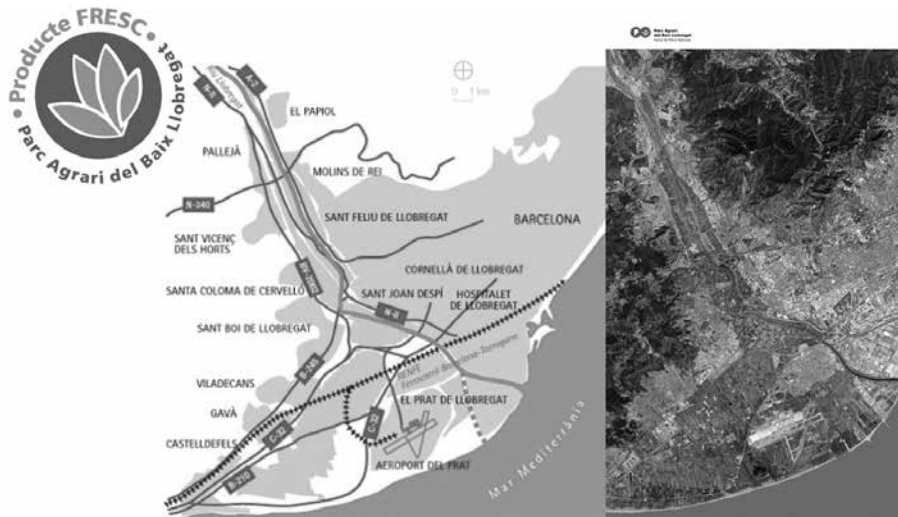
parken, zal ook een boodschap gebracht moeten worden van de noodzaak om in verschillende gebieden meerdere functies werkelijk te combineren en om ook aan open ruimte te werken. Een aantal steden lijkt sterk bezig met voedselstrategieën, maar tegelijk lijken die maar weinig mensen te bereiken en weinig op het terrein te veroorzaken. Ook in die steden verdwijnt nog steeds open ruimte, liggen mensen niet wakker van voedsel, en wordt de urgentie niet aangevoeld. De versnipperde verstedelijkte structuur van Vlaanderen verbergt die urgentie, overal is nog wel een snipper landbouw of andere open ruimte te zien.

Meer met meer via landbouwparken: inspiratie uit Barcelona, Keulen en Firenze

In andere Europese landen is de afgelopen decennia al heel wat ervaring met het concept van landbouwparken opgebouwd. Hieronder worden drie projecten ter illustratie aangehaald. Elk van hen heeft een licht andere invalshoek, ontstaansredenen en uitwerking. In het geval van Barcelona bestaat de sterkte van het concept vooral uit de bijzonder robuuste en uitgebreide samenwerking waarbij het park vooral dient als grondige managementvorm om zo zeer vruchtbare productiegrond nabij de stad te behouden. Dergelijk behoud van open ruimte is de primaire drive van het project in Keulen. Daar waar in Barcelona de lokale landbouwers elkaar vonden en aan de mouw van betrokken gemeentes trokken, waren in Keulen de lokale inwoners aan zet die vervolgens de landbouwer mee namen in hun verhaal richting de stad. Het derde initiatief is ontstaan vanuit een ruimtelijk planningstraject en maakt duidelijk dat ook overheidsspelers via planningsinitiatieven de rol van landbouw in het leveren van diverse publieke en maatschappelijke diensten kan uitspelen en ondersteunen. Dit project legt ook veeleer het accent op multifunctionele landbouw, een landbouw die inherent een aantal maatschappelijke diensten zoals waterbeheer mee vervult naast voedselproductie. Dat staat tegenover een project als dat in Keulen waar er eerder sprake is van een multifunctioneel gebruik van open ruimte en niet zozeer van de betrokken landbouw (die produceert voor de wereldmarkt). Dit toont aan het concept van landbouwparken compatibel is met diverse landbouwpraktijken en -strategieën.

Hét landbouwpark van Europa ligt nabij Barcelona

Het Parc agrari dell baix Llobregat is een peri-urbaan landbouwpark nabij Barcelona dat bekend staat als hét voorbeeld van een landbouwpark in Europa. Het illustreert hoe een landbouwpark een instrument kan zijn voor het beschermen, managen en ontwikkelen van landbouw nabij de stad. Het park is meer dan 3300ha groot en ligt in de delta en lage vallei van de Llobregat-rivier. Het zeer vruchtbare landbouwareaal stond en staat onder een sterke verstedelijkingsdruk door de nabijheid van een luchthaven, zeehaven, heel wat mobiliteitsinfrastructuur, industrie, en de nabijheid van Barcelona zelf. In de jaren '90 werd het gebied onder impuls van de lokale landbouwers opgenomen in het groene gordel project van de Regional Council van het district Baix Llobregat. Dat project omvatte metropolitane open ruimtes in de regio, meestal natuurparken. Een consortium verenigde zich rond het park, bestaande uit de lokale landbouwers, de landbouworganisatie en later ook de 14 gemeentes waarbinnen het landbouwpark valt. De landbouw in het park bestaat voornamelijk uit extensieve tuinbouw van groenten en fruit. De productie gebeurt voor het grootste deel door familiebedrijven met middelgrootte boederijen, in totaal zo'n 500 exploitaties. Naast een managementplan en een ontwikkelingsplan beschikt het landbouwpark ook over een webportaal waarmee de consument, groothandel of detailhandelaar, contact kan opnemen met de boeren van het park. Zo kunnen het fruit en de groenten die er geproduceerd worden direct aangekocht worden. De producten uit het park krijgen ook een eigen merkstempel met zich mee.



Belvédère, open ruimte behoud via wereldmarktproductie in Keulen

Belvédère is een landschapspark van ca. 300ha ten westen van de Duitse stad Keulen. Dit open ruimte gebied stond onder sterke verstedelijkingsdruk. Een groep burgers ondernam actie. Ze verenigden zich en schoven het idee van een landbouwpark naar voren, ingepast in het concept van de groene gordel rond Keulen. De burgerbeweging, landbouwers en de overheid van Keulen vonden elkaar in dit verhaal. Een multifunctioneel landgebruik met behoud van de bestaande landbouw in combinatie met recreatie en educatieve functies en een ecologische upgrade van de randen vormden de elementen van de beschermingsstrategie. Ontwerpbureau Lohrberg Stadtlandschaftsarchitektur werkte de identiteit van het park verder uit. Vier uitkijktorens, een padennetwerk, een beboste gordel en bloemenranden verschenen op het terrein. Deze strategie bleek een ruimtelijk minimale ingreep, maar voldoende om de openheid van het gebied effectief te vrijwaren.



Water en landbouw in symbiose, Parco Agricolo perfluviale Arno, Firenze

Het landbouwpark rond de rivier Arno nabij Firenze is een interessant voorbeeld van een landbouwpark dat op een zeer doordachte participatieve wijze te werk gaat. In dit gebied, waar een voorgeschiedenis bestaat rond de ontwikkeling van het discours van landbouwparken – wordt de ecologische herstructurering van de rivier gekoppeld aan het actief monitoren en beheren van de rivierkwaliteit door landbouwers, het ontwikkelen van agro-toerisme, ondersteuning van korte keten en renovaties tot food hubs. Innovatief is dat

wordt gebruik gemaakt van een contractinstrument, waarbij contracten worden beschreven om de samenwerking tussen de verschillende lokale actoren concreet te maken (welke activiteiten worden opgenomen, door wie, etc.) alsook meteen de geplande activiteiten te formaliseren binnen lokale bevoegdheden en planningsinstrumenten. Daarnaast wordt nagedacht over hoe de transitie naar een andere vorm van landbouw (bv. meer natte teelten) het overstromingsgevaar voor de stad Firenze kan beperken.



Kritische succesfactoren en rollen voor overheden

Via een quickscan van 40 bestaande Europese landbouwparken en een diepte-analyse van 11 cases konden een aantal kritische succesfactoren geïdentificeerd worden. Voor het slagen van de doelstellingen van het concept werden een aantal aanknopingspunten geformuleerd. Zo is het installeren van het idee van een gebied als landbouwpark in het collectief geheugen één van de mogelijke kritische succesfactoren. Het onderzoek liet zien dat gewoon al door het toekennen van een label 'landbouwpark' zaken in gang gezet worden: visievorming, samenwerking, enz. Het concept zal moeten groeien vanuit de actoren op het terrein, maar ook vanuit de overheden is een actieve rol vereist. Het concept vergt bijvoorbeeld een denken voorbij de klassieke bestemmingscategorieën, en een differentiatie in types van en mogelijkheden voor landbouw. Bovendien vraagt de uitbouw van een landbouwpark ook een actief proces van overleg en opvolging, waarbij rekening wordt gehouden met de verwachtingen van de verschillende actoren op het terrein. Een gebiedsmanager bleek in meerdere cases een cruciale sleutelspeler.

De quickscan illustreert de brede mogelijkheden en bijzonder grote diversiteit, zowel op vlak van schaal als op vlak van type landbouw, ruimtelijke kenmerken, als soorten samenwerkingen. Zowel professionele wereldmarkt producenten als korte keten producenten en alle vormen daartussen zijn terug te vinden in landbouwparken. Sommige parken zijn slechts enkele hectares groot, andere omvatten gemakkelijk enkele duizenden hectare. Gezien de noodzaak van een sterke lokale inbedding en dus context-specificiteit is deze diversiteit niet verrassend. Toch keren telkens een aantal fundamentele, prominent aanwezige karakteristieken terug die ook als kritieke succesfactoren kunnen worden beschouwd:

- a. Ieder landbouwpark heeft een **verhaal**. Een klare visie, missie en/of concrete doelstellingen, onderbouwen en sturen de dynamiek in en rond het landbouwpark. Deze onderliggende drijfveren steunen steeds op een breed draagvlak van relevante actoren, zijn onderbouwd door studiewerk en kennis 'op maat', specifiek voor het gebied, én zijn gestoeld op een sterke uitdrukking en beleving van een identiteit. Deze laatste wordt sterk geprofileerd 'naar buiten' (bijv. door vermarkting, een label), maar evenzeer lokaal 'beleefd'.

- b In elk landbouwpark bestaat een attitude en praktijk van sterke **samenwerking: multidisciplinaire partnerschappen** van diverse lokale actoren, landbouwers in de eerste plaats en in vele gevallen ook meerdere gemeenten en hun beleidsmakers. De zeer diverse aanwezige expertises en competenties kunnen zo maximaal gebundeld worden om tot effectieve projecten en landbouwparken te leiden. Een bijzondere rol in dit co-creatieve gebeuren is deze van een (h)erkend leider(schap), en van een **gebiedsmanager**, met als essentiële rol het 'verbinden': het tot stand brengen en behouden van de talrijke noodzakelijke samenwerkingsverbanden en netwerken. In dit laatste is ook de aanwezigheid van robuuste businesscases en verdienmodellen een belangrijke succesfactor om in de gaten te houden.
- c Landbouwparken bouwen op het lokaal aanwezige **patrimonium, ruimtelijk-fysiek** (gronden en gebouwen), zowel als **sociaal**. Dit is logisch gezien het fundamenteel belang van lokale inbedding van de activiteiten van een landbouwpark. Niet zelden komt in belangrijke mate inspiratie uit aanwezig historisch patrimonium, in het bijzonder uit erfgoed dat ook vroeger stad en platteland verbond door landbouw en/of voeding (bijv. een oude boerentramverbinding die de stad voorzag van verse groenten en fruit). Een essentieel patrimonium is dat van gronden voor landbouw. Daarvoor geldt dat niet zozeer aspecten van eigendom (privaat vs publiek) van belang zijn, maar vooral de – langdurige – beschikbaarheid en toegankelijkheid ervan.

Gezien het dominante karakter van het sociale en dus proces-aspect bij het tot stand komen én operationeel houden van landbouwparken, ligt de klemtoon voor de mogelijke rollen van de overheid op initiëren, faciliteren en ondersteunen. Dit geldt in het bijzonder voor de 'hogere', regionale overheden. Lokale overheden zijn steeds nauw betrokken of kunnen zelfs samen met de landbouwers en andere gebiedsactoren aan het stuur zitten. Overheden kunnen zowel gemeentelijke als gewestelijke planningsinitiatieven openmaken voor multifunctionele landbouw door landbouwers een mogelijke beheerdersrol ter beschikking te stellen. Daarnaast zijn concrete publieke taakstellingen de ondersteuning van procesbegeleiding (bv. door het voorzien of financieren van een voedselregisseur), ondersteuning van kennisverzameling en –generatie (bv. door studies), ter beschikking stellen van bruikbare inspiratie/voorbeelden, juridische begeleiding, aanduiding van de relevante beschikbare overheidsinstrumenten. Een actieve, co-creator rol situeert zich voornamelijk op vlak van meedenken en meedoen als geëngageerd partner. Maar zeker niet in het top-down installeren van een landbouwpark als een canvas van een (zoveelste) ruimtelijk planningsconcept. Het concept van stedelijke landbouwparken haalt zijn sterkte uit de ondersteuning van lokale uitdrukkingen tot samenwerkingen, die zeer diverse vormen kunnen aannemen, maar die allen de bescherming van open ruimte, landbouwactiviteit en hervverbinding centraal stellen.

Conclusie

In verstedelijkt Vlaanderen is de vraag naar ruimte voor allerlei functies bijzonder groot. Grond is vaak overbevraagd en overbezet. Landbouwparken bieden als integrerend ruimtelijk concept bijzondere kansen om die nabijheid van de stad beter te valoriseren. Maar tot hiertoe is hun potentieel binnen Vlaanderen maar beperkt verkend, en bovendien vergt het een beleid, instrumentarium (zoals grondenbanken), visie en samenwerking. Landbouwparken betrekken het ruimtelijk en het landbouwkundig verhaal terug op elkaar; en net daarin bevatten ze potenties voor noodzakelijke transformaties, o.a. naar een meer regionaal georganiseerde verankerde voedselproductie, naar klimaatrobuuste landbouw-systemen en steden, naar circulaire productie- en consumptiewijzen, naar waterefficiëntie en bodemgezondheid. Het is duidelijk dat het daarbij gaat om transformatie op meer dan het fysieke vlak; evengoed (of zelfs nog meer) gaat het over sociale en mentale omslagen.

Aan de basis van de meeste stedelijke landbouwparken ligt de bescherming van open ruimte nabij steden, met productieve landbouw in allerlei vormen en maten als belangrijkste drager en vormgever. Behoud van actieve landbouw onder druk in een sterk verstedelijkt Vlaanderen is ook een beleidsprioriteit, maar het ‘stedelijke landbouwpark’ mag niet worden gezien als een nieuw van bovenaf op te leggen ruimtelijk planningsconcept in het open ruimte beleid. Stedelijke landbouwparken bieden als integrerend concept in de eerste plaats een ondersteunend denkkader voor processen van sociale en relationele innovatie. De essentiële functie van een landbouwpark is het (her) verbinden van stad en ommeland, van stedeling, producent en diverse andere actoren. De effectieve sterkte van het concept is het daadwerkelijk overstijgen van typisch sectorale invalshoeken. Het mag dan wel in grote mate gaan over de landbouw(sector), de integrale ‘definitie’ van een landbouwpark wordt gepositioneerd in een breder verhaal van voedselproductie, leefbare steden en dorpen, recreatie, vastgoed, enz. Het landbouwpark is een plek die ruimte biedt aan diverse economische gebruikers en gebruikers, die elkaar versterken in het behalen van diverse onderliggende doelstellingen. Het lijkt dan ook een werkbaar en momenteel relatief onbenut vehikel voor de uitbouw van sterke onderlinge interacties van diverse types actoren, functies en aspecten, in een generiek kader van meer duurzame praktijken van productie en consumptie van voedsel. Een landbouwpark kan zo het mechanisme zijn om sociale cohesie tussen groepen te creëren, bijv. tussen nieuwe en klassieke boeren, tussen producenten en consumenten, of tussen grote en kleine spelers. Het ruimtelijke aspect van landbouwparken dient hierbij als trigger.

Niet alleen kan het een sterk integrerend concept zijn voor zowel het behoud van open ruimte als de versterking ervan via de uitbouw van nieuwe landschappelijke en sociale structuren. Het is daarenboven een innovatieve denkrichting waarbij gestreefd wordt naar betekenisvolle samenwerkingsverbanden tussen twee ‘grote’ sets van actoren: stedelingen en landbouwers, die in het huidige landschap (te) weinig op een betekenisvolle manier met elkaar in contact staan (en waartussen ‘nabijheid’ dus zoek is). Landbouwparken vergen meestal een gebiedsgerichte aanpak en samenwerking, die weliswaar blijkbaar het best of het meest organisch vanuit het gemeentelijk niveau kan vertrekken, maar die in heel wat gevallen dat laagste lokale niveau overstijgt. Om het concept in de Vlaamse praktijk te implementeren is een optimalisatie van het gebruik van het bestaande beleidsinstrumentarium aangewezen². Daarbij is het belangrijk om mee te nemen dat een landbouwpark weliswaar rechtszekerheid kan geven, maar tegelijk geldt dat het bestaan van een landbouwpark in een gebied niet mag veroorzaken dat landbouw daarbuiten zijn bestaansrecht zou verliezen.

Om een dergelijk beloftevol kader van stedelijke landbouwparken kracht bij te zetten, en het ook daadwerkelijk van concept naar praktijk te brengen, zou een specifiek programma met brede oproepen een effectief en efficiënt instrument kunnen zijn.

2 Diverse denkpijlen zouden hiervoor verder onderzocht kunnen worden. Zo zou bijvoorbeeld verkend kunnen worden of het relevant is de planschade voor woonuitbreidingsgebieden die worden omgezet naar stedelijke landbouwparken te schrappen. Dit levert immers behoud van open ruimte, een duw in de rug voor landbouwparken en een stimulans voor kernverdichting.

Om het multifunctioneel en verbindend karakter van de landbouwparken recht aan te doen, zal ook een dergelijk programma om een samenwerking tussen diverse Vlaamse overheden vragen. Door het opzetten van een programmawerking kunnen concrete initiatieven worden ondersteund op diverse manieren, volgens hun behoeften: financieel (bv. voor de tijdelijke aanstelling van een lokale verbinder/manager), kennis (bv. door inschakelen van ontwerpers en onderzoekers om de visie en doelstellingen helder te krijgen, een landbouwnetwerk op te zetten, en landbouwers te ondersteunen), dienstverlenend (bv. door initiatieven wegwijs te maken door bestaande instrumenten, regelgeving, financieringskanalen, enz., steeds ifv de specifieke lokale behoefte van het landbouwpark-initiatief), enz.

Eindnoot

Deze paper is gebaseerd op een onderzoeksrapport Vanempten, E., Crivits, M., Nevens, F., Rogge, E., (2019), Stedelijke landbouwparken in Vlaanderen, een systeeminnovatie met ongekend potentieel, expertenopdracht uitgevoerd in opdracht van de afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning (BJO). Deze studie werd uitgevoerd door ILVO & UGent, met medewerking van Leinfelder, H. (KU Leuven), Claeys, M. (Voorland), Timpe, A. (RWTH Aachen University).

Het volledige rapport kan hier gedownload worden: <https://www.ruimtelijkeordening.be/beleidsverkenningen/OpenruimteStad>

Referenties

Zasada, I., Schmutz, U., Wascher, D., Kneafsey, M., Corsi, S., Mazzocchi, C., ... & Piorr, A. (2017). Food beyond the city—Analysing foodsheds and self-sufficiency for different food system scenarios in European metropolitan regions. *City, Culture and Society*.

Urban sprawl in Vlaanderen

Ruimtelijke én financiële winsten door het investeren in anti urban sprawl maatregelen

Ann Pisman², Geert Mertens¹, Isabelle Loris² en Peter Vervoort¹

Stellingen

1. Het meten van urban sprawl is niet evident. Verschillende indicatoren geven verschillende inzichten. Vlaanderen en Nederland scoren steeds hoog in relatie tot sprawl. Gevoelsmatig lijkt hun ruimtelijk patroon nochtans verschillend. Een versnipperd ruimtelijk patroon kost geld aan de maatschappij omdat er open ruimte verloren gaat, meer afstanden worden afgelegd en omdat er meer infrastructuur nodig is.
2. De toename van urban sprawl zal op termijn nog meer kosten genereren. Indien wordt ingezet op een antisprawlbeleid kunnen in Vlaanderen alleen al 25,6 miljard euro kosten worden vermeden.
3. In de toekomst kan verder worden nagedacht over een antisprawlbeleid. Aandachtspunten hierbij zijn: geografische concurrentie vermijden, langetermijn denken, ruimtelijke en niet-ruimtelijke maatregelen combineren en het nadenken over de ruimtelijke en maatschappelijke systemen (die leiden tot meer of minder sprawl).

- 1 Vlaamse Overheid -Departement Omgeving
Koning Albert II-Laan 20/8,
1000 Brussel
- 2 Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Technicum B2-1
Sint-Pietersnieuwstraat 41
9000 Gent

Naar aanleiding van de publicatie van het Ruimterapport Vlaanderen verschenen heel wat artikels in de pers. “We zijn de kampioen van de lintbebouwing, met ruim 13.000 kilometer” (www.vrt.be). “Ruim anderhalf miljoen mensen woont buiten de kernen” (www.livios.be). “Vlaanderen, de regio met meer parkeerplaatsen dan inwoners” (www.destandaard.be). De versnippering van de open ruimte én de bebouwing in Vlaanderen is enorm, zo blijkt uit het hele rapport.

Dit inzicht is uiteraard niet nieuw. Al jaren wordt onderzoek gedaan naar het voorkomen van de ‘urban sprawl’ in Vlaanderen (De Decker, 2011; De Geyter, 2002; Poelmans & Van Rompaey, 2009; Stec Group, De Zwarte Hond, & Zjak consult, 2018; Verbeek, Boussauw, & Pisman, 2014; Vermeiren et al., 2019; Vermeiren, Poelmans, Engelen, Loris, & Pisman, 2018).

In de documenten van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017; Vlaamse Overheid, 2012; Vlaamse Regering, 2018) is de beleidsdoelstelling geëxpliciteerd om het ruimtebeslag in Vlaanderen in de toekomst te beperken. Impliciet wordt hiermee ook de doelstelling geformuleerd om de verspreide bebouwing in Vlaanderen niet langer te laten toenemen.

Internationale onderzoeks aandacht voor sprawl

De laatste jaren verschenen diverse, internationaal vergelijkende rapporten over *urban sprawl* (Bruegmann, 2005; European Environment Agency, 2006, 2016; OECD, 2018).

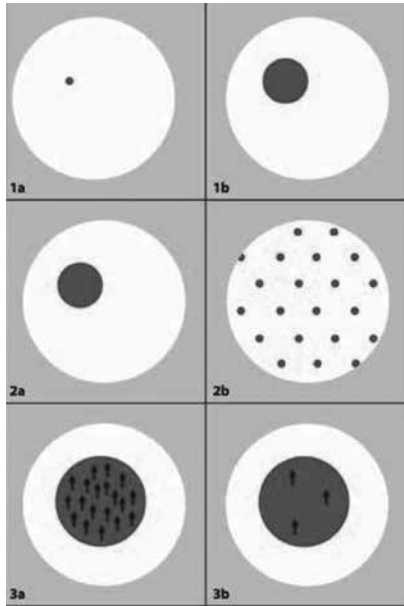
Alhoewel elk rapport of analyse een eigen methodiek en andere data gebruikt, blijft er één constante: de sprawl in Vlaanderen/België is hoog.

In het rapport van het EEA uit 2016 wordt *urban sprawl* gedefinieerd als het patroon waarbij grotere gebieden worden aangetast door alleenstaande gebouwen of meer omvangrijke vormen van stedelijke uitbreidingen met lage dichtheden. De definitie focust op drie zaken: (1) *urban sprawl* gaat over bebouwing, (2) die verspreid voorkomt en (3) waarbinnen de ruimte-inname door activiteiten (aantal inwoners of werkgelegenheid) hoog is.

De drie elementen vormen ‘deelindicatoren’ (PBA, DIS en LUP) waarvan finaal een product gemaakt wordt (= WUP) om tot één samengestelde en geïntegreerde indicator van *urban sprawl* te komen:

1. WUP – *weighted urban proliferation* : gewogen product van DIS, PBA en LUP:
2. PBA – *percentage of built-up areas* : absolute oppervlakte bebouwd per beschouwde oppervlakte-eenheid
3. DIS – *dispersion of built-up areas* : kwantificering van verspreid karakter van de bebouwing per beschouwde oppervlakte-eenheid
4. LUP – *land used per inhabitant or workplace* : land gebruikt per inwoner of werkplaats per beschouwde oppervlakte-eenheid

De drie deelindicatoren zijn in figuur 1 visueel verduidelijkt.



PBA – *percentage of built-up areas*: Hoe groter de oppervlakte bebouwd gebied, hoe hoger sprawl.

WUP is evenredig met PBA

DIS - *dispersion of built-up areas*: Een zelfde bebouwde oppervlakte, maar in een meer verspreid patroon leidt tot meer sprawl.

WUP is evenredig met DIS.

LUP – *land used per inhabitant or workplace*: Hoe meer inwoners/tewerkstelling per eenheid bebouwde oppervlakte, hoe minder sprawl.

Of, hoe groter de bebouwde oppervlakte per persoon, hoe meer sprawl.

WUP is evenredig met LUP.

Figuur 1. Deelindicatoren urban sprawl (EEA, 2016)

Meer recent publiceerde de OECD ook een rapport over *urban sprawl* (OECD, 2018). Het rapport definieert *urban sprawl* en analyseert het fenomeen in de periode 1990-2000-2014 in 1.156 stedelijke regio's in 29 OECD-landen, zoals Australië, Canada, USA, Japan, Korea, Chili, Mexico en in de Europese landen (inclusief België en Nederland).

Stedelijke ontwikkelingen met een gemiddelde lage bevolkingsdichtheid worden algemeen gedefinieerd als *urban sprawl*. Deze kan echter op verschillende manieren gerealiseerd worden. *Urban sprawl* kan voorkomen in stedelijke regio's met een relatief hoge bevolkingsdichtheid, maar waarin toch grote deelgebieden voorkomen met een lage dichtheid. Andere kenmerken van sprawlgebieden zijn: discontinuïteit, decentralisatie en fragmentatie.

Het concept van *urban sprawl* verwijst dus naar hoe de bevolkingsdichtheid ruimtelijk verdeeld is over het bebouwd gebied en naar hoe gefragmenteerd deze bebouwing is¹.

Om *urban sprawl* te meten worden verschillende indicatoren gebruikt weergegeven in de onderstaande tabel.

Dimension	Explanation
Average urban population density	The average number of inhabitants in a square kilometre of land of an urban area.
Population-to-density allocation	The share of population living in areas where population density is below a certain threshold.*
Land-to-density allocation	The share of urban footprint occupying areas where population density lies below a certain threshold.*
Variation of urban population density	The degree to which population density varies across the city.
Fragmentation	The number of fragments of urban fabric per km ² of built-up area.
Polycentricity	The number of high-density peaks in an urban area.
Decentralisation	The percentage of population residing outside the high-density peaks of an urban area.

* The thresholds used in the corresponding calculations are 1 500, 2 500 and 3 500 inhabitants per km² (for details, see Section 3.4).

Figuur 2. Deelindicatoren urban sprawl (OECD, 2018)

De evolutie van *sprawl* in de onderzochte landen en regio's is heel divers. Het rapport benoemt Australië, Spanje en Zwitserland als landen waar de *sprawl* is afgenomen. In

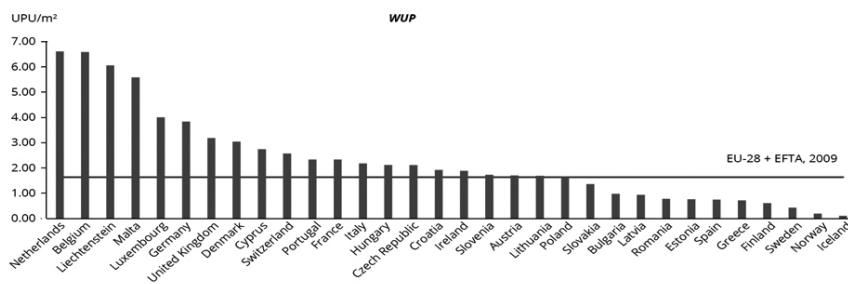
1 Door de beperkte beschikbaarheid van gedetailleerde en vergelijkbare datasets voor de onderzochte landen, de gekozen definitie en het gebruiken van verschillende indicatoren is de interpretatie van de resultaten niet zo eenvoudig.

(stedelijke regio's in) Canada, USA, Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk en in de meeste centraaleuropese landen is de *urban sprawl* aanzienlijk toegenomen.

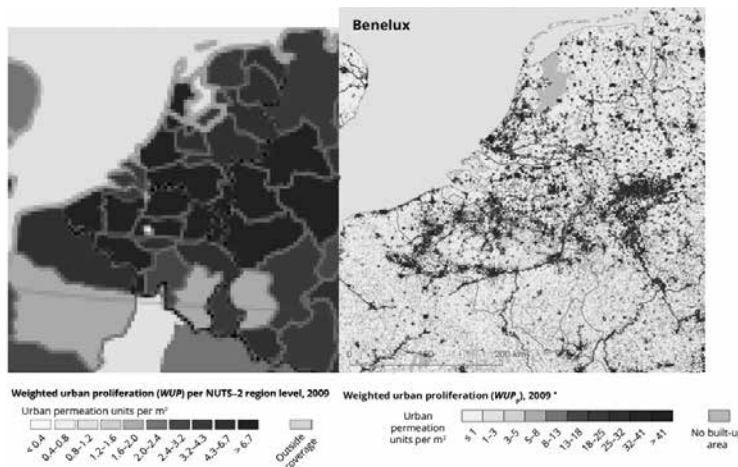
Op vandaag is terug een vergelijkend onderzoek naar 'urbanisatie' of sprawl binnen Europa opgestart in opdracht van ESPON. Dit SUPER²-project bouwt voort op bestaande studies, projecten en maatregelen en zal voorstellen doen over hoe duurzaam landgebruik kan worden bevorderd en hoe grondinname, bodemafdekking en *urban sprawl* kunnen worden vermeden, verminderd en gecompenseerd in steden en regio's binnen Europa. Het uitgangspunt is dat een duurzaam landgebruik tot een compacte en dichtere stedelijke ontwikkeling zal leiden met minder transportbehoefte, minder energieverbruik en meer open ruimten. Hierdoor zou de levenskwaliteit verbeteren en dus voordelen genereren en minder kosten vergen (ESPON, 2019).

Wie doet het beter? Nederland of Vlaanderen?

Intuïtief zal iedere omgevingsdenker het nederzettingsspatroon van Nederland en Vlaanderen als sterk verschillend ervaren. Een eenvoudige vergelijking op basis van *urban sprawl* volgens EEA (2016) geeft een andere kijk. Nederland en België delen een weinig benijdenswaardige eerste plaats in de Europese sprawl-ranking (European Environment Agency, 2016).



Figuur 3. Urban sprawl scores WUP (weighted urban proliferation) (EEA, 2016).



Figuur 4. Kaart met urban sprawlscores WUP (EEA, 2016).

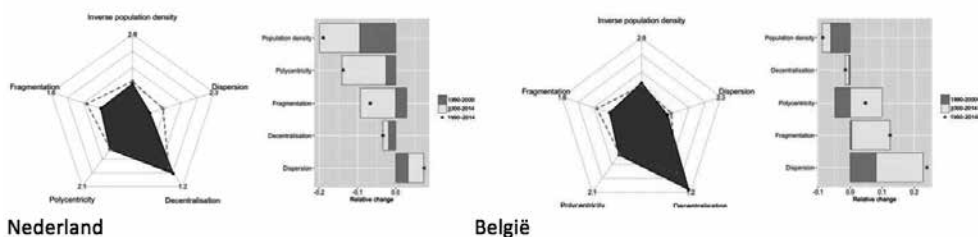
Op een NUTS-2 niveau (provincies) laat het EEA (2016) een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen toe die iets meer de klassieke gepercipieerde verschillen in nederzettingenpatronen bevestigt. Alle Vlaamse provincies scoren boven 6,7. In Nederland zitten enkel Limburg, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Noord-Holland op dit niveau. Op het kilometergrid verschijnt Vlaanderen nog meer als nevelstad, terwijl grote delen van Nederland zich kenmerken met compactere steden en kernen.

Ook de recente studie van de OECD (2018) laat een vergelijking tussen Nederland en België toe. Het is niet mogelijk om de vergelijking met Vlaanderen te maken. De globale cijfers voor België zijn voor heel wat zaken substantieel anders dan voor Vlaanderen. Het Waalse deel van België wordt onder meer gekenmerkt door een veel landelijker karakter en lagere bevolkingsdichtheden dan Vlaanderen.

	België	Nederland
Bevolkingsdichtheid	370,2 inw/km ²	500,6 inw/km ²
Aandeel bevolking wonend in stedelijke regio's (FUA)	60,0%	73,7%
Gemiddelde bevolkingsdichtheid stedelijke regio's	1107,2 inw/km ²	1375,0 inw/km ²

Figuur 5. vergelijking dichtheidscijfers België-Nederland (OECD, 2018).

Globaal genomen is de bevolkingsdichtheid in België en in de stedelijke regio's in België lager dan in Nederland. In België wonen ook meer mensen (40%) buiten de stedelijke regio's dan in Nederland (26%).



Figuur 6. vergelijking dimensies urban sprawl België-Nederland (OECD, 2018).

Het voorkomen van sprawl in 2014 in België en Nederland (spindigrammen in de figuur) is op het eerste zicht eerder gelijkend. Globaal genomen is de decentralisatie in België iets hoger. Dit betekent dat er relatief meer personen wonen in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid gesitueerd buiten de stedelijke centra. Ook de dispersie in België is iets hoger (=grotere statistische spreiding van de bevolkingsdichtheid). De analyse toont aan dat de sprawl in Nederland tussen 1990 en 2014 aanzienlijk is gewijzigd. Door suburbanisatie is de gemiddelde stedelijke bevolkingsdichtheid sterk gedaald. Tegelijkertijd namen de fragmentatie en het aantal stedelijke centra af, wat wijst op grotere, samenhangende bebouwde gehelen met een gemiddelde lagere dichtheid. In België zijn de wijzigingen beperkter en is de gemiddelde bevolkingsdichtheid in stedelijke centra niet erg gedaald, de polycentriciteit en de fragmentatie binnen stedelijke regio's zijn, in tegenstelling tot Nederland, toegenomen. Dit betekent dat er binnen de stedelijke regio's meerdere, nieuwe centra met een hogere dichtheid zijn ontstaan.

Monetariseren van urban sprawl in Vlaanderen

Vergeleken met andere regio's of landen wordt Vlaanderen dus duidelijk gekenmerkt door een hoge verstedelijkingsgraad aan een lage dichtheid. Hierdoor is veel infrastructuur nodig om een hoog kwaliteitsniveau te blijven waarborgen voor transport, mobiliteit of communicatie. *Urban sprawl*, waarbij wonen en werken verspreid voorkomen, zorgt ook voor een blijvende auto-afhankelijkheid, groeiende pendelafstanden en negatieve gevolgen zoals files, verkeersongevallen en luchtverontreiniging. Dat er maatschappelijke kosten verbonden zijn aan *urban sprawl* is evident, maar hoeveel deze kosten bedragen is minder duidelijk. In opdracht van het Departement Omgeving onderzocht VITO in samenwerking met Common Ground en VRP daarom de maatschappelijke kosten van *Urban Sprawl* in Vlaanderen en becijferde ze de baten van (gewijzigd) ruimtelijk beleid (Vermeiren et al., 2019).

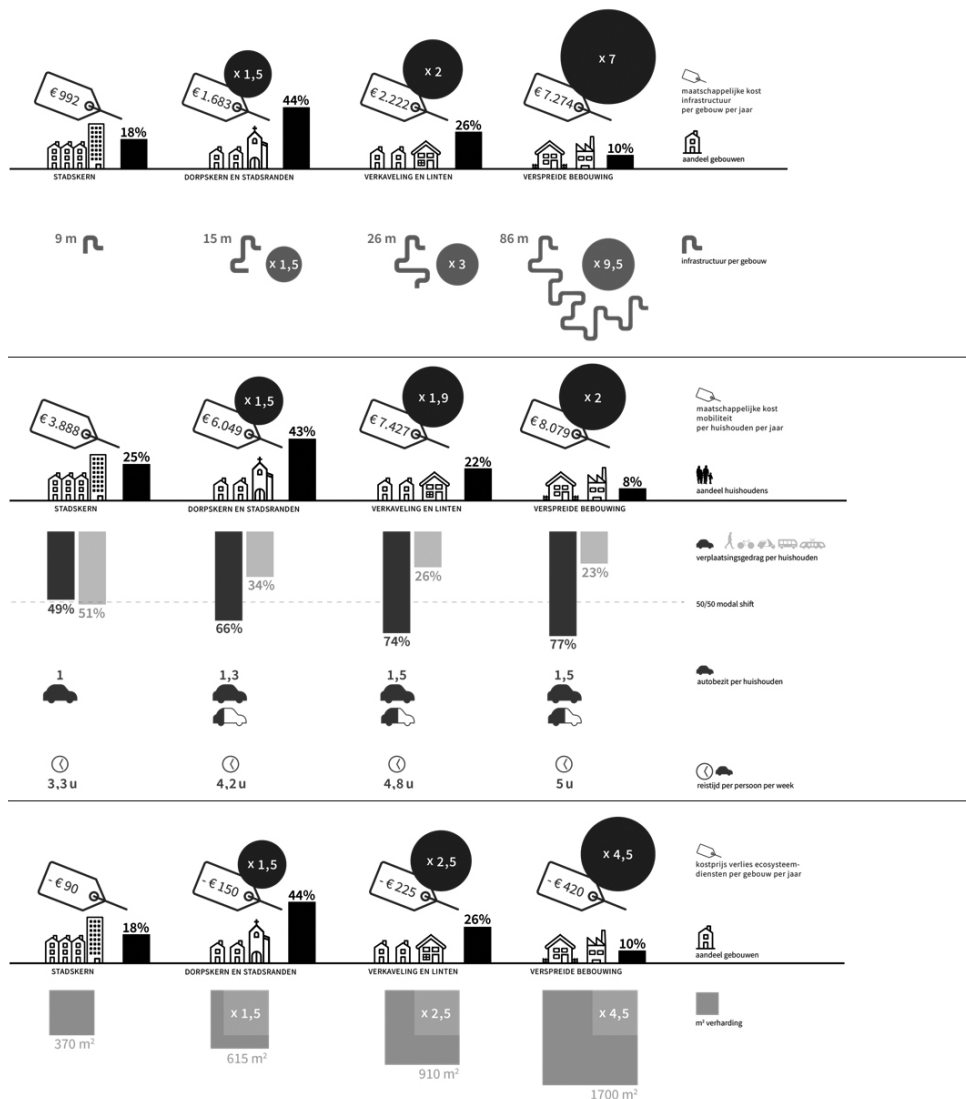
Vertrekkende van de Europese benadering (European Environment Agency, 2016) maar gebruik makend van nauwkeurigere data werden WUP-kaarten (resolutie 1ha) voor Vlaanderen opgemaakt. Zowel gebieden met veel open ruimte als locaties met erg geconcentreerde bebouwing hebben een lage WUP-waarde, en kennen dus geen of weinig *urban sprawl*. In vergelijking met de Europese gegevens kunnen we aannemen dat een WUP-waarde hoger dan 10 als *urban sprawl* beschouwd moet worden. Ongeveer 44% van de Vlaamse oppervlakte valt in deze categorie en maar liefst 95% van de Vlaamse bevolking woont in *urban sprawl* gebied. Enkel de centra van de grootste steden en de grotere open ruimte en natuurgebieden vallen hier buiten.

De WUP-indicator is niet zo makkelijk te interpreteren. Een gelijkwaardige WUP-waarde verwijst niet altijd naar gelijkaardige ruimtelijke patronen. Zowel zeer lage als zeer hoge WUP-waarden zijn te vinden in verschillende bebouwings-, bevolkings- en tewerkstellingsdichtheden. Dit onderscheid is nochtans relevant om de verschillen in maatschappelijke kosten in beeld te brengen. De WUP-kaart werd daarom gekruist met data rond activiteitsgraad (dichtheid aan bewoners en tewerkgestelden) om te komen tot een meer intuïtieve *urban sprawl* typologie bestaande uit vier belangrijke categorieën: 'verspreide bebouwing', 'verkavelingen en linten', 'dorpskernen en stadsranden' en 'stadskernen'. Deze vertaling naar breed begrijpbare ruimtelijke begrippen maakt ook de communicatie en het debat rond de maatschappelijke kosten van onze ruimtelijk patronen bevattelijk.

De vierdelige typologie en de ruimtelijke indicatoren die hieraan verbonden zijn, vormen de basis voor het berekenen van de maatschappelijke kosten. Omwille van de beschikbaarheid van betrouwbare data en de toewijsbaarheid van de kosten aan de verschillende typologieën kon de berekening enkel gemaakt worden voor 'infrastructuur', 'mobiliteit' en verlies aan 'ecosysteemdiensten'. De resultaten tonen een duidelijk verband tussen de *urban sprawl* typologie en de maatschappelijke kosten: hoe verspreider de bebouwing, hoe hoger de maatschappelijke kosten. Bij verspreide bebouwing is er 10 keer meer infrastructuur (wegen, riolering, water, gas, elektriciteit, data en straatverlichting) nodig per gebouw dan in een stadskern. Daardoor ligt de kostprijs om infrastructuur te voorzien per gebouw er 7 keer hoger. Leidingen in stedelijke gebieden zijn iets duurder, daardoor is het totale effect van de kosten bij verspreide bebouwing lager.

Buiten de stadskern gebruiken mensen vaker en over een langere afstand de auto. De maatschappelijke kost van mobiliteit per huishouden (de netto private transportkost (totale private transportkost excl. subsidies/belastingen) én externe transportkost) is dubbel zo groot in verspreide bebouwing dan in stadskernen. In verspreide bebouwing is er meer verharding per gebouw dan in de stadskern. Dit verlies van open ruimte zorgt ook voor

een verlies aan ecosystemendiensten (voedselproductie, hout, watervoorziening, recreatie, koolstofopslag, afvang van fijn stof, geluidreductie en de meerwaarde van woningen met uitzicht op groen) dat 4,5 keer groter is.



Figuur 7. Maatschappelijke kosten van infrastructuur, mobiliteit en verlies aan ecosystemendiensten per urban sprawl type (Vermeiren et al., 2019)

In de studie zijn niet enkel de huidige voorkomen en de actuele kosten van *urban sprawl* berekend, maar werden ook drie toekomstscenario's tot 2050 uitgewerkt:

- 1. Het Growth-as-usual (GAU) scenario.** Dit scenario impliceert een blijvende ruimte-inname van bijkomend 6ha ruimtebeslag per dag tot 2050..
- 2. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) scenario.** Een scenario met een afnemend ruimtebeslag conform de doelstellingen van de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Regering, 2018) en een verdichting in kernen en op goed gelegen locaties.

3. Het Anti-urban sprawl (AUS) scenario. Een extremer scenario waarin het ruimtebeslag na verloop van tijd afneemt en er terug plaats komt voor natuur, landbouw, bos...

Deze scenario's hebben een verschillende impact op bijkomende of afnemende infrastructuur, mobiliteit, ecosysteemdiensten én de daarbij horende maatschappelijke kosten. De onderstaande tabel geeft een overzicht over de verschillende effecten tot 2050 per scenario en per doorgerekend thema.

	GAUscenario	BRVscenario	AUSscenario
Evolutie onbebouwd– bebouwd	Onbebouwde oppervlakte vermindert met 122.313ha	Onbebouwde oppervlakte vermindert met 26.207ha	Onbebouwde oppervlakte neemt toe met 29.346ha
Evolutie inwoners	+ 500.000 inwoners in verspreide bebouwing	+ 700.000 inwoners in stadsranden en dorpskernen	+ 800.000 inwoners in stadskernen
Evolutie infrastructuur	+ 15%	+6,6%. -5.700 km	+3,4%, -8.000 km
Evolutie autokilometers	+24%	+17% -4 miljard personenkilometers	+13% -7 miljard personenkilometers
Evolutie verharding	+18%	+9% -8.500 ha	+4% -18.500 ha
Totale winst		€ 15,9 miljard	€ 25,6 miljard

Figuur 8. Resultaten doorrekening scenario's (Vermeiren et al., 2019)

De analyse van de globale evolutie van de onbebouwde landgebruiken (landbouw, bos en natuur) naar de bebouwde landgebruiken (residentieel, industrie, handel en diensten) toont aanzienlijke verschillen. Deze zijn doorgerekend in de kilometers nieuw aan te leggen infrastructuur, het aantal gereden autokilometers en de oppervlakte verharding. Alle verschillen samen resulteren in een maatschappelijke baat in 2050 van respectievelijk 15,9 miljard euro voor het BRVscenario en 25,6 miljard euro voor het AUSscenario.

Hoe omgaan met sprawl in beleid?

Uit de OECD-studie blijkt dat beleid wel degelijk een verschil kan maken. Urban sprawl neemt toe door bijvoorbeeld maximale dichtheden en bouwhoogtes te bepalen, door het autorijden financieel te bevoordelen door bijvoorbeeld geen wegentaks op te leggen en lage parkeertarieven te heffen, of door als overheid te investeren in meer wegeninfrastructuur (OECD, 2018).

Algemeen is het belangrijk om een beleid ten aanzien van sprawl te ontwikkelen op het juiste schaalniveau en om het beleid van aangrenzende gebieden op elkaar af te stemmen. Het is onmogelijk om de verantwoordelijkheid enkel op het lokale niveau te leggen, omdat hierdoor gemeenten in een concurrentiepositie komen te staan ten opzichte van elkaar. Een coördinatie en afstemming op nationaal of regionaal niveau is aan te bevelen (OECD, 2018). Om een impact te hebben op de ontwikkeling van *urban sprawl* is het belangrijk om gedurende een langere periode een consequent en samenhangend beleid te voeren. Het aanpassen van woonwensen, van effectieve woonplaatsen, het uitbreken van verharding,

... zijn allen zaken die heel wat tijd vragen. Tegelijkertijd is het belangrijk te beseffen dat de voorspelde demografische evolutie (eerder beperkte groei van het aantal gezinnen, toename van kleine gezinnen en ouderen) een katalysator kan zijn in het uitwerken van een anti-urbansprawlbeleid. Er is nog bijkomende ruimte voor wonen nodig in de periode tot 2050, maar deze vraag is eerder beperkt. Het grote aandeel ouderen dat mogelijks verhuist op het einde van hun levensfase naar meer centraal gelegen locaties, en de vraag naar kleinere, meer compacte woningen bieden kansen om het huidige nederzettingsspatroon van Vlaanderen op termijn te wijzigen.

De kansen voor Vlaanderen liggen onder meer in meer specifieke ruimtelijke maatregelen. Daarbij denken we enerzijds aan het herbestemmen van onbebouwde delen van woon- en woonuitbreidingsgebieden naar een openruimtefunctie, maar ook aan het actief opkopen van vrijliggende bebouwbare percelen in overstromingsgebied en in gebieden met risico op modderstromen.

Een stap verdergaand is ingrijpen op het reeds bebouwde patrimonium: stoppende landbouwbedrijven opkopen en slopen, en hun gronden in de grondenbank opnemen zodat deze terug als landbouwgrond kunnen worden gebruikt. Ultiem zou men ook alle zonevreemde woningen die een aanvraag indienen voor herbouwen kunnen opkopen om te verhinderen dat er grotere woningen (met grote tuinen) bijkomen in de open ruimte. Na het slopen van deze woningen kunnen ook deze gronden in een grondenbank terechtkomen en terug als open ruimte worden gebruikt. Tenslotte kan ook de overtollige wegenis verwijderd worden.

Andere, niet specifiek ruimtelijke maatregelen kunnen zich richten op het mobiliteitsaspect (afschaffen van de bedrijfswagens), investeren in openbaar vervoer corridors door het verhogen van de frequentie of het aanpassen van de infrastructuur, en op het investeren in stadsparken, en publiek groen in een bebouwde omgeving. Ook het sensibiliseren over woonwensen is belangrijk. Een instrument dat verder onderzocht moet worden is het ingrijpen op de gemeentefinanciering. Gemeenten die nog niet ontwikkelde harde functies schrappen kunnen bijvoorbeeld de planschade vergoed krijgen en worden een surplus van 10% betaald indien ze de ruimte een natuurlijke invulling geven (vb. bebossen).

Nog heel wat te onderzoeken

Aan de urban sprawl studie is twee jaar gewerkt. De resultaten geven heel wat nieuwe inzichten. Tegelijkertijd ontstaan hierdoor nieuwe vragen of zijn een aantal van de initiële ambities van het onderzoek nog niet helemaal ingevuld.

De komende twee jaren zal vervolgonderzoek worden opgezet over dit thema. Enerzijds is het de bedoeling om nog een aantal extra maatschappelijke kostenposten in beeld te brengen. Belangrijk hierbij is dat er betrouwbare partners kunnen worden gevonden die hun informatie delen, of dat er datasets of vergelijkend onderzoek beschikbaar is waarop verder kan worden geanalyseerd. Mogelijke onderzoeksvragen zijn: *Wat betekent het fenomeen van urban sprawl in Vlaanderen voor de zorgverstrekking aan huis? Wat is de impact op publieke dienstverlening zoals het ophalen van afval, het bedelen van post en de impact op het energieverbruik en de -toelevering aan de woning?*

Anderzijds is het belangrijk ook na te denken over de financiële impact van beleidsmaatregelen. Mogelijke onderzoeksvragen zijn: *Op welke manier kunnen we beleidsmatig omgaan met urban sprawl? Hoe kunnen we dit beleid implementeren, en wat zullen deze acties kosten?*

Daarnaast loont het de moeite *urban sprawl* meer systemisch te verkennen in relatie met klimaat, energie, mobiliteit, ecosysteemdiensten, milieu, gezondheid, gedrag en sociale cohesie. Dit kan systeemfouten beter blootleggen en nieuwe beleidsrichtingen voor omgevingsbeleid geven.

Conclusie

Bijna 95% van alle Vlamingen woont in *urban sprawl* gebied. Dit zorgt vandaag al voor hoge maatschappelijke kosten, maar bij ongewijzigd ruimtelijk beleid zullen de jaarlijkse kosten in de toekomst alleen maar vergroten. Bovendien zullen ook doeltreffende antwoorden op toekomstige uitdagingen zoals klimaatverandering, demografische wijzigingen, energietransitie, voedselproductie, ...moeilijker en dus duurder worden bij toenemende *urban sprawl*. Nu investeren in ruimtelijke beleid gericht op het terugdringen van de toename van het ruimtebeslag en inzetten op gerichte verdichting op goed gelegen locaties zoals voorzien in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen levert op termijn een aanzienlijke dus besparing op. Gericht het ruimtebeslag verminderen zorgt voor nog grotere maatschappelijke baten op lange termijn. Inzetten op beleid of instrumenten die de vermeden maatschappelijke kosten gericht terug investeren in bijkomende maatregelen die *urban sprawl* verminderen, kan er voor zorgen dat de ruimtelijke transformatie zelfs wordt versneld.

Verder onderzoek en vervolgstappen moeten gezet worden om de verworven inzichten te gebruiken en om te zetten in een beleidsstrategie met concrete ruimtelijke beslissingen. Langetermijndenken is daarbij uiteraard cruciaal, maar ook het vermijden van geografische concurrentie, het combineren van ruimtelijke en niet-ruimtelijke maatregelen en het begrijpen van de achterliggende ruimtelijke en maatschappelijke systemen zijn belangrijke ingrediënten voor een doeltreffend anti urban sprawl beleid.

Referenties

- Bruegmann, R. (2005).** *Sprawl. A compact history.* Chicago: the University of Chicago Press.
- De Decker, P. (2011).** Understanding urban sprawl: the case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A*, 43(2011), 1634-1654. doi:10.1068/a43242
- De Geyter, X. a. (2002).** Onderzoek naar de hedendaagse stad. After-sprawl. Rotterdam / Antwerpen: NAI Uitgevers / deSingel Internationaal Kunstcentrum.
- Departement Ruimte Vlaanderen. (2017).** Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Brussel.
- ESPON. (2019).** SUPER – Sustainable Urbanisation and land-use Practices in European Regions. Retrieved from Luxembourg: <https://www.espon.eu/super>
- European Environment Agency. (2006).** Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. (9291678872). Retrieved from
- European Environment Agency. (2016).** Urban Sprawl in Europe, joint EEA-FOEN report. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe>
- OECD. (2018).** Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities. Paris: OECD Publishing.
- Poelmans, L., & Van Rompaey, A. (2009).** Detecting and modelling spatial patterns of urban sprawl in highly fragmented areas: A case study in the Flanders-Brussels region. *Landscape and Urban Planning*, 93(1), 10-19.
- Stec Group, De Zwarte Hond, & Zjak consult. (2018).** Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse. Retrieved from Brussel: https://www.ruimtelijkeordering.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Eindrapport_STEC.pdf
- Verbeek, T., Boussauw, K., & Pisman, A. (2014).** Presence and trends of linear sprawl: Explaining ribbon development in the north of Belgium. *Landscape and Urban Planning*, 128, 48-59.
- Vermeiren, K., Poelmans, L., Engelen, G., Broeckx, S., Beckx, C., De Nocker, L., & Van Dyck, K. (2019).** Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving. Retrieved from Brussel: <https://www.ruimtelijkeordering.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/9302>
- Vermeiren, K., Poelmans, L., Engelen, G., Loris, I., & Pisman, A. (2018).** What is urban sprawl in Flanders? Paper presented at the Real Corp 2018, Vienna.

Vlaamse Overheid. (2012). Groenboek. Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.

Vlaamse Regering. (2018). Strategische visie van het BRV. Brussel: Vlaamse Regering Retrieved from https://www.ruimtelijkeordering.be/Portals/108/Strategische_Visie_rgb.pdf.

MEER open ruimte vraagt om MEER ambitie (2)

Moderator: **Elke Vanempten** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Thomas Hartmann** (Wageningen University & Research)

Ann Pisman, Stijn Vanacker, Veerle Strosse, Peter Vervoort, Katleen Vermeiren en Helena Bieseeman

Meer ruimtebeslag en minder open ruimte in Vlaanderen

Een meer gedetailleerde analyse van de feiten

Sabine Caremans, Gerard Stalenhoef en Myrtle Verhaeven

Open ruimte in en rond Mechelen en ten zuiden van Antwerpen,

verhalen onthullen de openruimte en verbinden

Björn Bracke en Paul Wullaume

Ruimte voor nutteloze natuur

Ontwerpen in tijden van massa-extinctie

Griet Celen, Marjolijn Claeys, Joachim Declerck, Hans Leinfelder, Sirka Lütke en Bram Vandemoortel

Tafels van vermenigvuldiging zorgen voor beweging in de Vlaamse open ruimte

Meer ruimtebeslag en minder open ruimte in Vlaanderen

Een meer gedetailleerde analyse van de feiten

Ann Pisman, Stijn Vanacker, Veerle Strosse, Peter Vervoort, Katleen Vermeiren en Helena Bieseman

Inleiding

Vlaanderen is versteend en verstedelijkt. In het Ruimterapport Vlaanderen (RURA) (Pisman, Vanacker, Willems, Engelen, & Poelmans, 2018) werden heel wat cijfers over de bebouwde ruimte in Vlaanderen verzameld. Hierbij zijn concepten geïntroduceerd zoals de verharding, het ruimtebeslag, het landelijk/randstedelijk en verstedelijkt deel van Vlaanderen, de verspreide bebouwing, ...

Uiteraard en gelukkig maar treffen we ook nog open ruimte aan in Vlaanderen. Ook hiervoor is een conceptuele definitie uitgewerkt en zijn een aantal kencijfers verzameld. De Vlaamse open ruimte neemt een bredere maatschappelijke rol op. Zowel landbouw, natuur, bos, recreatie en water vinden er een plaats.

De beschrijving in het RURA heeft het referentiejaar 2013. Ondertussen zijn we meerdere jaren verder. In dit artikel vragen we ons af hoe de open ruimte in de tussenperiode verder geëvolueerd is. Waar staat de open ruimte het meest onder druk? En wordt deze open ruimte meer of minder gebruikt?

Uitdagingen rond klimaatverandering en energietransitie zorgen voor een groeiende rol voor de open ruimte als locatie voor bijkomende bossen, hernieuwbare energie, koolstofopslag, waterinfiltratie of -berging. Transformaties gerelateerd aan wonen, zoals vertuining en hobbylandbouw, maar ook recreatieve ontwikkelingen zoals manèges en verblijfsrecreatie of niet-agrarische economische dynamieken vragen om bijkomende ruimte. De open ruimte wordt verder ingenomen en gefragmenteerd. De versnippering neemt toe. De maatschappelijke verwachtingen en ambities voor de open ruimte waren nooit zo hoog, de oppervlakte nooit zo klein.

Volgens de voorbereidende documenten van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nam het ruimtebeslag tot nu toe gemiddeld met 6ha/dag toe. Beleidsmatig werd beslist dat vanaf 2040 er geen open ruimte meer mag opgesoupeerd worden (Vlaamse Regering, 2018) (Vlaamse Regering, 2016). In de kranten verschenen ondertussen onrustwekkende berichten. In 2017 zou het ruimtebeslag zijn toegenomen, naar 7,33 hectare per dag. In 2015 was het nog 5,19 hectare (Ysebaert, 2018). Kloppen deze onheilsberichten en kunnen we dit met recente analyses over ruimtegebruik en -gebruikers concreter maken?

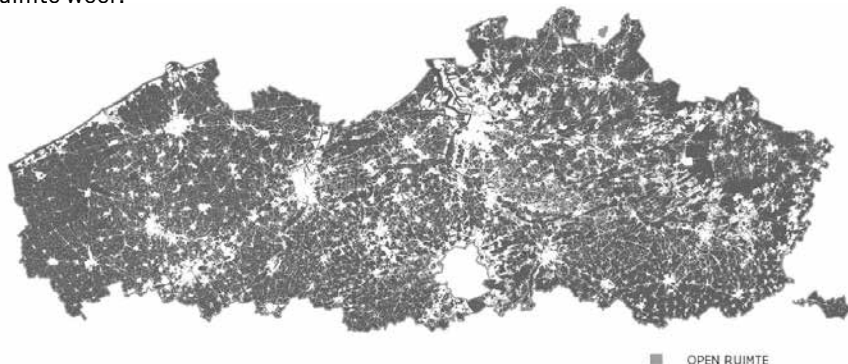
Het voorkomen van open ruimte in Vlaanderen

In het Ruimterapport (RURA) wordt de open ruimte in Vlaanderen gedefinieerd als enerzijds de gebieden die buiten de kernen gelegen zijn én niet door ruimtebeslag ingenomen worden en anderzijds de onbebouwde delen van parken, golfterreinen en overige recreatie (als vormen van landgebruik die wel tot het ruimtebeslag behoren). Het begrip 'open ruimte' mag zeker niet gelijkgesteld worden aan het 'niet verharde' deel van Vlaanderen. In kernen komt bijvoorbeeld niet-verharde ruimte voor maar deze behoort niet tot de open ruimte (Pisman et al., 2018).

Vlaanderen kent volgens bovenstaande definitie in 2013 een totaal van **931.590 ha open ruimte**, wat goed is voor **68,5% van de totale oppervlakte** van Vlaanderen. 2% van deze open ruimte wordt beschouwd als ruimtebeslag. Het gaat hier om recreatiegebieden zoals parken, golfterreinen en overige recreatie. 0,8% van de open ruimte is verhard, wat overeenkomt met ongeveer 7.500 ha verharding binnen de open ruimte.

Het concept van de open ruimte zoals gedefinieerd in RURA komt niet overeen met het

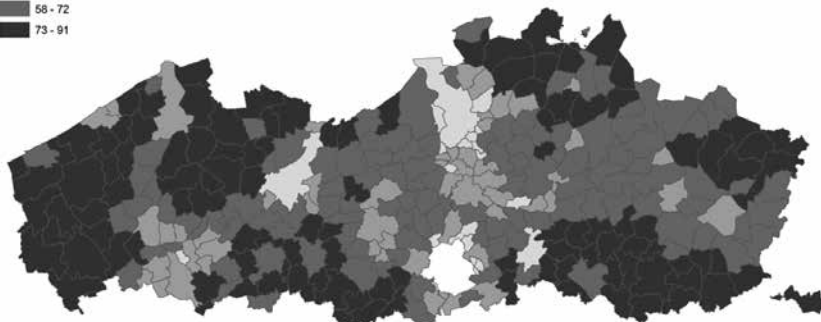
geheel van zachte bestemmingen volgens het gewestplan (en latere wijzigingen). Het grootste deel van de open ruimte ligt in een zachte bestemming, maar toch nog 9 % of 87.346 ha heeft een harde bestemming. Dit geeft de potentie voor verdere inname van open ruimte weer.



Figuur 1. De Vlaamse open ruimte (Pisman et al., 2018)

TYPE	Totale opp. (ha)	opp open ruimte (ha)	% open ruimte	open ruimte/type
Landelijk	1.038.749	844.470	90,6%	78%
Randstedelijk	177.337	73.560	7,9%	41%
Verstedelijkt	98.692	13.560	1,5%	14%
TOTAAL	1.359.778	931.590	100%	

Figuur 2. Percentage open ruimte volgens de typologie landelijk, randstedelijk en verstedelijkt Vlaanderen



Figuur 3. Percentage open ruimte per gemeente opgedeeld in 4 klassen (natural breaks)

In het RURA is een typologie uitgewerkt die Vlaanderen opdeelt in landelijk, randstedelijk en verstedelijkt Vlaanderen. De open ruimte situeert zich uiteraard vooral in het landelijk deel van Vlaanderen (90%). 8% van de open ruimte bevindt zich in het randstedelijk deel, terwijl 41% van de totale oppervlakte van het randstedelijk gebied open ruimte is. Ook in het verstedelijkt deel van Vlaanderen komt open ruimte voor. 1,5% van de totale open ruimte is verstedelijkt, de open ruimte neemt 14% van de oppervlakte van het verstedelijkt gebied in.

Figuur 3 toont het percentage open ruimte per gemeente. Drongenbos heeft met 19% het minst open ruimte op zijn grondgebied in Vlaanderen, Zuienkerke met 91% het meest. Er kunnen 6 grotere clusters worden onderscheiden van gemeentes waar de open ruimte dominant is (→ 73% van de oppervlakte): Zuid-West-Vlaanderen, het Meetjesland, de regio Vlaamse Ardennen-Pajottenland, de Noorderkempen, Noord-Limburg en Haspengouw. De open ruimte wordt ook geanalyseerd in de andere Vlaamse analyserapporten NARA, LARA en MIRA. Deze bevatten echter geen volwaardige berekeningen van de oppervlakte open ruimte of kennen geen eigen definities toe aan de Vlaamse open ruimte. Het landbouwrapport (LARA) heeft de definitie van het departement Omgeving overgenomen (Platteau, Lambrechts, Roels, & Van Bogaert, 2018) en in het natuurrapport (NARA) staat de open ruimte in functie van de groene infrastructuur en de bescherming van de biodiversiteit en ecosystemen (Van Gossom et al., 2016). In het milieurapport (MIRA) wordt de open ruimte gekoppeld aan de indicator van het bebouwd oppervlak en het ruimtegebruik voor wonen in Vlaanderen (op perceelniveau). Volgens deze berekeningswijze was binnen de 27% totaal bebouwde oppervlak in Vlaanderen, 2,07% 'recreatiegebied of andere open ruimte' in 2017 (VMM, 2018).

Meer of minder open ruimte in de feiten?

In het Ruimterapport werd de open ruimte in beeld gebracht op basis van data uit 2013. Recentere cijfers zijn momenteel nog niet beschikbaar. Voor het concept 'ruimtebeslag' zijn echter wel meer actuele cijfers uit 2016 beschikbaar en weten we op welke plaatsen in Vlaanderen het ruimtebeslag is gewijzigd (Poelmans, Janssen, & Hamsch, 2019). Globaal is in Vlaanderen ruimtebeslag bijgekomen (+ 15.400 ha) en verdwenen (-8.400 ha). **Netto is het ruimtebeslag in Vlaanderen gedurende de afgelopen drie jaar met bijna 7.000 ha, of aan een snelheid van 6,4 ha/dag toegenomen.**

Hoewel niet helemaal correct kan er toch algemeen gesteld worden dat de plaatsen die sinds de toestand 2016 ingenomen zijn door ruimtebeslag, de plaatsen zijn waar de open ruimte verdwenen is. Op het eerste zicht lijkt het alsof het bijkomend ruimtebeslag zeer versnipperd over Vlaanderen voorkomt.

Als we de opdeling verstedelijkt/randstedelijk/landelijk Vlaanderen gebruiken voor de analyse, stellen we vast dat het ruimtebeslag de afgelopen drie jaar overal is toegenomen. Procentueel is de toename in het randstedelijk gebied het grootst, 0,71% in het randstedelijk gebied versus 0,32% in het landelijk deel van Vlaanderen en 0,62% in het stedelijk. **De open ruimte staat dus het meest onder druk in het randstedelijk deel van Vlaanderen.**

In tweede instantie hebben we nagegaan of het bijkomend ruimtebeslag zich vooral in de kernen/linten/verspreid of in de bedrijventerreinen bevindt. De oppervlakte open ruimte verkleint vooral (door bijkomend ruimtebeslag) in het gebied van Vlaanderen dat gekenmerkt wordt door verspreide bebouwing (netto circa 3.500 ha extra ruimtebeslag). **De oppervlakte van de bebouwde percelen voor verspreide bebouwing is in totaal met ongeveer 6% toegenomen in de afgelopen drie jaar. Verhoudingsgewijs groeide de oppervlakte (van de bebouwde percelen voor verspreide bebouwing) van de kernen slechts met 0,5% aan.**

Meer of minder open ruimte in de vergunningen?

Voor de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning bekijken we hun aandeel in de totstandkoming van het bestaand bebouwingspatroon en het ruimtebeslag, en de verdere toename ervan. We bekijken daarvoor de vergunningen vanaf 2011 omdat we veronderstellen dat de werken gemiddeld 2 jaar na de vergunning –in 2013 dus- gerealiseerd zijn. En dat we die realisatie dan kunnen aflezen op de landgebruikskaarten.

Een verkavelingsvergunning is verplicht wanneer percelen worden opgedeeld om woningen op te bouwen. Een groot aandeel van deze vergunde verkavelingen is gesitueerd buiten de kernen (61,4%) (Pisman et al., 2018). De meeste kavels werden gerealiseerd in de jaren 60 en 70, maar **in de periode 2011-2016 wordt nog steeds gemiddeld 6.800 kavels per jaar gerealiseerd, waarvan meer dan de helft in en rond de kernen (53%)**. Wanneer we de oppervlakte van die verkavelingen in rekening nemen (kavels kunnen immers klein of groot zijn), dan zien we dat 37% van deze verkavelde oppervlakte zich in een lint bevindt, 20% verspreid in Vlaanderen en 39% in en rond de kern¹. **De meeste verkavelingen in die periode worden nog steeds vergund in het landelijke deel van Vlaanderen (55%)**, gevolgd door het randstedelijk deel van Vlaanderen (28%). Het aandeel van de verkavelingen in het verstedelijkt deel is met 17% het kleinst.

Woningbouw is goed voor twee derde van alle stedenbouwkundige vergunningen sinds 1962. (Pisman et al., 2018). **51% van alle nieuwbouwvergunningen afgeleverd in de periode 2011 - 2016 zijn gesitueerd in of nabij de kern**, 28% in een lint en 15% verspreid in Vlaanderen. **De meeste aanvragen voor nieuwbouw in die periode worden nog steeds vergund in het landelijke deel van Vlaanderen (54%)**, gevolgd door het randstedelijk deel van Vlaanderen (24%). Het aandeel vergunningen voor nieuwbouw in het verstedelijkt deel van Vlaanderen is ook hier het kleinst, maar ligt met 22% net iets hoger dan het aandeel van de verkavelingen. De meerderheid van deze vergunningen gaan over nieuwbouw van woningen of hun bijgebouwen. **De eengezinswoning blijft populair, zowel in de kernen als daarbuiten**. In en nabij de kernen worden verhoudingsgewijs ook meer meergezinswoningen vergund.



Figuur 4. Stedenbouwkundige vergunningen voor nieuwbouw volgens aard en ligging in de periode 2011 – 2016 (gemeentelijke vergunningenregisters – eigen bewerking)

Dynamieken in de open ruimte

De open ruimte kent verschillende veranderingsprocessen waardoor de multifunctionaliteit en de versnippering toeneemt. De ontwikkeling van **niet-agrarische economische activiteiten** in de open ruimte (gemiddeld 14,2% van het agrarisch gebied per gemeente) is

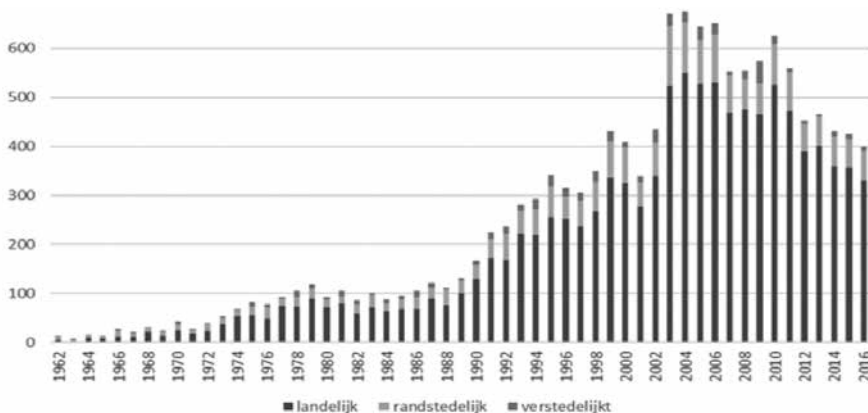
1 4% van de verkavelingen zijn ook gesitueerd in de niet geanalyseerde gebieden, dit zijn de bedrijventerreinen en militaire domeinen die niet meegenomen zijn in de typologie. (Pisman, Vanacker, Willems, Engelen & Poelmans, 2018).

één van de oorzaken van versnippering van de open ruimte. De toenemende **vertuining** (private tuinen) zorgt eveneens voor een afname van de (toegankelijke) open ruimte in Vlaanderen, hoewel dit visueel niet altijd zo aanvoelt. De concentratie aan tuinen in de open ruimte is het grootst in uitbreidingszones rond kernen. **Verblijfstoerisme** op het Vlaamse platteland zit ook in de lift. Eind 2017 lagen ongeveer 2.200 van de bijna 22.000 geregistreerde logies, of ongeveer 10%, in een open ruimte bestemming. De impact van plattelandslogies op de open ruimte is echter eerder beperkt. Een andere maatschappelijke behoefte die een (steeds grotere) ruimtelijke impact heeft op de open ruimte is **de productie van hernieuwbare energie**. Windmolens hebben door hun afmetingen veel ruimte voor inplanting nodig en hebben een grote invloed op het landschap van de open ruimte en de belevingswaarde ervan. Het overgrote deel van de grote windturbines wordt in Vlaanderen vergund in landbouwgebied en in industriegebied (Pisman et al., 2018). In onderstaande paragrafen is een analyse van de dynamieken binnen de open ruimte uitgevoerd op basis van twee type gebruikers, namelijk de paarden (de verpaarding van de open ruimte in Vlaanderen) en de sporters (ontspanning in de open ruimte).

Meer open ruimte voor paarden

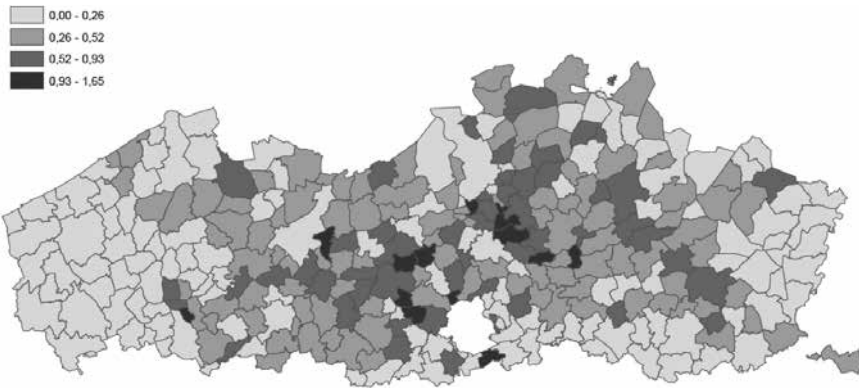
In de loop der jaren is de open ruimte zowel in functie als in beeld veranderd. Eén van de opmerkelijke trends is het fenomeen verpaarding. Deze term werd in 2007 al opgenomen in de Van Daele en betekent ‘vervanging van de traditionele veeteelt in een oorspronkelijk agrarisch gebied door recreatieve paardenhouderij’ (Pisman et al., 2018).

Ruim 35.000 ha van de Vlaamse landbouwgrond is verpaard op tien jaar tijd (Paardenpunt Vlaanderen, 2017). Uit een gedetailleerde terreinkartering blijkt dat 8,6 % van de verschillende landbouwbestemmingen in Vlaanderen ingenomen zijn door paardenweiden (Dugernier, Bomans, Gulinck, Steenbergen, & Vranken, 2013). Een analyse van vergunningen in de periode 1962 - 2016 toont duidelijk een stijgende trend van verpaarding in de tijd (Figuur 5).



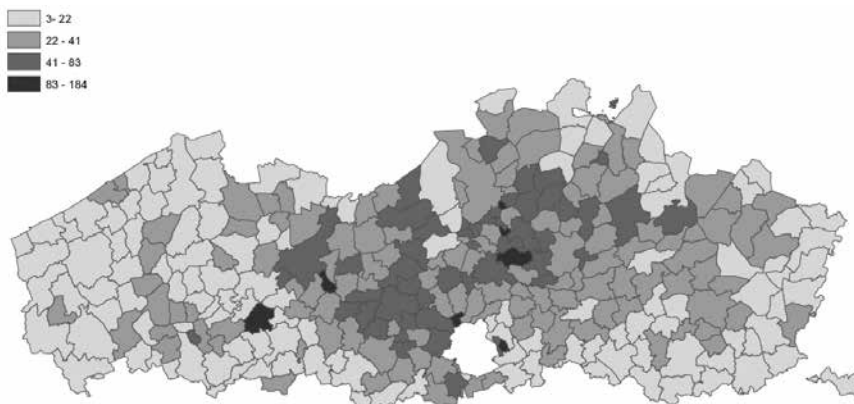
Figuur 5. Aantal dossiers die te maken hebben met verpaarding in de periode 1962-2016 (gemeentelijke vergunningenregister – eigen bewerking)

Vanaf de jaren '70 tot einde van de jaren '80, stijgt het aantal dossiers geleidelijk. Vanaf de jaren '90 tot begin 2000 gaat de trend omhoog tot 435 dossiers in 2002. In 2003 (670 dossiers) en 2004 (675 dossiers) wordt een piek bereikt van het aantal dossiers per jaar, om daarna weer geleidelijk af te nemen. De vergunningen voor verpaarding worden in de meeste gevallen uitgereikt voor landelijk gebied en er zijn geografische verschillen per gemeente (Figuur 6).



Figuur 6. Indicatie verpaarding in vergunningen per km² in open ruimte opgedeeld in 4 klassen in de periode 2011 – 2017 (natural breaks) (gemeentelijke vergunningenregister - eigen bewerking)

Wat de verspreiding van het aantal paarden in de open ruimte in Vlaanderen betreft (Figuur 7), wordt West-Vlaanderen gekenmerkt door een heel lage dichtheid aan paarden, vooral in het westelijk deel van de provincie. Daarnaast kennen onder andere ook het uiterste oosten en zuiden van Limburg en het zuiden van Oost-Vlaanderen dezelfde lage concentraties aan paarden. De hoogste concentraties zijn vooral te vinden in de provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant².



Figuur 7. Aantal paarden per gemeente per km² open ruimte opgedeeld in 4 klassen (natural breaks) (gegevens van de Belgische Configuratie van het Paard - juni 2018 - eigen bewerking)

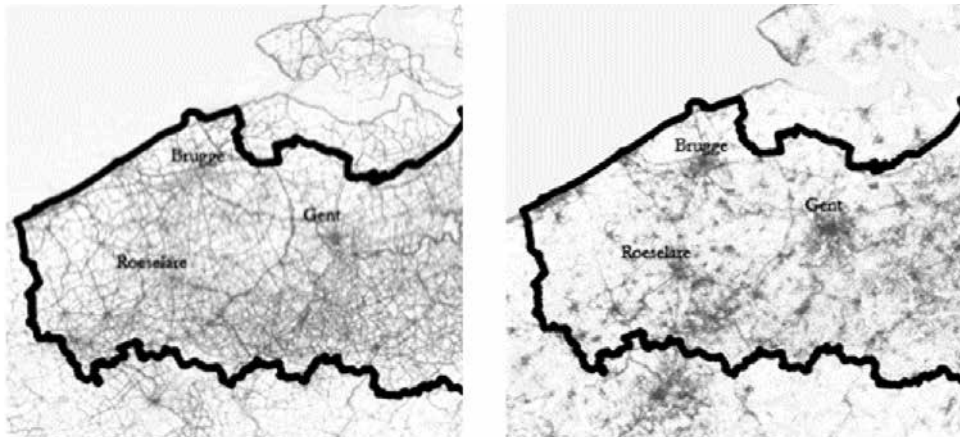
Het beeld van de geografische verspreiding van vergunningen voor verpaarding in de open ruimte ziet er meer versnipperd uit dan de locaties van de paarden op basis van het adres van de paardenhouders. Ook in Limburg en Zuid-Oost-Vlaanderen worden veel vergunningen afgeleverd voor verpaarding. Sommige gemeenten huisvesten veel paarden maar hebben toch weinig vergunningsdossiers, zoals bijvoorbeeld Gent, Kapellen en Sint-Niklaas. Heel opvallend in beide onderzoeken is dat de verpaarding in West-Vlaanderen heel laag scoort. West-Vlaanderen is de provincie waar nog veel professionele landbouw wordt beoefend. Dit bevestigt dat de trend van verpaarding ten koste gaat van het agrarisch gebied.

2 De berekeningen zijn gemaakt op basis van het adres van de houder van de paarden en mogelijks een vertekend beeld geven. (Pisman et al., 2018).

Meer open ruimte voor ontspanning

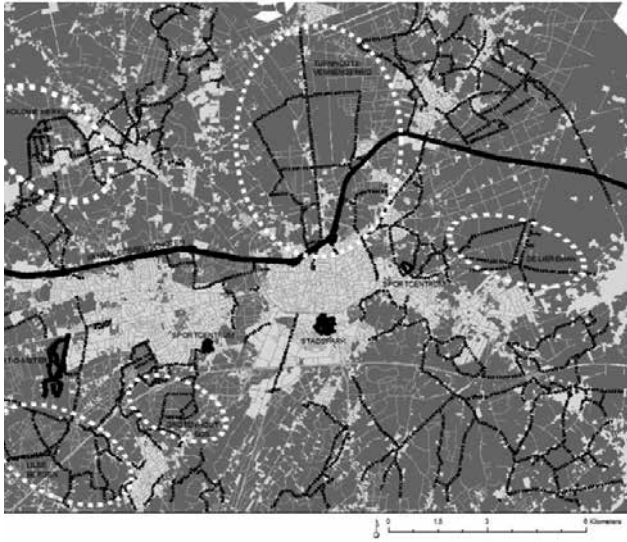
De Vlaamse open ruimte wordt intens gebruikt voor recreatiedoeleinden. Mogelijkheden tot recreatie in de open ruimte wordt vaak gekoppeld aan de aanwezigheid van bereikbaar groen, dicht gelegen bij de plaats waar mensen wonen en werken.

Bijna 70% van alle Vlamingen doet aan sport. De meest beoefende sporten zijn wandelen, fietsen en hardlopen (Statistiek Vlaanderen, 2018). De populariteit kan deels verklaard worden door het laagdrempelig karakter. De beoefenaars zijn niet noodzakelijk lid van een club of gebonden aan een specifieke sportinfrastructuur. Het tijdstip, duur en locatie van de activiteit kan zelf bepaald worden. Hierdoor is het ook niet zo evident om een goed zicht te krijgen op de trajecten die ze verkiezen. Gelukkig gebruiken vele van deze sporters tegenwoordig sport apps die hun monitoren. Strava, één van de aanbieders van dergelijke 'sport apps', berekent op basis van data die 'hun' individuele sporters over de hele wereld aanleveren de meest gebruikte hardloop en fietstrajecten en stelt ze in de vorm van 'heatmaps' ter beschikking op hun website (Strava Labs, 2015). De kaarten bevestigen dat fietsen en hardlopen in Vlaanderen populair is. Vergelijking tussen beide kaarten levert alvast enkele interessante ruimtelijke inzichten op.



Figuur 8. STRAVA-data fietsen (links) en data hardlopen (rechts) (Strava Labs, 2015)

Het globale ruimtelijke patroon van fietsers is duidelijk anders dan dat van hardlopers. Fietsers leggen langere afstanden af op trajecten die het hele gewest doorkruisen. De patronen van hardlopers zien er eerder concentrisch uit, rondom kernen. Op de fietskaart tekenen de kanalen en grote rivieren zich af maar ook de steenwegen, fiets-o-strades of landbouwwegen worden gebruikt. Hardlopers vind je ofwel in zeer duidelijke concentraties (parken, sportcentra, finse pistes,...) ofwel op verkeersluwe trajecten zoals jaagpaden langs kanalen en rivieren, landbouwwegen, onverharde paden, en dergelijke. Zonder toegang tot de achterliggende data is het niet makkelijk om de trajecten voor fietsers en hardlopers voor het hele gewest te vergelijken met data rond open ruimte. Om meer zicht te krijgen in het verband tussen zachte recreatie en open ruimte, wordt gefocust op een casegebied. Onderstaande figuur geeft aan welke trajecten volgens de Strava Global Heat Map het meest gebruikt worden door hardlopers in en om Turnhout.



Figuur 9. Casegebied Turnhout en omgeving: meest gebruikte hardloop trajecten gekoppeld aan het wegenregister op basis van Strava hardlopen (Strava Labs, 2015) in zwart en aanduiding open ruimte in donkergrijs

Het valt op dat hardlopers vanuit de randen van de kernen de open ruimte opzoeken. Zo worden ze bijvoorbeeld aangetrokken door de aanwezige natuurgebieden (Turnhouts Vennengebied in het Noorden, De Liereman in het Oosten), bosrijke gebieden (Grotenhout Bos en Lilsse Bergen in Zuidwesten), maar bijvoorbeeld ook door cultuurhistorische lanen (Kolonie van Merksplas in het Noordwesten). In het Zuiden wordt er dan weer vooral gelopen op de landbouwwegen tussen de weilanden. Een vergelijking met het wegenregister leert dat bijna 9% deze trajecten onverhard zijn, en ruim 15% over wandel of fietswegen lopen die niet toegankelijk zijn voor gemotoriseerd verkeer, zoals bijvoorbeeld het jaagpad. Via diepgaande analyse van de achterliggende data kan nagegaan worden of dit ook in andere Vlaamse regio's het geval is en wat mogelijke verschillen kunnen zijn.

Conclusie

De druk op de open ruimte neemt verder toe. Het Ruimterapport Vlaanderen geeft aan dat de traditionele grenzen tussen stad en platteland verder vervagen. **Netto is het ruimtebeslag in Vlaanderen bovendien gedurende de afgelopen drie jaar met bijna 7.000 ha, of aan een snelheid van 6,4 ha/dag nog toegenomen.** Uit de evolutie in het landgebruik blijkt dat die toename vooral verspreid in Vlaanderen voorkomt, uit de evolutie van de vergunningen blijkt dat dit vooral kernen en linten aangroeien en de open ruimte verder aansnijden. Verder onderzoek is nodig naar de aantasting van de open ruimte door activiteiten die niet vergund zijn, of niet vergunningsplichtig zijn. Mogelijks vormen deze een verklaring voor het verschil tussen landgebruik en vergunningendata.

De open ruimte kent verschillende veranderingsprocessen waardoor de multifunctionaliteit en de versnippering toeneemt en open ruimte afneemt : vertuining, verblijfsrecreatie, hernieuwbare energie, economische activiteiten.. maar ook verpaarding en sport. Zo gaat de stijgende trend van verpaarding samen met verstedelijking en een afname van het agrarisch gebied. De trend, op basis van het aantal vergunningen, neemt vooral vanaf de jaren '90 een hoge vlucht, om een hoogtepunt te bereiken in 2003 en 2004. De verpaarding komt vooral in het centrum van Vlaanderen en deels in Limburg.

De cijfergegevens en kaarten bevestigen dat fietsen en hardlopen in Vlaanderen populair is maar dat ze de open ruimte anders gebruiken. Fietsers leggen langere afstanden af op trajecten die het hele gewest doorkruisen. De patronen van hardlopers zien er eerder concentrisch uit, rondom kernen. Het valt op dat hardlopers vanuit de randen van de kernen de open ruimte opzoeken.

Vlaanderen kent een grote mate van urban sprawl of verspreide vormen van verstedelijking, met lage bebouwingsdichtheiden, een hoog ruimtebeslag en hoge verhardings- en bebouwingsgraad als gevolg (Pisman et al., 2018). **Uit de analyses blijkt dat deze verspreide vorm van wonen, werken, verplaatsen en recreëren leidt tot nog verdere aansnijding van de open ruimte, verdere versnippering en fragmentatie.** De vraag rijst of die traditionele grenzen tussen stad en platteland eigenlijk nog bestaan.

Referenties

- Dugernier, M., Bomans, K., Gulinck, H., Steenbergen, T., & Vranken, L. (2013).** Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties
- Paardenpunt Vlaanderen (Producer). (2017).** De verpaarding van Vlaanderen: probleem of uitdaging. Retrieved from <http://paarden.vlaanderen.nl/themas/bouwen-mest-en-milieu/De-verpaarding-van-Vlaanderen-probleem-of-uitdaging>
- Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G., & Poelmans, L. (Eds.). (2018).** Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen / 2018. Brussel: Departement Omgeving.
- Platteau, J., Lambrechts, G., Roels, K., & Van Bogaert, T. (Eds.). (2018).** Uitdagingen voor de Vlaamse land- en tuinbouw. Landbouwrapport 2018. Brussel: Departement Landbouw en Visserij.
- Poelmans, L., Janssen, L., & Hamsch, L. (2019).** Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2016, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving
- Statistiek Vlaanderen. (2018).** SCV-survey Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen, from Studiedienst van de Vlaamse Regering,
- Strava Labs. (2015).** Global Heat Map. Retrieved from: <https://www.strava.com/heatmap>
- Van Gossum, P., Alaerts, K., De Beck, L., Demolder, H., De Smet, L., Michels, H., Peymen, J., Schneiders, A., Stevens, M., Thoonen, M., Van Reeth, W., & Vught, I. (2016).** Natuurrapport - Aan de slag met ecosysteemdiensten. Syntheserapport
- Vlaamse Regering. (2016).** Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Retrieved from <https://www.ruimtevlaanderen.be/BRV>.
- Vlaamse Regering. (2018).** Strategische visie van het BRV. Brussel: Vlaamse Regering Retrieved from https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/Strategische_Visie_rgb.pdf.
- VMM. (2018).** Milieuverkenning 2018. Oplossingen voor een duurzame toekomst. Milieुरapport Vlaanderen. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Ysebaert, T. (2018, 24/12/2018).** Betonstop leidt tot betongolf. de Standaard.

Open ruimte in en rond Mechelen en ten zuiden van Antwerpen, verhalen onthullen de openruimte en verbinden

Sabine Caremans¹, Gerard Stalenhoef² en Myrtle Verhaeven³

Stellingen

1. Een ruimtelijk verhaal is zo sterk als de actoren willen. Een goed ruimtelijk verhaal is zo sterk dat de actoren het graag willen. Er zijn vele goede ruimtelijke verhalen tussen Antwerpen, Mechelen en Brussel.
2. Gedragen gebiedsvisies komen tot stand door het verzoenen van belangen en sluiten van compromissen. Hierdoor riskeert men echter te landen met een weinig gedurfde gebiedsvisie die niet altijd de nodige ruimtelijke en maatschappelijke transities uitdraagt.
3. Een gericht aankoopbeleid geeft ontwikkeling van open ruimtegebieden een duw in de rug. Juridische vormen van samenwerken tussen overheden en verenigingen staan regelmatig haaks op het doel van samenwerken en synergiën zoeken tussen kernspelers.

- 1 Sabine Caremans, projectcoördinator SP Zuidrand Antwerpen, open en beleefbaar Provincie Antwerpen, Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen
sabine.caremans@provincieantwerpen.be / 0498/29.63.89
- 2 Gerard Stalenhoef, departement Omgeving, afdeling GOP
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
gerard.stalenhoef@vlaanderen.be / 0499/54.13.98
- 3 Myrtle Verhaeven, projectcoördinator SP Open Ruimte in en om Mechelen
Regionaal Landschap Rivierenland, Hallestraat 6, 2800 Mechelen
myrtle.verhaeven@rirl.be / 0468/31.39.70

Open ruimte in en rond Mechelen en ten zuiden van Antwerpen,
verhalen onthullen de openruimte en verbinden
Sabine Caremans, Gerard Stalenhoef en Myrtle Verhaeven



1. De uitdaging blijft onveranderd

Voor de Plandag 2012 werd reeds betoogd dat we niet minder maar meer en nog meer uitvoeringsgericht moeten werken in de Vlaamse planning¹.

Volgende zaken werden belicht:

- Agenda's meer en vaker samen passen in een programma
- Visie meer concreet maken
- Programmaregie door een coördinatieteam
- Meer taken parallel doen in plaats van achter elkaar
- Meer maatwerk
- Meer gerichte en getrapte besluitvorming
- Meer samenwerking
- Meer communicatie en participatie
- Meer financiële innovatie
- Meer en speciale aandacht voor het grondbeleid
- Meer publicaties en kennisuitwisseling

Strategische projecten blijven een instrument om op het terrein te komen tot effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid en dat op korte of halflange termijn. Of dat nu RSV of BRV is, op het terrein zal bij voorkeur gebiedsgericht moeten worden verder (samen) gewerkt aan concrete oplossingen voor de uitdagingen van vandaag. Inmiddels zijn er 85 subsidies verleend en zijn we aan de elfde oproep voor de strategische projecten toe. Ook vanuit de beoordeling wordt steeds nadrukkelijker nagegaan hoe er een professionele aansturing wordt opgezet voor de uitvoering van gebiedsvisies op het terrein.

In 2018 werd in een event in Gent stil gestaan bij verschillende leerpunten van 'Tien jaar strategische projecten' en werd reeds vanuit het departement Omgeving een doorkijk geboden naar de toekomst².

Het is hierbij opvallend dat er in steeds meer gebieden op een steeds meer doorgedreven (interbestuurlijk) manier wordt samen gewerkt, investeringen in een stabiele samenwerking lonen dus. De actuele leerpunten vanuit de strategische projecten liggen nog in lijn met

1 Gerard Stalenhoef, Tom Van Rensbergen, Niet minder maar meer + meer, realisatie door samenwerking en bundeling van energie, Plandag 2012

2 De presentaties en de brochure 'Tien jaar strategische projecten' (2018) kan worden verkregen of gedownload via de website rsv.ruimtevlaanderen.be

de onderwerpen van 2012 maar zijn nu steeds meer te illustreren met voorbeelden en cases uit de praktijk. In dit artikel willen wij aantonen dat het ook in de open ruimte of het buitengebied mogelijk is om tot een samenhangend verhaal te komen dat kan (ver-)binden, zelfs in een sterk verstedelijkt gebied als Antwerpen-Mechelen (- Brussel). Het is ook zo dat hoe sterker dit verhaal is, hoe meer kans op het mee-koppelen of beter interageren van projecten die leiden tot herstructurering, verdichting, of ook ontwikkeling. Met andere woorden het geleiden van ruimtelijke transformaties door het met elkaar in verband brengen van verschillende typen ruimtelijke ontwikkeling is mogelijk als het uiteindelijk bijdraagt tot het versterken van de ruimtelijke structuur, dus ook die van de open ruimte. Enige selectiviteit en ambitie zijn daarbij cruciaal.

2. Open ruimte tussen Antwerpen en Brussel

Antwerpen-Brussel, die verstedelijkte as, het hart van de Vlaamse Ruit of het metropolitaan kerngebied van Vlaanderen, wie denkt er hier aan open ruimte? Als je echter goed kijkt, zal je merken dat het stedelijk landschap veelzijdiger is dan het lijkt. In de strategische projecten 'Zuidrand Antwerpen, open en beleefbaar' en 'Open Ruimte in en rond Mechelen (ORIOM)' zijn de afgelopen jaren inspanningen geleverd om in eerste instantie naar het landschap te kijken door een open ruimte-bril. En wat blijkt ineens, ten zuiden van Antwerpen, tussen de Rupelstreek en de Voorkempen, vinden we een streek die bestaat uit een regionale parkomgeving met wel tien beekvalleien, groene vingers, fortengordels, kasteeldomeinen en nabije landbouw en natuur. Stad Mechelen wordt trots omlijst door vier goed bereikbare en machtige waterlopen die natte natuurgebieden, stadsbossen en parken, vruchtbare landbouwgebieden en multifunctionele overstromingsgebieden aaneenrijgen in een beleefbaar geheel.

Het is echter geen gemakkelijke opgave om een operationeel verhaal te schrijven vanuit de openruimte, die ook over een langere termijn en meerdere legislaturen kan standhouden. Het is een wankele koord waarbij in het verleden al vaker is gebleken dat andere verhalen sterker kunnen zijn. Ook bij de beide strategische projecten moe(s)t steeds worden 'bewezen' dat een samenhangend openruimte verhaal strategisch is. Het is merkwaardig dat de open ruimte in dit gebied nog echt 'ontdekt' moet worden, vermits er zoveel mensen wonen en uitdagingen zijn. Er ontstaat een besef dat er een hele en zelfs nog tamelijk samenhangende vallei in de eigen achtertuin ligt. Het zijn toeristisch en recreatief vaak blinde vlekken op de Vlaamse kaart en voor het grootste deel zijn er ook weinig (grootschalige) open ruimte projecten of organisaties zoals regionale landschappen actief.

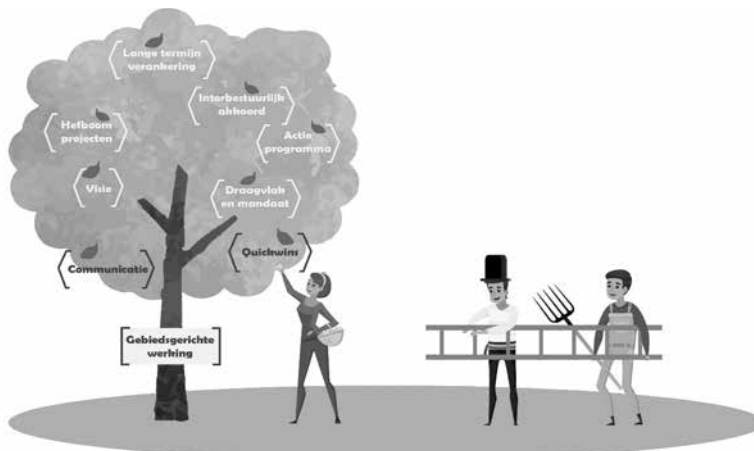
Nu blijkt evenwel dat het mogelijk is om een sterk open ruimte verhaal te verbinden of te koppelen aan meer harde ontwikkelingen voor andere functies. Er wordt gezocht naar compenserende en milderende maatregelen van bepaalde projecten, ontsnipperingsvoorstellen, grensstellende elementen die vanuit de openruimte verhalen kunnen worden opgelegd als randvoorwaarde en kansen voor ontwikkeling van de open ruimte structuren. De vraag is hoe het evenwicht kan worden gevonden. Het blijkt dat de programmatie van hefboomprojecten in een regionaal actieprogramma belangrijk is, en dat het daarbij aangewezen is om ook enkele ambitieuze openruimteprojecten op de kaart te zetten. En zo zijn de strategische projecten steeds meer een middel geworden om een meer doorgedreven gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.



Figuur 1. Projectgebieden Zuidrand en ORIOM

3. Gebiedsgerichte werking: een groeiende hefBoom

‘Meekoppelen’ zit in het DNA van een strategisch project: aantakken op lopende processen, samenwerkingsverbanden smeden tussen overheidsniveaus en beleidsdomeinen over administratieve grenzen heen en cofinancieringen realiseren zijn maar enkele van de onontbeerlijke ingrediënten van elk strategisch project. Een succesvolle opzet en uitrol van een gebiedsgerichte werking vraagt een weloverwogen aanpak en een programma met een strategie op korte, middellange en lange termijn. Dergelijk proces uittekenen is niet evident: nieuwe beleidsbeslissingen, subsidiekanalen, politieke ambities en allerhande ontwikkelingen passeren te pas en te onpas de revue en vergen dus grote flexibiliteit van zowel het programma als de programmaregisseur (lees: de projectcoördinator). Er is in de beide projecten getracht om beetje bij beetje greep te krijgen op die (bestaande) context, die geïntegreerd wordt tot één flexibele strategie. Verschillende stappen en mijlpalen komen evenwel in elk strategisch project terug en zijn bepalend voor de groei, de project-ideeën, naar een volwaardige gebiedsgerichte werking, als ware een groeiende hefBoom met divers fruit op verschillende hoogtes >>>



Figuur 2. HefBoom, de groei van een gebiedsgerichte werking, Maud Willemen, 2019

Wat zorgt er nu voor dat de hefBoom die we gebiedsgerichte werking noemen, optimaal kan uitgroeien? Een straffe aansturing en organisatie, dat spreekt voor zich, dat wordt in volgend hoofdstuk uitgewerkt. Vanuit de in de inleiding vermelde zaken, diepen we hier een vijftal groeiversterkers voor onze boom verder uit: mandaat, realiseerbare visie, doelgericht actieprogramma, plukken van zichtbaar en eetbaar fruit en wervende communicatie.

1. Zorg voor draagvlak en een mandaat voor de opmaak van het programma/visie

Het opstellen van een gedragen gebiedsprogramma is een tijdsintensief traject dat veel input en goede wil vergt van de verschillende gebiedsactoren. Vooraf een mandaat krijgen om aan een gebiedsvisie en programma te starten, toegekend door bv. een stuurgroep of de afzonderlijke besturen, geeft het traject meer gewicht om harde en zachte sectoren te mobiliseren en hun agenda's in het programma in te passen.

2. Een operationele gebiedsvisie als grootste gemene deler

Een gebiedsvisie beschrijft een wenselijk toekomstperspectief, een kijkrichting, dat uitdagingen, ambities en handelingsperspectieven voor de aanwezige openruimte-kwaliteiten formuleert. Een goede analyse van de bestaande ruimtelijke structuur biedt op dat vlak al heel wat concrete aanknopingspunten om tot te komen tot een visie. Hierin is het immers meestal de bedoeling om het versterken van het fysisch systeem en de samenhang van het landschap.



Figuur 3. Gebiedsvisies Zuidrand (links) en ORIOM (rechts)

Het behoeft geen verdere uitleg dat een visievormingstraject een doorgedreven participatief proces betreft met zoveel mogelijk gebiedsactoren. De aanpak moet gericht zijn op op het creëren van een **draagvlak** zowel bij het beleid, de administraties die instaan voor de effectieve uitvoering en goedkeuring als bij de overige betrokken gebiedsactoren. Dit is immers een essentiële voorwaarde om te komen tot effectieve realisaties. In de Zuidrand werd de synthesestudie van visies en plannen gekoppeld aan netwerkmomenten zoals een dialoogcafé, trefmoment, denk- en doegroep en werkgroepen met gemeenten, provincie, Vlaamse overheid, boseigenaars, landbouwers, vrijwilligers van natuur-, recreatie- en erfgoedverenigingen. Wat hieruit kwam vormde de basis voor het gebiedsprogramma dat volop in uitvoering is. Binnen ORIOM werd eerst gefocust op het deelgebied ‘Zenne- en Barebeekvallei’ en werd een werkgroep met een brede waaier aan actoren opgericht. Deze werkgroep doorliep een intensieve workshopreeks waar de krijtlijnen van de visie en actieprogramma werd uitgetekend. Met de output werd een ontwerp-memorandum met de gebiedsvisie opgesteld, welke ook werd afgetoetst bij talrijke administraties, lokale adviesraden en belangengroepen. Het finale, breed gedragen memorandum ligt bij de verschillende besturen voor en het vervolgetraject krijgt in samenwerking met de stuurgroep van ORIOM verder vorm.



Figuur 4. Dialoofcafé in de Zuidrand (links) en workshop Zenne- en Barebeekvallei (rechts)

De operationele visie verbindt met andere woorden de visionaire droombeelden met reeds beslist beleid en combineert deze tot een realistisch en verbindend gebiedsverhaal. Dat kan dan als leidraad fungeren voor de verdere ontwikkeling van een veerkrachtige open ruimtestructuur in ons verstedelijkt gebied. Elke instantie die met de gebiedsvisie aan de slag gaat, kan eigen klemtonen leggen met de visie als grootst gemene deler. Dergelijke visie heeft vaak geen juridisch ‘bindend’ karakter, maar door (gezamenlijke) besluitvorming en onderschrijving kennen ze de projectstakeholders een hoge morele ‘verplichting’ toe en bieden ze wel een sterk kader voor verdere initiatieven.

3. Een doelgericht actieprogramma

Eén van de hoofdrollen binnen een strategisch project is de uitvoering van acties op het terrein. Een realisatie is een duidelijk waarneembaar en tastbaar resultaat op terrein (gebouwen, constructies, openbare ruimten, landschappelijke ingrepen, etc.) ten gevolge van de (samen)werking en de aansturing. De projecten zijn geïntegreerd in een concreet actieprogramma, waarin agenda’s zijn samengelegd, die evenwichtig is en de meest strategische acties omvat die op bovenlokaal of regionaal niveau het verschil maken. Dit actieprogramma vloeit voort uit het visietraject of de gebiedsvisie en is flexibel. Het is met andere woorden een momentopname, het wijzigt regelmatig en er zijn acties op korte en lange termijn. Samenbrengen van de juiste personen met het juiste mandaat blijft hier vaak een uitdaging.

In de beide projecten worden samen met de stakeholders cruciale hefboomprojecten geselecteerd waar de ruimtelijke en maatschappelijke transitie kunnen mee-koppelen. Het is belangrijk dat er geen uitdagingen uit de weg worden gegaan, en dat met name ‘serieuze’ acties worden gedetecteerd die ‘regionaal’ het verschil maken. De uitvoering kan gefaciliteerd worden door een slimme inzet en combinatie van middelen en instrumenten. Hiervoor zijn er tactieken van ‘bladerdeeg-’ of ‘lasagnefinanciering’, maar er zijn ook mogelijkheden om belangrijke investeringsmiddelen van miljoenen euro’s mee onder te brengen in het actieprogramma.

Grote infrastructuurprojecten, zoals rond de A12, N171, de R6 of een tramverlenging, de inplanting van noodzakelijke grootschalige voorzieningen, geplande woonprojecten, etc bieden in principe hefboomopportunities voor een andere mobiliteit, verbetering van de leefbaarheid en de voor de open ruimte essentiële ontsnippering. In de Mechelse groenteregio werden bijvoorbeeld, door een (complexe!) constructie van financiering vanuit het programma Water-Land-Schap, PDPO en enkele Europese projecten, zowel onderzoeks- als investerings-, personeels-, en communicatiemiddelen verkregen om te komen tot een klimaatrobuustere landbouw en landschap. Ook de realisatie van het stadsbos Kauwendaal op de rand van het stedelijk gebied Mechelen is hier een voorbeeld van. Dit wordt ook nog bevorderd door een optimale interactie bij de opmaak van een gewestelijk RUP voor Mechelen.

De strategische verwervingsubsidies vanuit het instrument strategische projecten zijn ook potentiële hefboomen in het werkingsgebied. In het deelgebied Boshoeck in de Zuidrand, gelegen tussen de kernen van Hove, Lint en Boechout, wordt een aankoopbeleid gevoerd door publieke en private actoren, om landbouwgebieden en boscomplexen te kunnen verbinden. Hiervoor werd tevens een verwervingsubsidie bekomen. Het verwerven van de gronden was voor de hele Zuidrand van strategisch belang, wat ook werd bevestigd door de visies en plannen voor dit gebied. In de Mechelse regio werd een verwervingsubsidie bekomen voor de uitbreiding van stadsbos Kauwendaal en voor de aankoop van natuurgebied 'Prinsenveld' in Zemst.

4. Pluk het laaghangend fruit

De programmaregisseur/projectcoördinator heeft in eerste instantie veel aandacht voor quick-wins: snelle, zichtbare realisaties op terrein waarmee de projectpartners kunnen pronken en de vliegende start van het project benadrukken. Voor de selectie en realisatie kan het helpen om mee te koppelen met lopende of wenselijke projecten. De gekozen quickwins dienen wel voldoende strategisch te zijn: het overkoepelend, verbindend en tegelijk inspirerend karakter is belangrijk.

De verschillende toeristische-recreatieve instanties in de Mechelse regio hebben gezinnen met kinderen als gemeenschappelijke doelgroep. Desondanks wordt er zeer versnipperd over het belevingsaanbod voor deze doelgroep gecommuniceerd. Dit gaf de voorzet voor de opmaak van wandelkaart, de 'Samen op pad-kaart', die alle kindvriendelijke wandelroutes in de regio bundelt en voor de ontwikkeling van nieuwe zogenaamde 'kinderlussen'. Dit is een eerste stap in de verdere ontsnippering van het toeristisch-recreatief aanbod en een mogelijke opstap naar een volledige toeristisch-recreatieve visie. Het toeristisch project 'De Zuidrand, dat Smaakt!' is ook het resultaat van de inzet van gemeenten, provincie, Vlaamse overheid, horeca en streekproducenten in de Zuidrand. De Zuidrand kreeg hier voor het eerst een wervend gezicht met een gericht belevingsaanbod naar burgers. De interactieve Zuidrand-wandelapp speciaal voor gezinnen met weetgrage kinderen tussen 5 en 13 jaar is één van de resultaten uit dit project.



Figuur 5. 'Samen op pad' wandelkaart ORIOM

5. Wervende communicatie

Doe wat je zegt en zeg wat je doet: realisaties moeten gekoppeld worden aan een wervende communicatie en participatie gericht naar stakeholders! Louter achter de schermen werken is immers contraproductief, de continue beweging en vooruitgang moeten maximaal zichtbaar zijn om tot een groter draagvlak voor het project te komen. Voldoende (strategische) transparantie, ondernomen stappen, symbolische acties en realisaties in de kijker zetten en geregelde terugkoppelingsmomenten met participatie voor de stakeholders zijn essentieel om tot een groot maatschappelijk draagvlak voor het project te komen. Er wordt op verschillende manieren gezorgd voor interacties met de bevolking en de partners: dialoogcafé's, infomarkten, workshops, branding (huisstijl/ corporate identity), allerhande ludieke acties en manifestaties, ontsluiten informatie (websites, nieuwsbrieven, infobalies), bijdragen aan kennisopbouw (congressen, colloquia, artikels, debatten,...). Het belang van vieren van succes en feesten mag niet onderschat worden. De opening van het Uilenbos en de wandelverbinding langs de landbouwgronden rond de Gasthuishoeves in Hove naar Lint, werden feestelijk in de kijker gezet met alle partners. Ook de lancering van de kinderlussen werd een feest voor jong en oud.



Figuur 6. Streekmarkt Zuidrand

4. Meekoppelende en organische organisatie

Open ruimte wordt verbonden en bindt tegelijk ook een waaier aan partners en projecten, wat mee zorgt voor een heuse cultuuromslag en een regionale afstemming van verschillende ruimteclaims en ruimtelijke problematieken. Mogelijkerwijs worden dan ook meer gerichte keuzes gemaakt voor het versterken van de onbebouwde ruimte. Een efficiënte en effectieve samenwerking tussen de actoren in een projectstructuur is hierbij cruciaal: ambtelijk en beleidsmatig wordt het (bestaande) overleg best gebundeld, bij voorkeur in de deelgebieden. Dit is in de beide projecten in ontwikkeling en voor bepaalde deelgebieden en soms ook thema's reeds operationeel.

Het overleg moet leiden tot realisaties en houdt automatisch afstemming en coördinatie in. De gezamenlijke inzet van middelen en instrumenten en de uitvoering van acties is daarbij belangrijk, maar ook het stroomlijnen van procedures. Plannen (bv. een GRUP of een vergunning), nota's en verslagen, beslissingen, verklaringen, investeringsprogramma's,

overeenkomsten, contracten, etc zijn ook tastbare resultaten van de samenwerking en maken de realisaties mogelijk. Meer samenwerking is vooral betere samenwerking, transversaal of diagonaal bundelen van overleg, binnen en tussen de beleidsniveaus. We zoeken aldus niet binnen één boom maar combineren er zelfs verschillende, ook dat is meekoppelen.

Interbestuurlijke akkoorden en langetermijnsverankering

Samenwerken is op zich niet goed genoeg. Op bepaalde momenten moet er worden beslist al naar gelang wat er voorligt. Vermits de samenwerking bedoeld is voor een langere termijn wordt over de visie en het actieprogramma best interbestuurlijk en met de belangrijkste stakeholders tot akkoorden gekomen. Vanuit de beide projecten wordt hier momenteel in stappen naar toe gewerkt. Hier is de boodschap: “ga voor een total package en niet alleen voor die ‘leuke’ realisaties, zoals een nieuw opengesteld natuurgebied of nieuw fietspad. Neem ook gevoelige dossiers mee, zoals het schrappen van woonuitbreidingsgebied of de (her-)inrichting van een landschap, een vallei, bosuitbreiding.... Hiervoor zijn gedurfde beleidsacties nodig die mogelijk zijn vanuit de strategische regionale evenwichten. De (gezamenlijke) beslissingen, overeenkomsten en verklaringen vormen de centrale bouwstenen van een langdurige gebiedsgerichte werking.

Projectcoördinatie is een werkwoord

Er is een continue en stabiele organisatie nodig die op langere termijn kan omgaan met de uitdagingen. Dergelijke werking moet ook een meerwaarde inhouden voor de bestaande reguliere werking en de bestuurskracht verhogen. Met name de aansturing is fundamenteel. Ten opzichte van de oudere strategische projecten wordt coördinatie steeds meer een gedeelde activiteit met een soort projectbureau, een intergemeentelijke (streek-) vereniging of een regionaal platform. Kern hierbij is dat verantwoordelijkheden worden gedeeld en er dus geen superman alles moet doen. Verder is een dynamische maar toch stabiele en professionele coördinatie nodig die de beleidsniveaus verenigt, de uitvoering van een programma regisseert en de dialoog organiseert. Daarvoor heeft het professionele hulpmiddelen (bv. GIS, databank, ...) en bij voorkeur een specifieke infrastructuur op een goed gelegen plaats.

Voor het project ORIOM worden de verschillende actoren verenigd in een overkoepelende stuurgroep. Momenteel wordt er nagegaan hoe concreet de werking verder kan worden geoptimaliseerd. Er wordt een stap gezet naar een nieuwe subsidieperiode met ook de nieuwe besturen. Bij de aanvraag bleek reeds dat het aantal partners dat zich ook formeel achter de gebiedswerking zet groter is geworden. Verder werden en worden actoren ‘gescreend’ vanuit een analyse van de bestaande plannen en projecten en de betekenis die ze kunnen hebben in een gezamenlijk verhaal. Daarbij zal er een vernieuwde evenwichtige en stabiele werking ontstaan in een viertal deelgebieden, voor enkele thema’s en voor die overkoepelende interbestuurlijke afstemming en coördinatie.

In de Zuidrand werd het duidelijk dat de visie en actieplan “inzetten op een Zuidrand” maar gerealiseerd kan worden door in te zetten op samenwerking tussen overheden en kernspelers, vertrekkend van verschillende thema’s en de deelgebieden en zo samen te zorgen dat de streekidentiteit wordt versterkt. Deze samenwerking kreeg in 2017 vorm door de oprichting van de Streekvereniging Zuidrand. Deze intergemeentelijke vereniging voegde de gebiedsgerichte werkingen rond cultuur, toerisme, natuur, landschap en open ruimte samen in een vereniging die wordt aangestuurd door een Raad van Bestuur. De Streekvereniging heeft tot doel een geïntegreerd streekbeleid uit te bouwen. Er wordt gewerkt aan het versterken van de identiteit van de regio door in te zetten op een waaier aan thema’s zoals natuur, bos, speelgroen, groen in de stad, trage wegen, landbouw,

landschapskwaliteit, cultureel erfgoed, onroerend erfgoed, recreatie en toerisme, enz. maar ook culturele en economische projecten (bv 'Zuidrand dat smaakt'). Deze doelstelling wordt onder andere verwezenlijkt door:

- gemeenschapsvormende initiatieven te stimuleren die de mogelijkheden van een afzonderlijke gemeente of stad overstijgen en hiervoor projecten op schaal van de regio ontwikkelen;
- te zorgen voor het behoud (zonder eigendomsverwerving), beheer, onderzoek en duurzame ontsluiting van het onroerend (archeologisch, landschappelijk, gebouwd patrimonium) en cultureel (roerend en immaterieel) erfgoed;
- te zorgen voor kwalitatieve open ruimte, met groene vingers tot in de woonkernen van de Zuidrand;
- te zorgen voor versterking van de landbouwbedrijfsvoering, verbrede landbouwinitiatieven, landbouweducatie, enz.;
- het toerisme en de recreatie te bevorderen en de verdere ontwikkeling, promotie en kwaliteitsbewaking van het toeristisch aanbod en van toerisme en recreatie in de Zuidrand;
- te zorgen voor animatie, infrastructuur en voorzieningen, productontwikkeling, promotie en communicatie.
- het opbouwen, delen en uitwisselen van kennis en expertise rond de verschillende thema's.

De Streekvereniging heeft een eigen huisvesting in het Oud Gemeentehuis te Kontich. Het is goed toegankelijk en er zijn vijf 'vaste' medewerkers (onroerend erfgoed, cultureel erfgoed, toerisme, trage wegen en landbouw). Daarnaast zijn er mensen die er op regelmatige basis aanwezig zijn, waaronder projectcoördinator van het strategisch project en een provinciale medewerker. Bij de aanvang van de tweede subsidieperiode wordt nagegaan of ook andere (Vlaamse) partners op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Op termijn is het de bedoeling dat verschillende taken die in het projectgebied moeten en kunnen worden uitgevoerd, en elders vaak door verschillende organisaties (bv Regionale Landschappen) worden gedaan, worden gebundeld. Via een tijdelijke samenwerkingsovereenkomst die de komende jaren verder uitgewerkt wordt binnen de Zuidrand is de coördinatie van de uitvoering van regionale acties steeds meer een hoofdtaak. Dit met als doel de samenwerking tussen gemeenten, provincie, Vlaanderen en middenveld verder te consolideren.

5. Meerdere bomen vormen een bos³

Door aaneenrijging of bundeling van gebiedsgerichte werkingen en geregelde afstemming en kennisuitwisseling tussen programma's, het delen van verhalen, worden de hefBomen verbonden tot een bos. Elke gebiedsgerichte werking plukt er de vruchten van en dat smaakt naar meer...en nog meer.



3 Zie <https://www.dezuidrand.be/over-ons> en <https://www.rtrl.be/ORIOM> en [rsv.ruimtevlaanderen.be](https://www.rsv.ruimtevlaanderen.be)

Ruimte voor nutteloze natuur

Ontwerpen in tijden van massa-extinctie

Björn Bracke en Paul Wullaume

Stellingen

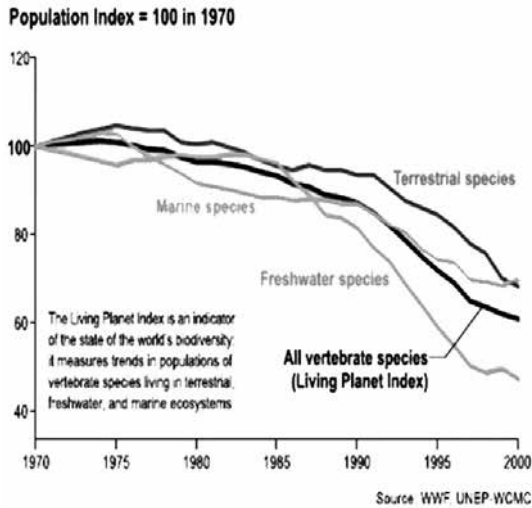
1. Het terugdringen van het verlies aan biodiversiteit vormt één van de belangrijkste ruimtelijke uitdagingen voor de komende decennia.
2. Ruimtelijke beleidsplanning in Vlaanderen neemt weinig initiatieven om natuurdegradatie tegen te gaan.
3. De concepten 'ecosysteemdiensten' en 'groene infrastructuur' zijn zinvol, maar moeten samen worden bekeken met natuurdoelstellingen.
4. Het ruimtelijk beleid dient een ambitieuze lange termijn visie te ontwikkelen op de ontwikkeling van diverse habitattypes in Vlaanderen en kan een belangrijke rol opnemen in de realisatie hiervan.

Onze planeet ondergaat voor de zesde keer in haar bestaan een grootschalige uitstervingsgolf¹. Volgens het meest recente rapport van WWF zal tegen het einde van deze eeuw tot de helft van alle diersoorten op aarde met uitsterven worden bedreigd als er geen fundamentele koerswijziging wordt ingezet. In tegenstelling tot eerdere extinctiegolven, is de mens deze keer onmiskenbaar de belangrijkste oorzaak. In Vlaanderen beschouwen we 6% van de gekende plant- en diersoorten als regionaal uitgestorven en één op vier als ernstig bedreigd². Nochtans zijn we sedert de jaren 1970 al bezig met het ontwikkelen van een natuurbeleid onder impuls van de Europese Unie. Toch moeten we vaststellen dat er te weinig en te traag wordt gehandeld. De strijd om de (open) ruimte is bikkelhard en natuur heeft het moeilijk om op te boxen tegen de zogenaamde 'harde' sectoren.] Om hierop een antwoord te bieden werd een discours ontwikkeld omtrent 'ecosysteemdiensten' en 'green infrastructure'. Deze concepten stellen de waarde van natuur voor de mens centraal, in de hoop op die manier haar bestaansrecht te legitimeren. Het bouwt verder op onze eeuwenoude traditie om natuur maximaal te exploiteren voor allerhande menselijke behoeften. Hoewel de intenties goed zijn, lijken het toch veeleer begrippen waarmee we ons onvermogen bezweren om fundamenteel na te denken over onze relatie met fauna en flora. Met de zesde grote extinctiegolf wordt miljoenen jaren evolutie teniet gedaan, honderdduizenden diersoorten dreigen deze eeuw voorgoed van deze planeet te verdwijnen. Wat kunnen ontwerpers en planners doen?

Het succes van homo sapiens

De homo sapiens is ontegensprekelijk de meest succesvolle diersoort op deze planeet. Sinds het begin van de 16de eeuw groeide haar populatie van pakweg een half miljard exemplaren tot bijna 8 miljard vandaag en 10 miljard in 2050. Daarnaast konden enkele andere diersoorten meeliften op het succes van sapiens zoals kippen (52 miljard), koeien (124 miljoen) en varkens (1 miljard), hoewel we in dit geval niet echt kunnen spreken van succesvolle diersoorten gelet op hun levensverwachting en -kwaliteit. Deze exponentiële groei van de mens en haar gevolg heeft een zorgwekkende impact op de biodiversiteit van de planeet. Het laatste 'Living Planet Report' van WWF, stelt dat tussen 1970 en 2014 de wereldwijde populatie vissen, vogels, zoogdieren, amfibieën en reptielen met 60% is gedaald. Andere alarmerende feiten zijn de achteruitgang van bestuivende insecten, het verlies van 20% van het Amazonewoud in amper 50 jaar tijd en de verdwijning van de helft van het koraal in ondiepe wateren in de afgelopen 30 jaar. In 2017 bereikte de lijst met bedreigde diersoorten een nieuw triest record met maar liefst 25.800 planten- en diersoorten.

1 De laatste massa-extinctie gebeurde lang voor onze tijd, 65 miljoen jaar geleden, toen de dinosauriërs hun laatste adem uitbliezen.
2 Demolder et al (2014)



Figuur 1. *The Living Planet* (bron: WWF, UNEP-WCMC)

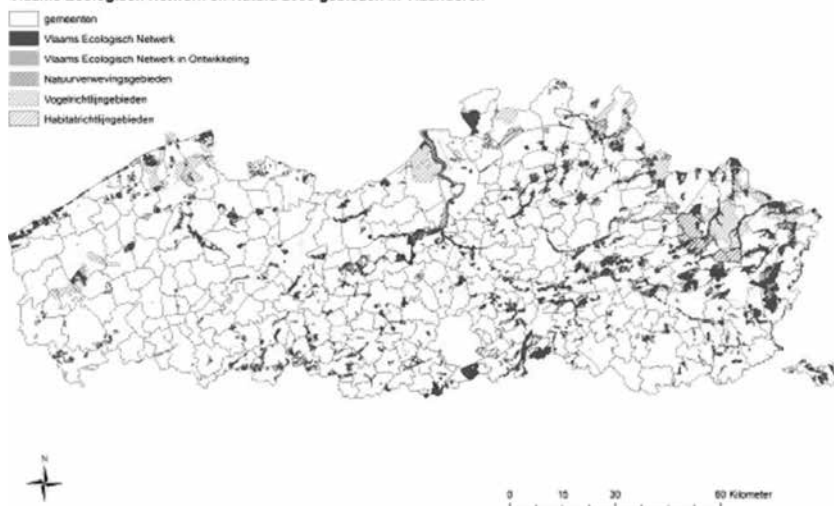
De achteruitgang van soorten is rechtstreeks gekoppeld aan menselijke activiteiten en groeiende consumptie. De grootste oorzaken wereldwijd zijn het verlies en de degradatie van natuurlijke habitats (vaak het gevolg van groei en intensieve landbouw) en de overexploitatie van soorten (WWF België, 2018). In Vlaanderen zijn de belangrijkste drivers verandering in landgebruik (waaronder habitatverlies en fragmentatie), pollutanten en nutriënten, invasieve exoten, verdroging en klimaatverandering (Demolder et al, 2014).

Het gevecht om natuur in Vlaanderen

Vanaf de jaren 1970 kreeg het beleidsmatig kader, onder impuls van een groeiende milieubewustzijn, voor het behoud en de ontwikkeling van natuur vorm. Europa speelde hierin een belangrijke rol met de uitvaardiging van de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, wat resulteerde in het Natura 2000-netwerk. Het natura 2000-netwerk vormt binnen Europa het instrument dat de instandhouding van de biodiversiteit moet bewerkstelligen. Het omvat de samenvoeging van de oude vogel- en habitatrichtlijngebieden en de daaraan gekoppelde doelen. In 2002 werd in Vlaanderen 163.500 ha aangewezen als Natura 2000- gebied en werden de beschermingslijsten vertaald naar 'speciale beschermingszones' (SBZ). Om toe te zien op de doelstellingen inzake natuurkwaliteit, werden door het Agentschap voor Natuur en Bos instandhoudingsdoelstellingen (IHD) op Vlaams niveau en op gebiedsniveau vastgelegd (Allaert et al, 2013). In 2009 werd slechts 65.000 – 85.000 hectare van deze SBZ aangezien als 'habitatwaardige' natuur. Bovendien zijn veel soorten in ongunstige staat van instandhouding waarbij hun populaties en voorkomen sterk achteruitgaan. Volgens cijfers uit 2013 bevinden 34 van de 59 diersoorten die in Vlaanderen door de habitatrichtlijn beschermd zijn omwille van mondiaal uitstervingsgevaar, zich in een zeer ongunstige staat van instandhouding (Allaert et al, 2013).

Vanuit het ruimtelijk beleid werd de opkomende aandacht voor natuurbescherming- en ontwikkeling beantwoord met het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). Dit werd onder andere bepaald in het decreet natuurbehoud in 1997 met een oorspronkelijke doelstelling om 125.000 hectare af te bakenen in Vlaanderen tegen 2003 waarvan in 2007 uiteindelijk slechts 86.800 hectare was aangeduid. Bij het IVON kan men stellen dat er niet aan de uitvoering begonnen is (Allaert et al, 2013). Het doel was om 150.000 hectare verwevingsgebied te creëren, in 2007 was slecht 1% van de vooropgestelde oppervlakte gerealiseerd. Dergelijke cijfers zijn dramatisch voor Vlaanderen. De ambitie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen was om in totaal 150.000 hectare te bestemmen voor natuur, in 2015 werd afgetikt op 127.100 hectare (Departement Omgeving, 2018). De versnipperde eigendomsstructuur, de hevige conflicten met de landbouwsector, de stijgende recreatiedruk en het gebrekkige (politieke) draagvlak zijn belangrijke oorzaken van deze slechte resultaten.

Vlaams Ecologisch Netwerk en Natura 2000 gebieden in Vlaanderen



Figuur 2. Huidige beleidsmatige afbakening van natuurstructuren in Vlaanderen (bron: AGIV)

De strategische visie van Vlaanderen

Op 20 juli 2018 werd de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De strategische visie omvat een overzicht van voornamelijk beleidsalternatieven op lange termijn, de strategische doelstellingen. Eén van de strategische doelstellingen omvat het stopzetten van bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 (de zogenaamde 'betonstop'). Onder ruimtebeslag wordt verstaan ruimte voor wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur. In 2013 bedroeg het ruimtebeslag in Vlaanderen circa 30% (Departement Omgeving, 2018). De overige 70% is de 'open ruimte' en moet robuust en samenhangend worden ontwikkeld. Hier heeft Vlaanderen de ambitie om de verhardingsgraad met 1/5 terug te dringen tegen 2050 ten opzichte van 2015. Daarnaast wil men tegen 2050 alle maatregelen en ingrepen invoeren in Speciale Beschermingszones zodat een gunstige staat van instandhouding is bereikt. Voorts moeten ruimtelijke ontwikkelingen 'de realisatie van het Vlaams Ecologisch Netwerk en de Europese natuurdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk' bevorderen. Tot slot krijgt de 'blauw-groene dooradering' van Vlaanderen bijzondere aandacht. Hoewel biodiversiteit ook hier aan bod komt wordt eveneens de nadruk gelegd op het multifunctioneel ontwikkelen en het maximaal toegankelijk houden.

Natuur als dienst of infrastructuur

Om een groter draagvlak te creëren voor natuur vonden de termen 'ecosysteemdiensten' en 'green infrastructure' de laatste jaren ingang in het beleidsdiscours. Hierbij worden de diverse voordelen van de natuur voor de mens, al dan niet omgezet in een monetaire waarde, in beeld gebracht. De natuur zuivert de lucht, bergt het water, koelt onze steden af, levert ons voedsel en energie, en zorgt voor ontspanning. Het uitgangspunt hierbij is dat natuur dienstig moet zijn voor de mens en de mate van 'dienstigheid' mee moet worden genomen in de (politieke) besluitvorming. Deze concepten vonden eveneens ingang in het Vlaamse beleidsdiscours. Zo focuste INBO in haar laatste drie rapporten NARA-T (2014), NARA-B (2016) en NARA-S (2018) op de implementatie van de concepten ecosysteemdiensten en groene infrastructuur. Udo Weilacher wijst in zijn opiniestuk op twee belangrijke gevaren van de term 'green infrastructure'. In eerste instantie richt hij zich op de ongelukkige keuze van het adjectief 'groen'. In een verstedelijkte context is natuur niet

enkel groen maar net zo goed grijs. Dit wekt verkeerdelijk de indruk dat groen per definitie positief is voor de biodiversiteit of dat grijze infrastructures dit in wezen niet zijn. Dit staat haaks tegenover de idee om ecologische kringlopen in verstedelijkte gebieden net beter te gaan verweven in de bebouwde omgeving. Daarnaast schuilt het tweede gevaar in de term 'infrastructuur' of 'dienst'. Essentiële kwaliteiten van de leefomgeving dreigen door deze aanpak te worden opgeofferd door een economische logica, net omdat deze waarden niet financieel kunnen worden gekwantificeerd. Het debat wordt afgeleid naar de waarde van de diensten en het nut voor de mens, terwijl het biodiversiteitsvraagstuk wordt verdrongen naar de achtergrond. De facto wordt hier de rooibouw van mens op natuur op deze manier geïnstitutionaliseerd. Hoewel de fundamentele insteek van deze concepten kan worden in vraag gesteld, zijn alle middelen welkom om te streven naar betere resultaten op het terrein. Bovendien zijn de ecosysteemdiensten die de natuur aan de mens levert (zuivere lucht, proper water, voedsel) eveneens nuttig voor andere diersoorten.

Naar aan harmonieus samenlevingsmodel

In tegenstelling tot andere mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering zijn er tot op heden nog geen duidelijke vooruitzichten of ambities hoe de uitstervingsgolf moet landen. Kunnen we de negatieve trend een halt toeroepen en komen tot een situatie waarbij mens en natuur stabiel samenleven, of gaan we verder op deze negatieve golf waarbij we vermoedelijk ook de overlevingskansen van de mens finaal op het spel zetten? In wezen is de relatie tussen mens en natuur altijd een relatie van exploitatie geweest. Net zoals de andere diersoorten zit zelfbehoud ons in de genen. Nochtans is de mens als enige soort wel in staat om een harmonieus samenlevingsmodel te installeren voor mens, plant en dier. De verlichtingsdenkers opperden voor het eerst in de late achttiende eeuw dat de natuur niet alleen maar dienstbaar is aan de mens en dat menselijk handelen schade kan berokkenen aan de natuur. Jean Jacques Rousseau geloofde dat de mens in wezen 'natuurlijk', authentiek en goed is. De mens zou met de moraal van een 'Nobele Wilde' op basis van een sociaal contract kunnen meedraaien in een harmonieus samenlevingsmodel. Zo'n 200 jaar later is er meer dan ooit nood aan een duidelijke visie op de relatie tussen mens en natuur. Is het mogelijk om het expansiegedrag en de rooibouw op natuur af te zweren, en kan het creëren van habitat en biodiversiteit de uitgangshouding vormen bij het plannen en inrichten van onze leefomgeving?

Wat kan ruimtelijke planning doen?

Natuurplanning

De belangrijkste werven voor het ruimtelijk beleid in het kader van biodiversiteit zijn het vergroenen van de landbouw, het tegengaan van bijkomende ruimte-inname, ontharding, ontsnippering en het inrichten van bijkomende (of gecompenseerde) natuur. De strategische visienota van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen formuleert een aantal ambitieuze doelstellingen als het gaat over ontharding en 'de betonstop'. Voor wat betreft het vergroenen van de landbouw en het realiseren van ruimte voor natuur wordt in hoofdzaak gekeken naar andere beleidsdomeinen. Nochtans zit een groot deel van het instrumentarium (bestemmingsplannen, beleidsplannen, strategische projecten, omzendbrieven) en de knowhow (procesbegeleiding, projectplanning, geïntegreerd werken) bij het departement Omgeving. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen moet op dit vlak ambitieuzer zijn en eenvoudig spelregels met een grote impact vastleggen, net zoals zij vandaag bijvoorbeeld het verhardingspercentage willen reduceren. Wat als we er naar streven om tegen 2050 20% van het Vlaamse grondgebied prioritair voor natuur te reserveren (natuur: vandaag 9,5%, streefdoel BRV 11%, bos: 3,3%, streefdoel BRV

4%). Vooral bosuitbreiding is in het bijzonder zinvol voor de biodiversiteit³. Gelijkaardige doelstellingen kunnen eveneens in verstedelijkte gebieden worden toegepast. Waarom kan er bijvoorbeeld geen groendakverplichting worden ingevoerd voor heel Vlaanderen? Bovendien is er nood aan instrumenten en hefbomen voor de concrete realisatie. De lopende onderzoeken naar verhandelbare bouwrechten, afbraak van slecht gelegen woningen, ontharding enz. moeten simultaan worden bekeken met het inrichten van bijkomende natuurgebieden op de juiste plaatsen.

Leren van de Groenpool Antwerpen

Wanneer ecologie en biodiversiteit het vertrekpunt vormen van planningsprocessen heeft dit in belangrijke mate invloed op de aanpak. Voor het verkennend onderzoek 'Groenpool Antwerpen' werd deze insteek gevolgd om een visie te ontwikkelen voor een samenhangend openruimte complex ten oosten van Antwerpen. Hoewel de Groenpool Antwerpen een pasmunt en voorwaarde vormt voor allerhande industriële en infrastructurele bouwmanoeuvres, kan het worden beschouwd als een belangrijke opportuniteit om verschillende natuurlijke structuren met elkaar te verbinden. Het gebied vormt immers een schakel tussen de Netevallei, de Schijnvallei en de fortengordel, met de boscomplexen van Ranst als belangrijke kerngebieden.



Figuur 3. *Situering van de Groenpool Antwerpen (bron: OMGEVING, Hesselteer)*

In een eerste stap werden de bestaande ecologische complexen in beeld gebracht en de voorkomende biotopen geanalyseerd. Dit gaf inzicht in de doelhabitats en de richtsoorten. Vervolgens werden potentiële zones voor bosuitbreiding en bosinbreiding geselecteerd op basis van de geschikte standplaatscondities, de nabijheid van aandachtgebieden en het huidige landgebruik. Naast de uitbreidingzones werden eveneens de mogelijke natuurverbindingen in kaart gebracht. Voor elke verbinding werd de begrenzing, de breedte, de biotopen, de inrichtingsmaatregelen en de doelsoorten geïdentificeerd.

3 Alle bossen in de wereld huisvesten samen 80% van de fauna en flora.

enz.) in Amsterdam. Dit is onder andere het gevolg van 20 jaar ecologisch beleid waarbij habitats werden gecreëerd en knelpunten werden weggewerkt (faunapassages, skybridges, nestgelegenheid enz.). Vooral gebouwen kunnen belangrijke functie opnemen als het bijvoorbeeld gaat over nestgelegenheid. In een nieuwe woonontwikkeling op IJburg werden in 2017 600 nestkasten geïntegreerd in de gebouwen. Na twee jaar werden 460 van deze nestkasten gebruikt door huismus, gierzwaluw, spreeuw enz (Blokker, 2019).

Conclusie

De wereldwijde uitstervingsgolf als gevolg van menselijk handelen leidt tot het verlies van een groot aantal diersoorten in de komende decennia. De impact van menselijk ruimtegebruik is hierbij een belangrijke gegeven. Vandaag zijn de disciplines stedenbouw en ruimtelijke planning in Vlaanderen nog te weinig betrokken bij het formuleren van oplossingen op deze uitdagingen. De urgentie van het biodiversiteitsverlies lijkt op dit moment minder prioritair dan uitdagingen op het vlak van energie of klimaat. Vandaag is het onduidelijk waar we in Vlaanderen op lange termijn naartoe willen (of moeten) als het gaat over natuur. Welke targets moeten we vooropstellen als we een kentering willen inzetten? Hoeveel ruimte moeten we exclusief reserveren voor natuur? Welke biotopen hebben we prioritair nodig? Vervolgens moet dit worden vertaald in concrete acties en middelen. Gelet op de complementariteit met andere doelstellingen zoals ontharding, ruimte voor waterberging, ruimtelijke rendement enz. moet het ruimtelijk beleid zich als regisseur opwerpen om proactief gevolg te geven aan deze acties. Met eenvoudige richtlijnen, voorschriften, verordeningen kan het ruimtelijk beleid ook een grote impact hebben op heel veel private gronden en ontwikkelingen. Begrippen als ecosysteem-diensten en groene infrastructuur zijn zinvol, maar moeten samen worden bekeken met concrete doelstellingen omtrent natuur en biodiversiteit. Op dit vlak is er nood aan betere samenwerking met ecologen en een kennisinjectie van ecologische principes in diverse stappen van het planningsproces. Voorbeelden tonen aan dat een kentering mogelijk is indien planners en ontwerpers zichzelf meer opwerpen als pleitbezorgers van natuur.

Referenties

- Allaert, G., Bouwer, L., De Sutter, R., Gulinx, H., Meire, P., Van Damme, S., et al. (Eds.). (2012). *Klimaat in Vlaanderen als ruimtelijke uitdaging*. Gent: Academia Press.
- Blokker A. (2018), lezing 'Natuurinclusief Amsterdam', pakhuis de Zwijger, 12/2/2018
- Departement Omgeving (2018). *Strategische visie . Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*
- Heidi Demolder, Anik Schneiders, Toon Spanhove, Dirk Maes, Wouter Van Landuyt & Tim Adriaens (2014), Hoofdstuk 4 – Toestand biodiversiteit. (INBO.R.2014.6194611). In Steven, M. et al. (eds.), *Natuurrapport – Toestand en trend van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen*. Technisch rapport. Mededelingen van het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek, INBO.M.2014, 1988582, Brussel
- Harari, Y. (2012). *Sapiens. Een kleine geschiedenis van de mensheid*. Thomas Rap, Amsterdam.
- Paelinckx D., et al. (red.) (2009). *Gewestelijke doelstellingen voor de habitats en soorten van de Europese Habitaten Vogelrichtlijn voor Vlaanderen*. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek INBO.M.2009.6, Brussel, 669 p.
- INBO, De staat van instandhouding van de soorten van de Habitatrichtlijn, (<https://www.inbo.be/nl/natuurindicator/de-staat-van-instandhouding-van-de-soorten-van-de-habitatrichtlijn>), geraadpleegd op 13/04/2019
- Weilacher U. (2017), *Green Infrastructure and Landscape Architectures*, opinie op www.landezine.com, 30 mei 2017
- WWF. 2018. *Living Planet Report - 2018: Aiming Higher*. Grooten, M. and Almond, R.E.A.(Eds). WWF, Gland, Switzerland
- WWF België (2018), jaarrapport

Tafels van vermenigvuldiging zorgen voor beweging in de Vlaamse open ruimte

*Griet Celen¹, Marjolijn Claeys³, Joachim Declerck²,
Hans Leinfelder⁴, Sirka Lüdtkke¹ en Bram Vandemoortel²*

Stellingen

1. Wat de *Open Ruimte Beweging* aan het licht brengt is dat de noodzakelijke innovatie om de klimaatdoelstellingen geïntegreerd te realiseren enkel samen mét de samenleving kan worden ontwikkeld.
2. Programmawerking staat voor een nieuwe methodologie die de noodzakelijke vermenigvuldigingsslag van maatschappelijke initiatieven kan realiseren. Het is een hefboom om tot een versnelde uitvoering te komen van deze initiatieven en projecten op het terrein.
3. Een *community of practice* zoals de Open Ruimte Beweging kan alleen functioneren in een vrije, neutrale en horizontale omgeving. Het samenwerken met, maar vooral ook buiten en complementair aan de overheid is noodzakelijk om tot vernieuwende denkkaders te komen die rekening houden met de ruimtelijke complexiteit van uitdagingen en de diversiteit aan actoren en belangen.
4. Programmawerking is een methodologie die niet alleen geschikt is voor ontwikkeling van de open ruimte, maar die voor vele ruimtelijk-maatschappelijke uitdagingen en transformatieprocessen een versnelde uitvoering kan betekenen.

- 1 Vlaamse Landmaatschappij,
- 2 Architecture Workroom Brussels,
- 3 Voorland en
- 4 KU Leuven-P.PUL

griet.celen@vlm.be

bvandemoortel@architectureworkroom.eu

Tafels van vermenigvuldiging zorgen voor beweging in de Vlaamse open ruimte
*Griet Celen, Marjolijn Claeys, Joachim Declerck, Hans Leinfelder, Sirka Lüttke en
Bram Vandemoortel*

Aanbeveling voor uw eigen gezondheid

Stilzitten is het nieuwe roken! Terwijl u deze bijdrage leest, zit u ongeveer dertig minuten neer. Dat is te lang! Wij moedigen u aan om bij het begin van elk hoofdstuk op te staan en tien keer door de knieën te gaan terwijl u ondertussen de aangegeven tafel van vermenigvuldiging opzegt. Het geeft u tevens een idee hoe het Open Ruimte Platform beweging in de Vlaamse open ruimte tracht te versterken.

Tafel van 1. Eén + één = veel, beweging in de open ruimte

Het Open Ruimte Platform verenigde de voorbije vijf jaar de expertise en creativiteit van diverse actoren en sectoren in Vlaanderen rond open ruimte als gemeengoed. Wat in 2014 startte als een initiatief van de Vlaamse Landmaatschappij, het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid, de Vereniging van de Vlaamse Provincies en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, is vandaag uitgegroeid tot een incubatieruimte voor een innovatieve, realisatiegerichte aanpak van open ruimte in Vlaanderen. Het Open Ruimte Platform groeide snel uit van de vier stichtende leden tot een nog steeds groeiende groep van meer dan 35 organisaties, bestaande uit beleids- en terreinexperten van de Vlaamse beleidsdomeinen Omgeving en Landbouw, maar ook van Welzijn en Volksgezondheid, Economie, Wetenschap en Innovatie, Kanselarij en Bestuur, uit belanghebbende middenveldorganisaties, uit academische experts en uit vernieuwende lokale coalities. Deze partijen namen actief deel aan het Open Ruimte Platform omdat het zich richt op het identificeren van gedeelde opgaven, en op ontwikkelen van gedragen operationele strategieën voor die opgaven. Het voedt, maar is niet gericht op de uitwerking van een allesomvattend beleidsplan of groot akkoord voor de open ruimte: dat zijn werkzaamheden en discussies die op andere plekken en fora worden gevoerd.

De inzichten uit achtereenvolgens een verkennend leer-, test- en beleidstraject resulteerden onder andere in geïntegreerde programmawerking. Programmawerking is een methode om de urgenties op grote schaal aan te pakken als een veelheid van kleinere projecten. Essentieel hierin is het ondersteunen van bestaande coalities én het bieden van een omgeving waar ervaren en nieuwe initiatieven van elkaar kunnen leren. Door het vergroten van de initiatiefkracht op het terrein, faciliteren we een versnelling. Het Open Ruimte Platform wil daarom uitgroeien tot een ware Open Ruimte *Beweging* die lokale gebiedscoalities of samenwerkingsverbanden de nodige vleugels geeft om samen aan de slag te gaan, gesterkt door de bereidheid bij Vlaamse overheden om voor specifieke en verbindende thema's zoals voedsel, klimaat en circulariteit over beleidsdomeinen heen aan hetzelfde zeel te trekken. De grote interesse en ervaringen in het eerste programma 'Water+Land+Schap' waren een aanleiding om de ideeën achter programmawerking te expliciteren. In deze paper wordt programmawerking gepositioneerd als een gezamenlijke uitvoeringsmodus voor onderling afhankelijke (bestaande) beleidsdoelen, over de sectoren heen.

Ons vertrekpunt is het driedelige axioma dat de open ruimte, naast het eigenstandig functioneren van haar natuurlijke cycli, ook een veelheid aan maatschappelijke diensten en gebruikers bundelt. Die onderlinge systemische afhankelijkheid betekent dat zelfs sectorale beleidsdoelen enkel gezamenlijk (via samenwerking over beleidsdomeinen

heen) en vanuit de samenhang en samenkomst op het terrein (via gebiedsontwikkeling) gerealiseerd kunnen worden. In een tweede deel getuigen we vanuit een eerste toepassing met het programma 'Water+Land+Schap' en beschrijven de zoektocht naar nieuwe programma's met potentie. De inzichten en lessen uit dit eerste programma voeden het vermoeden dat programmawerking als formule niet louter tot de open ruimte beperkt is, maar dat deze methodologie geschikt is voor vele, andere ruimtelijk-maatschappelijke uitdagingen en transformatieprocessen.

Tafel van 2. Open ruimte = gemeengoed, een driedelig axioma

Open ruimte is van levensbelang. Ze is niet alleen noodzakelijk om voedselvoorziening en biodiversiteit veilig te stellen, ze levert ook tal van andere, onmisbare diensten aan onze verstedelijkte samenleving. Open ruimte verzacht de effecten van klimaatverandering, voorziet buffercapaciteit voor het tekort of teveel aan water, en biedt de nodige ruimte voor de productie van hernieuwbare energie. Open ruimte schenkt ons ook rust, stilte en beleving als essentieel tegengewicht voor het stedelijke leven. Open ruimte is, meer dan ooit, een hefboom voor een welvarende en duurzame toekomst.

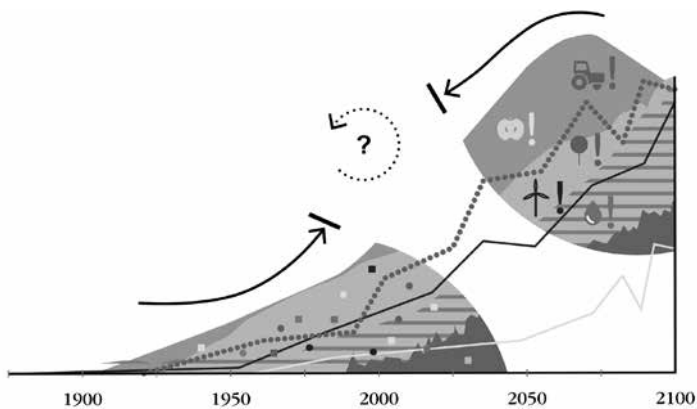
Open ruimte kan door deze veelheid aan maatschappelijke diensten als gemeengoed worden beschouwd. De realisatie van die diensten is echter niet evident door de opdeling van het eigendom en beheer ervan over heel wat individuele eigenaars en gebruikers (Celen, 2018). De druk op open ruimte blijft bovendien toenemen. Ondanks het afkondigen van de zogenoemde 'Betonstop' tegen 2040 (Vlaamse regering, 2018), is de dagelijkse inname van open ruimte het voorbije jaar gestegen van 6 naar 7,33 hectare (Ysebaert, 2018). Het zal steeds moeilijker worden om alle maatschappelijke diensten te vervullen in een verder versnipperende open ruimte. We staan voor de urgente opgave de resterende open ruimte te behouden, de kwaliteit en de samenhang ervan te verhogen, én open ruimte te herintroduceren.

De open ruimte is bovendien vol gebruikers. Actoren zetten zich actief in voor voedselproductie of een hogere biodiversiteit, naast burgers die op zoek gaan naar rust, luwte en recreatie. Daarnaast zien talrijke nieuwe actoren het daglicht, naast de vertrouwde werking van overheden en gevestigde middenveldorganisaties. Steeds meer burgers, boeren en verenigingen starten zelf initiatieven op, vaak vanuit een persoonlijk ongenoegen met een falend beleid of dito marktwerking. Opvallend is hoe deze frustratie zich vrij snel omvormt en groeit tot een constructief engagement voor het versterken van de open ruimte. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur benoemt dit fenomeen als "pop-up publieke waarde": omdat de terugtrekkende overheid steeds minder initiatieven neemt, worden 'publieke waarden' steeds meer door de markt en/of de samenleving zelf gecreëerd (Van der Steen et al., 2013). Zowel overheden als traditionele middenveldorganisaties worstelen hoe zich te verhouden tot deze toenemende maatschappelijke zelforganisatie (De Rynck, 2014; Leinfelder, Claeys & Vandenput, 2016; Smets & Van der Lecq, 2018).

Tafel van 3. Nood aan een nieuwe formule

Over de te behalen doelstellingen om een duurzame toekomst te bereiken, zijn we het eens. Ze zijn gebeiteld in akkoorden, richtlijnen en engagementen. Heel wat actoren leveren hiervoor inspanningen op verschillende niveaus: Vlaanderen, provincies, gemeenten, middenveldorganisaties, burgerbewegingen, individuele eigenaars en gebruikers. De Strategische Projecten van Departement Omgeving en de gebiedsgerichte praktijk van de Vlaamse Landmaatschappij, de regionale landschappen, de provincies en gemeenten zijn succesvolle voorbeelden van geïntegreerd werken in de open ruimte. Toch blijkt de

optelsom van al deze inspanningen op dit moment nog niet voldoende om én helemaal op spoor te zitten én om het geheel van deze doelstellingen tijdig te halen. De grote doelen raken maar moeilijk de grond, en alle statistieken wijzen er op dat het veel te traag gebeurt (zie figuur 1). Er is een gapend gat, een missing link tussen wat we ons nu kunnen voorstellen en wat in de toekomst zou kunnen (een verschil in tijd). Er is een kloof tussen onze eigen leefomgeving en de mondiale uitdagingen (een verschil in schaal) en tussen het lukrake, plaatselijke experiment en de fundamentele omslag die overal tegelijkertijd moet plaatsvinden (een verschil in impact). Het is duidelijk dat onveranderd doorgaan op formules en concepten die in het verleden succesvol waren vandaag niet meer volstaat. De complexiteit van de opgave wordt te vaak uit de weg gegaan: de opgaven die elke overheid voor zich wil aanpakken komen in de ruimtelijke realiteit, op het terrein, allemaal samen. Daarnaast blijven de geïntegreerde gebiedsgerichte projecten in het veld nog te vaak geïsoleerd: ondanks het feit dat iedereen parallel op zoek is naar het antwoord op dezelfde vragen, wordt er te weinig van elkaar geleerd (Declerck et al., 2018; Mangelschots & Declerck, 2019).

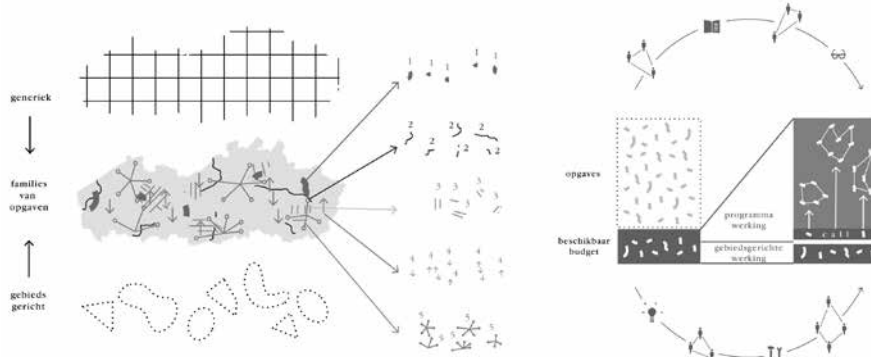


Figuur 1: 'The Missing Link' Een tijdslijn met het gapende gat tussen de ambitieuze beleidsdoelen, rechtsboven, en een rijkdom aan goede initiatieven, linksonder (AWB voor de Open Ruimte Beweging, 2017).

Tafel van 4. Vermenigvuldigingsslag door programmawerking

Het is duidelijk dat generiek beleid en planning, met duidelijke ambities, kaders en maatregelen, nodig en urgent zijn voor het behoud en de ontwikkeling van de open ruimte. Tegelijk weten we inmiddels dat dat beleid niet volstaat: we moeten ook de vertaalslag maken naar het noodzakelijke gebiedsgerichte maatwerk, om zo de nodige veranderingen op het terrein mee te realiseren. Anderzijds slagen we er binnen geïntegreerde gebiedsgerichte projecten wél samen in om de uitdagingen van een gebied aan te pakken. Helaas ontbreekt vanuit bovenlokale overheden de capaciteit in mensen en middelen om dit gelijktijdig in alle gebieden te doen en daarmee voldoende snelheid te halen. Buiten deze geïntegreerde gebiedsgerichte projecten blijven nu nog heel wat kansen liggen en wordt vandaag te weinig gebruik gemaakt van de lokale dynamiek die overal sterker aanwezig is dan we soms denken. Uit interviews met meer dan 30 lokale initiatiefnemers (ORP 2015-2016) werd duidelijk dat het voor lokale actoren die een gedeelde aanpak voor hun gebied concreet willen implementeren, vandaag zeer moeilijk is om de toegang te zien en te vinden tot het speelveld van verschillende overheden. Dit is een uitdaging, maar ook een mooie kans. Immers, wat als het Vlaamse beleid en de lokale dynamiek meer systematisch op elkaar inspelen?

Om grip te krijgen op de overweldigende complexiteit van opgaven moeten we die weten te vertalen naar ‘behabbare’ en realiseerbare deelprojecten. Bepaalde opgaven komen immers meerdere malen voor in het territorium en laten zich omschrijven als families van opgaven (figuur 2). Het herkennen van een terugkerende opgave stelt ons in staat om een werkomgeving af te bakenen waarbinnen inzichten en noden tussen diverse plekken, lokale coalities én bovenlokale actoren horizontaal en verticaal kunnen worden gedeeld en verder ontwikkeld (Declerck, 2018). Als de Vlaamse actoren vervolgens hun beleidsdoelen, instrumenten, kennis en middelen bundelen rond die specifieke terugkerende opgave, dan versterken ze de capaciteit en realisatie-kracht van de lokale coalities om in hun eigen gebied – en volgens de eigenheid van dat gebied – de gewenste veranderingen te implementeren. Zo maken we rond die terugkerende opgave een vermenigvuldigingsslag. De Vlaamse actoren bundelen hun inspanningen rond het thema en de lokale coalities kunnen in een meer geïntegreerd kader tot concrete realisaties overgaan. Deze lokale coalities hebben immers vaak al een realistische en gedragen probleemstelling of begin van antwoord klaar en vinden in het programma ondersteuning, kennis en capaciteit om effectief tot uitvoering over te gaan. De programmawerking is dan een methode om de urgenties op grote schaal aan te pakken als een veelheid van kleinere projecten op het terrein. Een lokaal project gaat op die manier voorbij aan zijn eenmaligheid. Eén project is een uitdaging, veel gelijkaardige projecten zijn een kans (figuur 3). Dit maakt klassieke processen van gebiedsontwikkeling of landinrichting, met een focus op één complex gebied, niet overbodig. Integendeel, die laatste blijven noodzakelijk om de gebieden met de grootste uniciteit en complexiteit onder handen te nemen. Juist door klassieke gebiedsontwikkeling én programmawerking te combineren ontstaat de nodige versnelling.



Figuur 2: ‘Families van opgaven’ Terugkerende opgaven – constellaties die een gebundelde aanpak vragen tussen gebiedsgerichte projecten en generiek beleid (AWB voor de Open Ruimte Beweging, 2017).

Figuur 3: ‘Meer met meer!’ Door een thematische context te scheppen, kunnen lokale coalities geactiveerd worden, bijvoorbeeld via een oproep (AWB voor de Open Ruimte Beweging, 2017).

In een programma organiseren de verschillende partners zich rond de terugkerende opgaven, gebundeld in een gedeelde inhoudelijke agenda, en formuleren ze hiervoor een concreet handelingsperspectief. Dan ontstaat er niet alleen een beeld van waar we heen moeten, maar ook een perspectief over hoe we daar stap voor stap kunnen geraken. We vinden daarbij niets nieuws uit. Het programma wil net bestaande kwalitatieve praktijken delen en bestaande doelen, instrumenten, kaders en middelen binnen een nieuw kader activeren en inzetten. Juist door ervaring en kennis te delen en te vermenigvuldigen,

creëert het programma slagkracht en kritische massa. Het maakt ook dat expertise wordt ingezet op de meest urgente problemen, op verschillende schaalniveaus en op verschillende locaties tegelijkertijd. De partners betrokken bij het programma organiseren zich in een programmateam dat ruimte maakt voor innovatieve projecten, kennisdeling én dat de kwaliteit en beoogde impact monitort. Op basis van de concrete ervaringen die hieruit voortvloeien, kan het programmateam financieringsmodellen, samenwerkingsvormen en eventueel regelgeving bedenken die toelaten om tot versnelde uitvoering te komen.

Tafel van 5. De formule een eerste maal toegepast: Water+Land+Schap

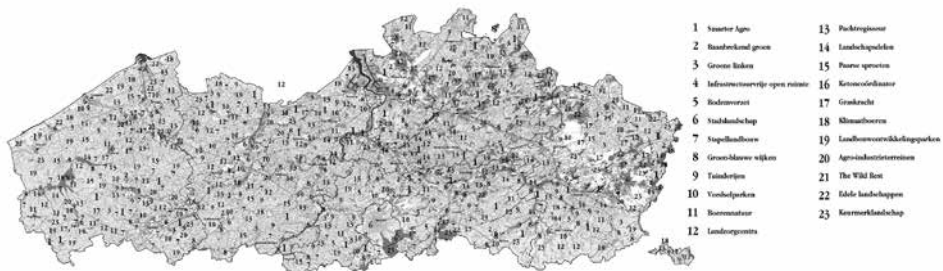
In het Open Ruimte Platform werd rond de stijgende droogte-problematiek, de uitdagingen die dat voor elke landbouwer oplevert, het niet behalen van de Europese waterkwaliteitsdoelstellingen (Mestrapport, 2018), en de bezorgdheid over het verdere kwaliteitsverlies van het Vlaamse landschap, een eerste dergelijke programmawerking verkend en opgezet. In 2016 verenigden negen actoren zich in een klimaatrobuust agrowaterbeheerprogramma: de Vlaamse Landmaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij, het Departement Omgeving, het Departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Natuur en Bos, het Instituut voor Landbouw en Visserij Onderzoek, het Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek, het Vlaams Kenniscentrum Water en Architecture Workroom Brussels. Onder de vlag 'Water+Land+Schap' bakende het programmateam een werkruimte af waarbinnen de droogte- en waterproblemen op een systemische manier konden worden aangepakt (voorbij de symptoombestrijding). Het vertrekpunt is een nauwe samenwerking met en tussen de gebruikers van het gebied zoals landbouwers en bedrijven, bewoners en landschapsbeheerders: zij voelen de concrete noden, hebben de ambities en zijn de ondernemers en/of initiatiefnemers. De finaliteit is een sterkere landbouw, een duurzame watervoorraad, een goede waterkwaliteit, een opvang van teveel aan water zowel in bebouwde omgeving als in natuurlijke systemen, én een sterker landschap in het gebied. Het programma houdt daarenboven proactief rekening met de extra stress die klimaatverandering op het watersysteem zal zetten.

Vernieuwend is de manier van werken. De lokale gebiedscoalities werden uitgenodigd en ondersteund om zelf concreet aan de slag te gaan met de partners in hun gebied. De bevoegde Minister van Omgeving lanceerde dan ook een oproep die speciaal gericht was naar lokale gebiedscoalities. In totaal waren er 40 inzendingen. Meer dan 100 organisaties, gegroepeerd rond 14 ambitieuze projectvoorstellen, zijn vandaag aan de slag op het terrein. Ze staan er niet alleen voor, maar krijgen bij de uitwerking van hun voorstellen een bundeling van kennis, middelen en instrumenten van het Vlaamse programmateam aangereikt. Ze leren binnen de programmawerking ook van elkaars successen en falen, waardoor ze niet elk apart het warme water moeten uitvinden. Met een budget van circa 6 miljoen euro gaan ze de komende jaren lokaal de gewenste en nodige veranderingen uitvoeren. In 2019 worden de eerste 36 demonstratiemaatregelen geïmplementeerd.

Tafel van 6. Zoeken naar nieuwe toepassingen met potentie

De integratie van water, landbouw en landschap, de focus van het programma 'Water+Land+Schap', is niet de enige open ruimte opgave die fundamenteel is om Vlaanderen klimaatbestendig te maken. Wat volgde was een proces van verbreding, waarin actoren uit lokale en bovenlokale organisaties werden uitgenodigd aan vijf provinciale werktafels. Ze benoemden een waaier van 23 terugkerende, complexe open ruimte vraagstukken (figuur 4). Tegelijkertijd was dit een belangrijke stapsteen naar de opzet van een heuse Open Ruimte Beweging.

In de eerste helft van 2018 werden een aantal van de terugkerende opgaven door het Open Ruimte Platform geclusterd op basis van de samenhang tussen opgaven en kansen, van urgentie en van potentieel om tot nieuw open ruimte programma uit te groeien. Uiteindelijk werden zes mogelijke nieuwe programma's weerhouden. In het najaar ging de Beweging tijdens zes werkdagen op zoek naar verschillende organisaties en overheden die samen de specifieke focus en doelen, de noodzakelijke ondersteuning en de aanpak samen wilden uittekenen. Ze koppelden wat er leeft op het terrein aan de beleidsdoelstellingen van verschillende departementen, en formuleerden een strategie voor elk van de zes programma's om de realisatie van gedragen projecten op het terrein te versnellen, te bundelen en geïntegreerd aan te pakken. De concrete programma-uitwerking ziet er voor elk van de families van opgaven anders uit. In sommige programma's zal het gaan om het waarborgen van een gepast wettelijk kader, of moet worden gestart met een sensibiliseringsactie rond de problematiek, terwijl bij een ander programma de coalities op het terrein staan te popelen om ondersteund te worden richting uitvoering, of vragen om nieuwe financierings- en waarderings-mechanismen te ontwikkelen. Op dit moment lopen verkenningen voor de thema's Gewaardeerde Landschappen, Voedselparken, Circulaire Landschapsbouw, Grondzaken, Op(en)ruimen en Luwte-oases. De ambitie van de Open Ruimte Beweging is om op korte termijn een drietal nieuwe programma's te lanceren.



Figuur 4: 'De oogst' Het speelveld van 23 terugkerende, complexe open ruimte vraagstukken in Vlaanderen (AWB voor de Open Ruimte Beweging, 2018).

Vele actoren uit de Open Ruimte Beweging zijn of waren reeds betrokken bij tal van gerelateerde trajecten of verkennend (ontwerpend) onderzoek. Deze proeftuinen, voortrajecten en studies vormden de onmisbare kiemen om zes nieuwe realisatie-gerichte programma's inhoudelijk en procesmatig vorm te geven. Het zijn de projectleiders van deze individuele voortrajecten, vaak uit diverse departementen en organisaties, die samen als 'promotoren' werken aan hun respectievelijke programma-thema's. Opnieuw gaat het niet om het heruitvinden van wat er is, maar om het slim koppelen van lopende acties, bestaande inzichten en trans-sectorale coalities in een gemeenschappelijk stappenplan voor gedragen en realistische programma's.

Een concrete illustratie hiervan is bijvoorbeeld het programma 'Voedselparken'. Verschillende partners van het Open Ruimte Platform hebben hier via een reeks projecten laten zien dat in hun onderzoek steeds dezelfde tegenstelling terugkomt: landbouwgrond in en rond steden gaat in ijltempo verloren (landbouwgebruik verdwijnt, zelfs als de bestemming blijft), terwijl de vraag naar lokaal geteeld voedsel sterk stijgt (AWB et. al., 2018; ILVO et. al., 2018; Vanempen et.al., 2018; MiRa, 2018; LaRa, 2018). Tijdens de lokale werktafels werden de uitdagingen en inzichten van de vele actoren die hier naar oplossingen zoeken, zoals stedelijke voedselstrategieën, bestaande of nieuwe landbouworganisaties, Community Supported Agriculture en Bio Land Funds, ontleed en gepoold. Een weinig transparante grondprijzsetting, een groot aandeel landbouwers zonder opvolging,

transitienetwerk ter ondersteuning van de lokale coalities. Tot slot moet de uitvoering van dergelijk programma voldoende bewijslast op tafel leggen om obstakels uit generiek beleid of wetgeving weg te werken.

Tafel van 7. Quod erat demonstrandum – transformatiewerkplaats voor programma's

Wat de *Open Ruimte Beweging* in het algemeen en de drie-sporen benadering van programamawerking in het bijzonder duidelijk maken is dat de noodzakelijke innovatie om de klimaatdoelstellingen geïntegreerd te realiseren enkel samen mét de samenleving kan worden ontwikkeld. Die innovatie kan niet vanuit de overheid bedacht worden om ze dan volgens een vast recept uit te rollen. Net andersom: door het te doen, leren we hoe het kan. Door haar focus op *learning by doing* bouwt de *Open Ruimte Beweging* aan een actieve community die de bestaande energie binnen de overheid én in de samenleving activeert en die continuïteit en lerend vermogen opbouwt.

Een voorwaarde voor het functioneren van een dergelijke community is dat de ontwikkeling van doelgerichte coalities en operationele strategieën centraal staat, om die vervolgens vanuit de verschillende rollen en capaciteiten van initiatiefnemers, experts en overheden tot uitvoering te brengen. Het is een vrije, horizontale en realisatie-gerichte omgeving waar geëxperimenteerd moet kunnen worden met rollen en posities, los van conventies en instituties en buiten de gangbare structuren om. Zo ontstaat de flexibiliteit om vernieuwingsprocessen vanuit bredere maatschappelijke en ruimtelijke noden te verkennen, en om ze vanuit nieuwe samenwerkingen tussen overheden onderling, en met maatschappelijke actoren te lanceren. Zo is 'Water+Land+Schap' niet ontstaan vanuit een politiek mandaat, maar vanuit een nood op het terrein, die al snel een breed gevoelde urgentie werd. Precies daardoor kon er, pas in een latere fase, politieke daadkracht aan worden gekoppeld.

Daarnaast is het ook belangrijk dat de programma's die vanuit de Beweging ontstaan, van elkaar kunnen blijven leren. Er wordt aandacht besteed aan het uitbouwen en ontsluiten van een gezamenlijk 'reservoir aan kennis en strategieën', waar de ervaringen en inzichten van verschillende lopende trajecten worden opgeteld. Zo komen gezamenlijke lessen, nieuwe synergiën of kansen op programma's bloot te liggen, en kan de complexe wereld van de transformatie-programma's van de *Open Ruimte Beweging* ook worden vertaald naar leesbare, samenhangende narratieven. Op zijn beurt is dat weer een basis voor verdere *capacity building*, om nieuwe actoren te betrekken, en om hen nieuwe pilootprojecten of uitvoeringsprogramma's te laten uitwerken. Doordat steeds meer en diverse maatschappelijke actoren zich kunnen verhouden tot deze kennis of er actief mee aan de slag kunnen, faciliteert de werking een bredere maatschappelijke beweging – iets wat nodig zal zijn om de gewenste en noodzakelijke veranderingen op het terrein op een gedragen manier gerealiseerd te krijgen.

Toen de *Open Ruimte Beweging* in 2018 ingebracht werd en intens gebruik kon maken van de 'transformatiewerkplaats' in het WTC-complex in de Brusselse Noordwijk werd de kracht van zo'n publiek 'reservoir van kennis en strategieën' en van een gedeelde werkplaats duidelijk. In het kader van *You Are Here*, de Brusselse evenknie en in 2018 partner van de Internationale Architectuur Biennale Rotterdam (IABR), werd een 'maatschappelijke werkplaats' en werking opgezet. Het Open Ruimte Platform en de *Open Ruimte Beweging* werden er als 'moedertraject' tentoongesteld, Water+Land+Schap kreeg een eigen atelierruimte én de Beweging was er vaste gast of host bij tal van lezingen en

debatten, workshops, de eigen Open Ruimte Conferentie, ophaaltafels en intervisiesessies. Zo fungeerde *de Beweging* als een forum voor verschillende debatten binnen de open ruimte; als een incubator om nieuwe programmathema's te verkennen en een bijhorende aanpak te structureren en; als een springplank voor versnelde uitvoering op het terrein.

De *Open Ruimte Beweging* wil ook de komende jaren een open netwerk en werkplaats zijn, waar bestaande inzichten en projecten worden samengebracht, en waar nieuwe coalities en operationele programma's worden ontwikkeld. Na de tafel van zeven is het immers nog niet gedaan. Volgen in ieder geval nog die van acht, negen en tien. Als u dus na deze paper met bijbehorende turnoefeningen ook overtuigd bent geraakt van een gezonde open ruimte, nodigen we u van harte uit om mee te stappen in de Open Ruimte Beweging!

Referenties

- Architecture Workroom Brussels (AWB), Jelte Boeijenga, Vereniging Deltametropool (2018)**, De Lage Landen 2020-2100. Een toekomstverkenning, Departement Omgeving, Nederlands Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het College van Rijksadviseurs en het Team Vlaams Bouwmeester, Brussel.
- Celen, G. (2018)**. Een instrumentenkoffer voor de realisatie van open ruimte als gemeengoed in een context van veel individuele eigenaars en gebruikers., p. 331-358. In:
- Kuhk, A., Holemans, D., Van den Broeck, P. (reds.)**. Op grond van samenwerking. Uitgeverij EPO vzw, Berchem.
- De Rynck, F. (2014)**. De geest van Elinor. p. 23-31. In: Lokaal, nr. 9.
- Declerck, J. (2018)** Between Plan and Pragmatism: Families of Challenges. In: Viganò P., Cavalieri C., Barcellona Corte M. (reds.). The Horizontal Metropolis Between Urbanism and Urbanization. Uitgeverij Springer, Cham.
- Declerck, J., Alkemade F. & Van Broeck, L. (2018)** The Missing Link: Curator Statement. p.24-41. In: Brugmans, G. (red). Our future in the Delta, the Delta of the future. De Internationale Architectuur Biennale Rotterdam, Rotterdam.
- Deh-Tor, C.M. (2018)**. Commoning voor een agro-ecologische stedenbouw?, p. 257-272. In: Kuhk, A., Holemans, D., Van den Broeck, P. (reds.). Op grond van samenwerking. Uitgeverij EPO vzw, Berchem.
- ILVO, Team Vlaams Bouwmeester, Departement Landbouw en Visserij, Departement Omgeving, Architecture Workroom (2018)**, Eindbrochure & Manifest Pilotprojecten Productief Landschap. ILVO, Team Vlaams Bouwmeester, Departement Landbouw en Visserij en Departement Omgeving, Brussel.
- Kuhk, A. & Leinfelder, H. (2018)**. Voedsel & Landbouw. Vruchtbare commons in de kieren van de stad., p. 44-49. In: Ruimte, 10 (39), VRP, Antwerpen.
- Leinfelder, H., Claeys, M. & Vandenput, B. (2016)**. Zorgende zorro's, burgerinitiatieven in de Vlaamse open ruimte doorgelicht., p. 64-69. In: Ruimte, 8 (29), VRP, Antwerpen.
- Mangelschots, H. & Declerck, J. (2019)**. Naar een Transformatiewerkplaats om klimaatdoelstellingen te vertalen naar effectieve operationalisering. Onuitgegeven werkdocument, Architecture Workroom, Brussel.
- Smets, K. & Van der Lecq, R. (2018)**. Meer gemeenschap, minder overheid. Is de Vlaamse overheid er klaar voor om burgers zelf hun leefomgeving te laten vormgeven?, p. 68-71. In: Ruimte, 10 (39), VRP, Antwerpen.
- Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-a-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013)**. Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Vanempen, E., Crivits, M., Nevens, F., Rogge, E., (2018)**, Stedelijke landbouwparken in Vlaanderen, een systeeminnovatie met ongekend potentieel. Expertenopdracht uitgevoerd in opdracht van de afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning (BJO) van het Departement Omgeving. Departement Omgeving, Brussel.

Vlaamse Landmaatschappij, Architecture Workroom en Bovenbouw Architectuur (2015). Open Ruimte Offensief., VLM, Brussel.

Vlaamse Landmaatschappij, Architecture Workroom en KU Leuven — Departement Architectuur (2017). Operatie Open Ruimte., VLM, Brussel.

Vlaamse Regering (2018). Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Vlaamse overheid, Brussel.

Ysebaert Tom (2018), Betonstop leidt tot betongolf. In: De Standaard, 24 december 2018, geraadpleegd op 26 maart 2019: http://www.standaard.be/cnt/dmf20181223_04059552

MEER leren door MEER ambitie

Moderator: **Geiske Bouma** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Bas Waterhout** (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur)

Clemens de Olde en Kobe Boussauw

Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams omgevingsbeleid:
van RSV naar BRV

Melika Levelt en Karin De Nijs

Incrementeel ontwikkelen: Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?

Tara Op de Beeck en Charlotte Timmers

Ruimtelijke verbreding van grootschalige infrastructuurprojecten;
casestudy Dender- en Leievallei

Nikki van der Nat

Collaborative governance als start punt voor de opschaling van slimme innovaties

Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams Omgevingsbeleid: van RSV naar BRV

Clemens de Olde^{1,2} en Kobe Boussauw³

Stellingen

1. Wil invoering van beleidsplanning slagen, dan dient er gewerkt te worden aan capaciteitsopbouw
2. De nieuwe beleidsplanning kan meer doen om de burger te betrekken in planvorming
3. Trage besluitvorming en ruime uitzonderingsmogelijkheden ondermijnen nog altijd de legitimiteit van het Vlaamse ruimtelijk beleid

1 Centre for Research on Environmental and Social Change, Universiteit Antwerpen

2 IDEA Consult, Brussel
clemens.deolde@uantwerpen.be
<https://www.linkedin.com/in/clemensdeolde/>

3 Cosmopolis Centre for Urban Research, Vrije Universiteit Brussel,
kobe.boussauw@vub.be

1. Inleiding

De sleutel voor een effectief ruimtelijk beleid ligt niet enkel bij goede wetten en degelijke strategische visies, maar evengoed in de mate waarin deze gedragen en uitgevoerd worden door de betrokken partijen. Niet enkel moet dit gewaarborgd zijn op het hoogste beleidsniveau met doorwrochte beleidsdocumenten, instrumenten, wetgeving en politieke steun, maar ook op de lagere overheidsniveaus en bij marktpartijen moet de benadering gedragen en uit te voeren zijn. Voorts is ook de burger niet langer een passieve ontvanger als het gaat om ruimtelijke ontwikkeling en wordt breed gedragen maatschappelijk draagvlak van steeds groter belang. Deze condities voor effectieve beleidsuitvoering worden doorgaans aangeduid met de term “capaciteitsopbouw.”

In Vlaanderen is de vraag naar capaciteitsopbouw relevant omdat we ons bevinden in een overgangperiode waarin het systeem van structuurplanning, dat de afgelopen twee decennia courant geweest is, vervangen wordt door een nieuw systeem van beleidsplanning. Welke capaciteit heeft dit nieuwe systeem nodig? Hoe verhoudt die zich tot inspanningen die in het verleden gedaan zijn? En hoe dragen initiatieven die momenteel worden ontplooid bij aan de opbouw van capaciteit voor beleidsplanning? Dit zijn de vragen die centraal staan in deze bijdrage.

Eerst introduceren we het perspectief van institutionele capaciteitsopbouw. Aan de hand van het model van Healey (1998) kijken we naar de opbouw ten tijde van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Dan richten we onze lens op het aankomende Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) en verkennen we de initiatieven die momenteel ondernomen worden. Tot slot geven we een voorzet op welke punten wellicht nog gewerkt kan worden om capaciteit op te bouwen voor de Vlaamse beleidsplanning.

2. Capaciteitsopbouw in ruimtelijke planning

De notie van capaciteitsopbouw wint aan populariteit in de jaren '90 van de vorige eeuw. Origineel stamt ze uit de ontwikkelingsstudies, waar het begrip duidt op het opbouwen van de kennis en organisatiestructuren voor lokale gemeenschappen om het heft in handen te nemen bij het organiseren van structuren voor bijvoorbeeld drinkwatervoorziening of ziektepreventie. Het begrip verspreidt zich echter en doet ook zijn intrede in andere wetenschaps- en beleidsdomeinen, waaronder dat van ruimtelijke planning. Nog altijd verschijnen er jaarlijks meer publicaties die gebruik maken van het begrip¹.

1 Om een overzicht te krijgen van de notie van capaciteit voerden we in januari 2019 een bibliometrische analyse uit via het wetenschappelijk platform Web of Science. Hier identificeerden we papers die het bouwen van capaciteit noemen. Dit leverde 14.484 resultaten op. Deze resultaten bevatten veel vermeldingen vanuit de gezondheidswetenschappen en ontwikkelingsstudies dus we selecteerden de categorieën social sciences interdisciplinary, public administration, regional urban planning, sociology, political science, urban studies, and geography om de resultaten te behouden die relevant zijn voor ruimtelijke planning. Dit leidde tot 1.774 resultaten. Om nog verder te specificeren naar papers die capaciteitsopbouw bespreken in de context van planning werd de zoekstring “urban* OR planning” toegepast. Zo kwamen we op 469 resultaten die handmatig werden geselecteerd op relevantie. Daarnaast werd uit het totale aantal verwijzingen in deze papers de top-50 doorgenomen om de belangrijkste wetenschappelijke bronnen te identificeren die het debat voeden. Uiteindelijk werden zo 42 papers weerhouden en bestudeerd die specifiek capaciteitsopbouw in de ruimtelijke planning bespreken.

Met de toenemende populariteit van het begrip en de verspreiding onder diverse wetenschappelijke (sub) domeinen ontstaan er ook varianten van capaciteitsopbouw. De meest relevante in de literatuur rond ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling zijn die van community of civic capacity building, adaptive capacity building en institutional of governance capacity building. Deze benaderingen verschillen weliswaar wat betreft subject (wiens capaciteit), het doel (capaciteit waarvoor), en opmaak (wat wordt precies onder capaciteit verstaan) maar hebben als allen gemene deler dat ze gericht zijn op duurzame ontwikkeling (Wolfram, 2016). Het eerste perspectief richt zich voornamelijk op de capaciteit van gemeenschappen en het vermogen van personen om zich op een bepaalde manier te organiseren (Chaskin, 2001; Craig, 2007; Stone, Henig, Jones & Pierannunzi, 2001). Adaptive capacity building (Adger, 2003; Gupta et al., 2010) richt zich op de structuren die nodig zijn om te kunnen omgaan met de uitdagingen van klimaatverandering. Deze stroming is momenteel het meest dominant en kan verbonden worden met het discours rond ruimtelijke veerkracht (Davoudi et al., 2012).

In deze bijdragen oriënteren we ons echter op een derde stroming, die van institutionele of governance-capaciteitsopbouw (Healey, 1998; Innes & Booher, 2003). Deze is eind jaren '90 bekend geworden binnen het communicatieve planningsparadigma, dat zich richt op de sociale dynamieken binnen planningsprocessen (Goodspeed, 2016; Healey, 2012). Door die lens bezien treedt de wijze van samenwerking, vertrouwen tussen stakeholders en legitimiteit van ruimtelijke processen op de voorgrond. We maken specifiek gebruik van de benadering van institutionele capaciteitsopbouw van Healey (1998). Deze is weliswaar al twintig jaar geleden gepubliceerd, maar geldt nog altijd als meest geciteerde bron als het gaat om capaciteitsopbouw in de ruimtelijke planning. Daarbij stelt ze specifiek de vraag hoe samenwerking tot stand kan komen die een bepaald ruimtelijk beleid kan stimuleren. Zo sluit ze van de perspectieven in de literatuur het best aan bij de belangrijkste vraag in deze bijdrage: hoe is het gesteld met de capaciteitsopbouw rond de transitie van structuur naar beleidsplanning?

Capaciteit wordt door Healey beschreven in termen van drie kapitaalvormen: sociaal (relaties), intellectueel (kennis) en politiek (mobiliserend vermogen). De opbouw van capaciteit door collaboratieve planningspraktijken versterkt deze drie punten waardoor de uitvoering van een gedragen ruimtelijk beleid wordt gestimuleerd. De mate van institutionele capaciteit kan dan gevonden worden bij eenvoudig te observeren zaken zoals formele afspraken en netwerken tussen actoren, maar is ook afhankelijk van een bestuurscultuur die een effectieve omgang met ruimtelijke uitdagingen mogelijk maakt. Zo'n bestuurscultuur is een historisch en geografisch gesitueerd betekenisstelsel dat wordt gekenmerkt door (in)formele ontmoetingen, tegenstellingen en actieve conflicten (González & Healey, 2005, p. 2056).

Diverse auteurs die dit perspectief gebruiken reduceren het tot een casusbeschrijving en bespreking van de wijze waarin daar (al dan niet) de kapitaalvormen zijn opgebouwd (b.v. Dai & de Vries, 2018; Foo, 2015; Shucksmith, 2010). Dit doet ons inziens de benadering onvoldoende recht aan omdat Healey wijst op de onderliggende laag van bestuurscultuur, referentiekaders en culturele praktijken. Transformaties van planningsssystemen dienen rekening te houden met deze bestuursculturen om conflictsituaties te voorkomen die de strategische doelen van het systeem hinderen. Als immers verzuurde relaties tussen stakeholders coördinatie en kennisopbouw in de weg staan, zullen ook zorgvuldig opgestelde regels en planning hun doel missen. González & Healey (2005) stellen dan ook dat de kans op een transformatie het grootst is als beleidsvoorstellen resoneren

met elementen van de onderliggende bestuurscultuur. Healey (1998) onderscheidt vijf communicatieve elementen van een bestuurscultuur die open staat voor samenwerking en kennisopbouw waardoor sociaal, intellectueel en politiek kapitaal kan worden gegenereerd.

De vijf elementen zijn:

1. Een integratieve verbeelding gekenmerkt door de bereidheid om over sectorale grenzen heen te werken zodat er gedeelde “thinking resources” en referentiekaders ontstaan die gecoördineerd gebiedsgericht beleid voeden.
2. Strategische samenwerking aan beleid en projecten (niet top-down) zodat inzicht in ruimtelijke kwesties ontstaan en een gevoel van eigenaarschap wordt gecultiveerd onder overheden, private partijen, belangengroepen en burgers.
3. Betrekken van een breed scala stakeholders in gemeenschappelijke leerprocessen zodat gedragen ruimtelijke initiatieven in samenspraak – en niet in onderlinge strijd – ontwikkeld kunnen worden.
4. Gebruik van ‘lokale kennis’ die door het brede scala stakeholders op verschillende manieren ingebracht, gepresenteerd en geëvalueerd wordt waarmee dialogen ontstaan tussen actoren die elkaar van nature niet altijd weten te vinden.
5. Opbouwen van relationele hulpbronnen in een rijke ‘sociale infrastructuur’ waardoor netwerken van stakeholders met elkaar in contact worden gebracht om in wederzijds vertrouwen te werken aan ruimtelijke kwesties.

Aan de hand van deze elementen kijken we naar de planningspraktijk in Vlaanderen, zowel de formele kant van het planningsstelsel, als naar de praktijken die daarbinnen (en soms daarbuiten) ontstaan. Eerst blikken we terug op de manier waarop capaciteitsopbouw in het tijdperk van de structuurplanning werd opgepakt en hoe deze praktijken werden geëvalueerd. Daarna werpen we een blik vooruit op de capaciteitsopbouw die nodig is voor beleidsplanning en plaatsen we deze naast een aantal initiatieven dat nu al plaatsvindt.

2. Capaciteitsopbouw in de Vlaamse structuurplanning

Met de invoering van de structuurplanning in de tweede helft van de jaren '90 zocht men een meer ondernemende en proactieve benadering van planning dan mogelijk was met de tot bestemmingsplannen afgeleden gewestplannen (Albrechts, 2001). Een overzicht van de doelen van de nieuwe planningsbenadering wordt gegeven in de onderstaande tabel.

Dit ging gepaard met een flinke capaciteitsopbouw ten aanzien van ruimtelijke planning. Coördinatie tussen stakeholders en het toepassen van een onderhandelingsbenadering waren centrale uitgangspunten. Vanuit het inzicht dat ruimtelijke planning in Vlaanderen op dat moment erg zwak stond werd een reeks initiatieven ontplooid die op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau de capaciteit voor planning moesten opbouwen. Middels coalitievorming, lobbyen, nieuwe concepten, metaforen en beelden probeerde men actoren te activeren om in geïntegreerde processen mee te denken over, en te werken aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Capaciteitsopbouw vond allereerst plaats door het selecteren en in de administratie inbedden van een plangroep die de structuurplanning ontwierp. Een aantal van de leden van deze plangroep waren voorheen rond structuurplanning actief aan de universiteit, en kregen op die manier de kans om binnen een stabielere omgeving hun werk verder te zetten en de eerder opgebouwde expertise te valoriseren.

Doelstellingen van de structuurplanning	
Het verder achteruitgaan van de leefomgeving een halt toe roepen;	Het veranderen van de bestaande (zeer negatieve) houding ten opzichte van planning;
Het transformeren van passieve planning naar een meer actie-georiënteerde vorm van planning;	Het voorzien van meer geschikte (ruimtelijke) instrumenten en structuren in de hevige internationale competitie;
Het introduceren van een nieuwe basishouding (duurzame ontwikkeling) en het concept van subsidiariteit;	Het geven van een acceptabel antwoord aan de ruimtevragen van de belangrijkste sectoren (huisvesting, economie en natuur);
Het introduceren van een totaal nieuwe planningsstructuur en -benadering;	Het integreren van sleutelactoren in het planningsproces;
Het bedenken en vestigen van innovatieve planningsconcepten en -strategieën (zoals gedeconcentreerde bundeling) in respons op de uitdagingen waarvoor Vlaanderen staat;	Het vestigen van een nieuwe planningscultuur;
<i>Ontleend aan Albrechts (1999). Vertaling door auteurs.</i>	

Ook werd de ontwikkeling van de structuurplanning in het werkveld gestimuleerd door het geven van een groot aantal studieopdrachten. De resultaten hiervan konden voeden de ontwikkeling van het plan en speelden tevens een strategische rol in interkabinettenwerkgroepen, waardoor ook op dit niveau de inhoud en filosofie van het plan ingang kon vinden. De plangroep organiseerde informatiebijeenkomsten en publiekspresentaties voor de professionele gemeenschap, voor steden en gemeenten, diverse administraties en KMO's. Men werkte aan draagvlak door kennisuitwisseling met de beleidssectoren en belangenorganisaties. De ideeën werden verspreid in de pers en er waren contacten met de grote vakbonden. Die laatste organiseerden op hun beurt informatiesessies voor hun achterban. De politiek werd betrokken door presentaties voor de ministerraad en middels contacten in politieke partijen. Ook vond een opfriscursus voor leerkrachten aardrijkskunde plaats en werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geïntroduceerd in het curriculum in het secundair onderwijs (samenvatting o.b.v. Albrechts, 1999).

Capaciteitsopbouw vond zowel plaats door het opmaken van het structuurplan zelf (proces, visie, strategie, concepten, metaforen, kennis) als via de begeleidende wetgeving die de drie planningsniveaus instelde, en adviescommissies voor ruimtelijke ordening introduceerde op de drie bestuursniveaus. Verder werd een diploma-eis voor stedenbouwkundig ambtenaren opgelegd, en werd er een register van ruimtelijk planners ingevoerd waarin professionele planners enkel kunnen worden opgenomen als ze een erkende opleiding hebben gevolgd. De verplichting dat elke gemeente (en provincie) een structuurplan diende op te maken zorgde niet alleen voor capaciteitsopbouw bij de lokale administraties en politieke verantwoordelijken, maar ook voor kennisgroei in het veld van studie bureaus en intercommunales die deze opdrachten kregen.

De opzet van de plangroep is geslaagd te noemen. Door de invoering van de structuurplanning is de institutionele capaciteit voor ruimtelijke planning in Vlaanderen flink gegroeid. Er is een Vlaamse administratie ruimtelijke planning die niet alleen over vergunningverlening gaat, maar die strategische plannen maakt en projecten ondersteunt, er wordt aan planning gedaan op provinciaal niveau en vrijwel elke Vlaamse gemeente

heeft nu een structuurplan en één of meer stedenbouwkundige ambtenaren. Naast het ruimtelijk beleid van de Vlaamse Overheid fungeerden ook de oprichting van de Vereniging voor Ruimte en Planning in 1997 en de aanstelling van een Vlaams Bouwmeester in 1999 als capaciteitsversterkende maatregelen. In 2009 splitste het nieuwe VRP-vakblad 'Ruimte' zich af van het meer academisch georiënteerde tijdschrift 'Ruimte en Planning' (nu 'Ruimte en Maatschappij') en bood op die manier een nieuw forum voor de professionele planner in Vlaanderen. In een later stadium zijn de drie hogeschoolopleidingen in de Stedenbouw en Ruimtelijke Planning (Artesis, Sint-Lucas, Erasmushogeschool) 'ingekanteld' tot volwaardige academische masteropleidingen met daaraan gekoppeld een onderzoeksgroep (UAntwerpen, KULeuven Gent/Brussel, VUB). Het momentum daarvoor is wellicht geleverd door de vraag naar capaciteitsontwikkeling die ten tijde van het RSV in gang is gestoken. Ook kunnen we hier de Steunpunten Ruimte noemen, die academisch onderzoek inzake ruimtelijke ordening hebben gefinancierd vanuit de Vlaamse overheid.

In termen van Healey's model van capaciteitsopbouw is er dus sterk gewerkt aan het genereren van sociaal, intellectueel en politiek kapitaal om ruimtelijke planning mogelijk te maken. Er zijn coalities van stakeholders gebouwd, er is gewerkt aan kennisopbouw middels professionalisering en de opbouw van een "apparaat" van planners op alle overheidsniveaus en er was (in ieder geval in de jaren '90) een politieke coalitie die achter de ontwikkeling van het nieuwe planningsysteem stond. Op Vlaams niveau is de politieke steun voor de structuurplanning weliswaar snel weer afgenomen, maar in sommige provincies, steden en gemeenten bestaat ze wel degelijk tot op de dag van vandaag. Enkele jaren na de goedkeuring van het RSV in 1997 begonnen er hier en daar scheurtjes te komen in het model van capaciteitsopbouw in het kader van het RSV. De nieuwe opdracht om het RSV te implementeren, onder meer via de afbakingsprocessen voor de stedelijke gebieden en het buitengebied, bracht een andere dynamiek met zich mee dan die van het ontwikkelen van het RSV zelf. Op het Vlaamse niveau bracht dit nogal wat personeelsverloop met zich mee: een aantal leden van de oorspronkelijke plangroep gingen werken voor andere Vlaamse overheden of agentschappen, stadsbesturen, internationale organisaties, of universiteiten². Op het lokale niveau bleken heel wat voornamelijk kleinere gemeenten evenmin in staat om geschoolde en gemotiveerde stedenbouwkundige ambtenaren aan te werven of in dienst te houden. Het spreekt nochtans voor zich dat de ruimtelijke strategie van een gemeente staat of valt met een langetermijnperspectief, waarbij de stedenbouwkundige ambtenaar net verondersteld wordt om de brug te kunnen slaan tussen de opeenvolgende legislaturen. Vrij recent werd met het Omgevingsvergunningenbesluit (27/11/2015) de diplomaveerste voor stedenbouwkundige ambtenaren in belangrijke mate afgezwakt.

De ambitie van het RSV botste op gevestigde praktijken. Die zijn mede door de structuurplanning zijn geëvolueerd, maar tegelijk waren er ook tegenkrachten die de uitvoering hinderden. De neerslag hiervan vinden we in de evaluatie van het RSV (Voets et al., 2010). Deze stelt dat de structuurplanning heeft bijgedragen tot "de volwassenwording van de ruimtelijke planning in Vlaanderen" maar benoemt ook de minder succesvolle elementen. Zo zijn de trendbreuken die werden aangekondigd in het RSV maar beperkt gerealiseerd. Het instrumentarium heeft niet kunnen ontsnappen aan de juridisering die ook bij de gewestplanning optrad en de opmaak van het beleid kostte veel tijd waardoor het lang duurde om tot realisaties te komen. Het lukte ruimtelijke ordening dan ook niet goed

2 Dat betekent niet automatisch dat de capaciteit daarmee verdween, ze werd wellicht elders ingeschakeld.

om voldoende coördinerend op te treden tussen de andere beleidssectoren. De principes van het RSV werden soms te hiërarchisch vertaald naar lagere niveaus en onvoldoende flexibel uitgevoerd, onder andere vanwege wantrouwen tussen overheidsniveaus. De trage uitvoering vrataan het maatschappelijke draagvlak voor de structuurplanning.

Spiegelen we dit aan Healey's vijf elementen van een bestuurscultuur die capaciteitsopbouw stimuleert dan zien we dat 1) de sectorale (evenals de corporatistische) logica sterk is gebleven in de uitvoering van het RSV; 2) dit in de weg bleef staan van de (weliswaar toegenomen) samenwerking aan beleid en projecten; 3) burgerparticipatie in de structuurplanning nog vaak beperkt bleef tot het openbaar onderzoek en leerprocessen tot een beperkt aantal welwillende actoren waardoor ruimtelijke ingrepen niet noodzakelijk breed gedragen werden; 4) dat lokale kennis niet altijd voldoende werd ingebracht wat zich later soms in juridische procedures vertaalde; 5) er weliswaar netwerken groeiden, maar dat de belangen van bepaalde partijen nog altijd zwaarder konden doorwegen dan die van andere. De legitimiteit van de structuurplanning werd zo geleidelijk aan ondergraven.

De evaluatie van het RSV beveelt aan om te werken aan betere samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid, marktpartijen en civil society. Er moet meer aandacht besteed worden aan financiële en communicatieve instrumenten. Initiatief "van onderop" moet meer ruimte krijgen in een overgang van een 'eerder reactieve naar een meer proactieve, vraaggestuurde en flexibele planning' (Voets et al., 2010, p. 9). Er moet dan ook "zuiniger" gepland worden. Bij dat alles hoort een open en levendige maatschappelijke dialoog over ruimtelijke kwesties en een betere kennisinfrastructuur. Ruimtelijke ordening dient ook meer uitvoeringsgericht te worden waardoor het maatschappelijk draagvlak kan worden vergroot. De mate waarin deze aanbevelingen aansluiten bij de vijf punten die Healey formuleert voor een bestuurscultuur die capaciteitsopbouw mogelijk maakt is verrassend. Het zijn dan ook deze elementen ten grondslag liggen aan de omslag van structuurplanning naar beleidsplanning.

3. Capaciteit voor beleidsplanning

Met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), het instrumentendecreet en de codex-trein staan we nu voor een nieuwe generatie ruimtelijke plannen. Deze beleids- of omgevingsplanning die aan de grondslag ligt van het BRV legt de nadruk op het werken over beleidssectoren heen, vereenvoudiging van het instrumentarium en maatwerkoplossingen. Het doel is een betere samenwerking tussen stakeholders, weg van top-down beleid, en naar initiatief van onderop. De Vlaamse Overheid wil de gemeenten niet langer vertellen "wat ze moeten doen" (zie hiervoor ook AGORA Magazine 2019:2 Omgevingsdenken). Kritische stemmen waarschuwen hierop dat door een nadruk op bestuurlijke efficiëntie een overkoepelende visie mogelijk verloren gaat (Leinfelder, 2015)³.

Zeker is in elk geval dat er een ambitie is om tot een nieuwe werkwijze te komen en dat die, indien succesvol, een oriëntatiewissel ten opzichte van de vorige betekent. Wil het Departement Omgeving in die opzet slagen, dan dient er dus gewerkt te worden aan capaciteitsopbouw voor beleidsplanning. Hierbij zijn de drie kapitaalvormen en de vijf elementen van een bestuurscultuur ten behoeve van institutionele capaciteitsopbouw die Healey definieert nog net zo actueel als in 1998⁴. Tot slot richten we dan ook met deze

3 Een beleidstransitie met vergelijkbare doelen waarbij experts waarschuwen voor vergelijkbare valkuilen is zichtbaar rond de invoering van de Omgevingswet in Nederland.

4 Het feit dat de doelstellingen van het BRV nog altijd zo goed aansluiten bij de uitgangspunten die Healey in de jaren '90 formuleerde laat zien in hoeverre de communicatieve planningstheorie binnen gesijpeld is in het algemene planningsdiscours.

elementen in gedachten de lens op de initiatieven die momenteel ontplooid worden in de aanloop naar beleidsplanning.

Momenteel is nog niet helemaal te overzien welke effecten op institutionele capaciteit het BRV zal hebben omdat goedgekeurde beleidskaders ontbreken. Er is in deze bijdrage ook geen ruimte voor een volledige opsomming, maar we streven ernaar een globale samenvatting van initiatieven voor capaciteitsopbouw te geven⁵. We baseren ons op het Witboek BRV, de wijzigingen aan de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) die bekend staan als de “codextrein”, het instrumentendecreet en de initiatieven die nu al worden ontplooid door het Departement Omgeving en andere partijen om beleidsplanning onder de aandacht te brengen.

Een eerste aanzet tot capaciteitsopbouw vinden we in het participatieproces rond de opmaak van het BRV. In de aanloop naar het Groenboek werd een eerste publieke consultatieronde aangekondigd door middel van een spraakmakende mediacampagne, waarbij burgers door het invullen van een enquête en het aanleveren van suggesties kans maakten op het winnen van een ballonvaart. In het proces dat de brug moest slaan tussen het Groenboek en het Witboek hebben verschillende expert-werkgroepen bijgedragen aan onderdelen van het plan. Voor deze werkgroepen werd zeer breed gerekruteerd: quasi het voltallige middenveld, en een selectie van academici, werden uitgenodigd om in een reeks van tientallen workshops en vergaderingen hun bijdrage te leveren (Boussauw & Boelens, 2015). De nieuwe concepten in het plan, zoals ruimtelijk rendement, dragen dan ook bij aan de kennisopbouw die nodig is voor het invoeren van beleidsplanning. Het is een eerste stap om die concepten breed te verspreiden in de politiek en het werkveld. Kennisopbouw wordt verder verzorgd door het Vlaams Planbureau voor Omgeving dat middels studieopdrachten het gedachtegoed van het BRV helpt verspreiden en zo onder andere de problematiek van de ruimtelijke wanorde op de publieke agenda brengt (zie bijvoorbeeld de recent gepubliceerde VITO-studie rond de kosten van het versnipperd ruimtegebruik). Dit grijpt in op activiteiten van de VRP die deze studieresultaten verder verspreidt (cf. Werelddag van de Stedenbouw, Deinze 29 november 2018). Voorts ondersteunen de door haar georganiseerde opleidingen en studiedagen de capaciteitsopbouw bij nieuwe lokale besturen (stoomcursus) en studenten ruimtelijke planning (meeloopstages met een omgevingsambtenaar). Ook de Vlaams Bouwmeester doet de laatste jaren met zijn presentaties in gemeenten, een documentaire, tentoonstelling en de Bouwmeesterscan een flinke duit in het zakje om de ambities van het BRV mee te ondersteunen⁶.

Het Departement Omgeving onderneemt nog een aantal activiteiten om de boodschap van het BRV te verspreiden en capaciteit op te bouwen. Zo organiseert men beleidsfora voor lokale besturen en omgevingsprofessionals waarin nieuw beleid en regelgeving uitgebreid worden voorgesteld. Gemeenten die voorloper willen zijn in het toepassen van beleidsplanning kunnen een pilootproject starten en subsidie aanvragen. Gemeenten worden ook begeleid in de opmaak van de lokale beleidsplannen waarbij het departement als gesprekspartner c.q. klankbord functioneert. Een FAQ deelt de resultaten van kennisopbouw tussen afdelingen van het Departement met gemeenten. Ten slotte is er structureel overleg met prioritaire stakeholders zoals de provincies, VVSG, Vlinter, VRP, NAV, VVLE, FedNot, VCB en anderen. Zo werd een webtool ruimtelijk rendement gebouwd

5 Dit overzicht is ongetwijfeld nog incompleet. We nodigen de lezers en de bezoekers van de Plandag dan ook van harte uit om ons aan te vullen.

6 De vraag kan gesteld worden of deze activiteiten niet een gat opvullen dat door Departement Omgeving wordt gelaten. Wellicht is het niet in eerste instantie de taak van de Vlaams Bouwmeester of van de VRP om aan capaciteitsontwikkeling inzake ruimtelijke ordening te doen.

in samenwerking met NAV in functie van doorwerking van de beleidsprincipes in de bouwcultuur.

Op het vlak van wetgeving zorgde de “Codextrein” voor een decretale basis voor de beleidsplanning. Gemeenten en provincies kunnen aan de slag met het opmaken van beleidsplannen en doen dat ook. Ook voorziet de gewijzigde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening nu in procedures die ruimtelijk rendement opnemen als criterium voor beoordeling van een vergunningsaanvraag. Dit ondersteunt de operationalisering van het concept uit het BRV dat de verdere ruimtelijke versnippering moet helpen tegengaan. De bijgewerkte codex kan echter niet op alomtegenwoordige lof rekenen. Zo zien Vloebergh & Coppens (2018) in de wijzigingen vooral een verruiming van uitzonderingsmaatregelen zodat gemeenten (nog) vrijer worden om het vergunningenbeleid op ad-hoc basis in te vullen. Ook dat is overigens het creëren van een zekere capaciteit bij de lokale overheden, maar dan met een andere insteek dan het ruimtelijk rendement van het BRV.

Het instrumentendecreet op zijn beurt moet ‘instrumentele capaciteit’ geven aan de gemeenten om de principes van het BRV uit te voeren. Hieronder vallen o.a. het instrument van verhandelbare ontwikkelingsrechten en een wijziging van de planschaderegeling voor ontwikkelingen op locaties die niet langer gewenst zijn. Net als bij de Codextrein zijn hier de meningen verdeeld over in hoeverre het daarin kan slagen. De verenigde adviesraden oordelen in hun advies over het voorontwerp dat het decreet de ‘hoge ambities van het BRV onvoldoende invult’ omdat het niet op alle punten aansluit bij de beleidsambities daarin (SARO, Minaraad, SERV & SALV, 2018). Dit komt ook terug in het advies van de VRP, die stelt dat de instrumenten die worden voorgesteld in het decreet niet in staat zullen zijn om de principes uit het Witboek BRV te realiseren. De VRP is echter scherper dan de raden en concludeert dat, onder meer vanwege afwijkingsmogelijkheden van toegelaten functies in convenant-contracten en de hogere planschade, het instrumentendecreet ‘de facto de vleugels van de gemeenten [om aan goede ruimtelijke ordening te doen] nog meer afknijpt’ (VRP, 2018, p. 11). Na negatief advies van de Raad van State over het (voor de goedkeuring aan het Instrumentendecreet) gekoppelde Bosdecreet laat de invoering in elk geval op zich wachten tot de volgende legislatuur.

Dit overzicht laat zien dat er in deze transitie, net als in de vorige, sterk gewerkt wordt aan het genereren van sociaal, intellectueel en politiek kapitaal om het planningskader te ondersteunen. Er worden vergelijkbare initiatieven gebruikt als ten tijde van het ontwerp en de invoering van het RSV. Informatiebijeenkomsten en participatieprocessen verspreiden de ideeën naar prioritaire partners, de (lokale) politiek en het werkveld. Studieopdrachten helpen het gedachtengoed verder verspreiden. Wettelijke ingrepen stellen de planvormen en procedures vast voor het implementeren van de nieuwe werkwijze. Maar er zijn ook een aantal verschillen met twintig jaar geleden. Op basis daarvan formuleren we een aantal observaties.

De initiatieven tot sensibilisering rond het BRV lijken allereerst minder in aantal dan die rond het RSV. Wellicht was de stap van Gewestplanning naar Structuurplanning ook groter dan de huidige. Met het RSV is er immers capaciteit opgebouwd in de vorm van een planningskader en een goed opgeleide beroepsgroep waar nu op voortgebouwd kan worden. Voorts laat het overzicht zien dat er vooral ingezet wordt op het bouwen van capaciteit bij (andere) overheden, beleidssectoren en professionals. De sensibilisering van burgers was in 2011 duidelijk prioritair, maar de eerste mediacampagne werd gevolgd door een eerder moeizaam en vooral als langzaam ervaren proces, waarbij de ambitie om

permanent te investeren in het betrekken van het brede publiek geleidelijk aan werd teruggeschroefd. Vandaag wordt deze taak eerder door de Vlaams Bouwmeester opgenomen dan door het Departement Omgeving. In de meest recente fase van het proces is het BRV eerder negatief in het nieuws gekomen, en wordt vaak uitsluitend geïdentificeerd met “de betonstop” (de Olde, 2018). Het is dan ook jammer dat de inspanningen uit 2011 niet geleid hebben tot een permanent communicatiespoor gericht op het brede publiek. Zo’n permanente campagne zou vandaag echter een andere vorm moeten krijgen dan twintig jaar geleden. Deels zijn de betrokken stakeholders gewijzigd. Het traditionele maatschappelijk middenveld (zoals de vakbonden) speelt niet zo’n sterke rol meer in de verspreiding van de nieuwe ruimtelijke beleidsvisies. Maar er zijn nieuwe doelpublieken waarbij draagvlak voor een stevig ruimtelijk beleid gevonden kan worden. Denk aan de (jonge) deelnemers aan de klimaatprotesten. In dat kader zou een lespakket en een “opfris-cursus BRV” voor leerkrachten (aardrijkskunde, biologie, maatschappelijke vorming) ook nu weer aan de orde moeten zijn.

Wat betreft het wetgevend kader komen er weliswaar instrumenten bij, maar de afstemming op de beleidsdoelstellingen laat te wensen over en er worden mogelijk een aantal nieuwe achterpoorten gecreëerd die zelfs haaks staan op die doelstellingen. Het is dan te bezien hoe provincies en gemeentes omgaan met de mogelijkheden die ze geboden wordt. Gemeenten worden door het Departement en andere actoren wel met raad, daad en subsidies ondersteund in de transitie naar beleidsplanning.

Dat grijpt in op het politiek kapitaal, oftewel de mogelijkheid tot mobilisatie. Hier ontstaat een divers beeld. Veel provincies, steden en gemeenten ontplooiën al vooruitstrevende initiatieven, waaronder diverse lokale “betonstops”, maar er zijn er ook waar business as usual primeert. Het is jammer dat de nieuwe wetgeving ook voor die laatste groep nog voldoende uitzonderingsmogelijkheden lijkt te bieden. Hopelijk moet men niet (zoals in het verleden vaker is gebeurd in de Vlaamse ruimtelijke planning) straks teruggrijpen op omzendbrieven om bepaalde negatieve effecten een halt toe te roepen waardoor maatregelen worden gecreëerd die vervolgens zelf onvoorziene negatieve gevolgen gaan hebben. We denken dan bijvoorbeeld aan de praktijken rond de PRIAKs (cf. Clits, 2017). Ook de Vlaamse politiek blijft achter, getuige het feit dat decreten niet op hun individuele merites (kunnen) worden beoordeeld, maar nog altijd gekoppeld moeten worden om ze goed-gekeurd te krijgen door de Vlaamse Regering. Nu het Bosdecreet is blijven hangen, wordt daarmee ook de goedkeuring van het Instrumentendecreet vertraagd.

Kijken we naar de vijf punten die Healey aandraagt als ingrediënten van een bestuurs-cultuur die de opbouw van institutionele capaciteit mogelijk maakt, dan zien we 1&2) duidelijk de opkomst van een integratieve verbeelding in de beleidsplanning. De nieuwe omgevingsbenadering houdt een overstijgen van sectorale werkwijzen in die zou moeten leiden tot gedeelde kaders en gecoördineerd gebiedsgericht beleid. Er is ook regelmatig overleg met de andere sectoren, maar in hoeverre die samenwerking echt standhoudt op het moment dat er politieke, juridische of financiële belangen spelen is nog onzeker. De opzet van het beleidsplan met haar beleidskaders is flexibeler dan de vroegere structuurplannen, maar ze verplicht de andere sectoren niet tot meewerken. 3) Er wordt een brede selectie stakeholders betrokken bij ruimtelijke projecten, maar 4) de inbreng van lokale (burger)kennis blijft nog achter. Daar bestaat nog steeds een risico dat protest tegen door experts bedachte plannen zich zal vertalen in juridische procedures achteraf. Daarnaast dreigen de beperkte inspanningen in termen van sensibilisering en het positioneren van ruimtelijke ordening als een maatschappelijk project waarbij eenieder een zekere verantwoordelijkheid draagt ook te leiden tot ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ met

‘betonversnelling’ tot gevolg. “Heb ik nog een stukje grond liggen? Snelsnel een vergunning aanvragen, want o wee als die betonstop er ooit écht zou komen!” 5) Ruimtelijke ordening lijkt dan ook nog altijd plaats te vinden in een institutionele omgeving gedomineerd door overheden en experts. Zeker tussen beleidssectoren, overheden en in de politieke arena is het wederzijds vertrouwen echter niet vanzelfsprekend. Trage besluitvorming en ruime uitzonderingsmogelijkheden bedreigen ook nog steeds de legitimiteit van het omgevingsbeleid. Daar moet aan gewerkt worden. Daarnaast mag er ook meer ruimte komen voor het betrekken van minder klassieke institutionele actoren zoals klimaatactivisten of burgerplatforms. De opzet van de beleidsplanning verhindert dit niet, maar ze kan nog meer uitnodigend werken.

5. Tot slot

Tot slot wijden we nog een paar woorden aan de aanpak van de bovenstaande analyse. Het kader van Healey is nog steeds één van de weinige dat niet alleen de concrete aspecten van institutionele capaciteit analyseert maar dat ook naar de onderliggende bestuursverhoudingen kijkt. Het heeft echter ook beperkingen. De voornaamste daarvan is dat de drie kapitaalvormen (sociaal, intellectueel en politiek) vrij abstract blijven. Zo wordt er niet erg scherp gedefinieerd wat er onder die kapitaalvormen valt en hoe zij precies bijdragen tot een operationele capaciteit voor ruimtelijke planning. Dat legt vervolgens ook beperkingen op aan een analyse die gebruik maakt van die termen. Een vervolgonderzoek zou het kader kunnen uitbreiden met een sterker geoperationaliseerde definitie van verschillende aspecten van capaciteitsopbouw zonder de onderliggende specifiek Vlaamse bestuurs- of planningscultuur uit het oog te verliezen. We denken dan concreet aan het urban transformative capacity raamwerk van Wolfram (2016) omdat dit meer gespecificeerd is en gegrond is in een brede waaier van actuele relevante wetenschappelijke literatuur.

De ervaring met de structuurplanning laat zien dat, de kritische evaluatie ten spijt, er wel degelijk een aanzienlijke capaciteit voor ruimtelijke ordening in Vlaanderen is opgebouwd. Maar een bestuurscultuur verander je niet van de ene dag op de andere. Dat lukte niet met het RSV en dat zal het BRV ook niet teweegbrengen. Het is een proces van lange adem, kleine stapjes vooruit en soms een aantal stappen terug. Daarom is het belangrijk inzicht te krijgen in de initiatieven die ondernomen kunnen worden om de aanstaande beleidsplanning te implementeren zodat er gewerkt kan worden aan het permanent ontwikkelen van institutionele capaciteit als onlosmakelijk onderdeel van een nieuw omgevingsbeleid.

Referenties

- Adger, W. N. (2003).** Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change. *Economic Geography*, 79(4), 387-404. doi:doi:10.1111/j.1944-8287.2003.tb00220.x
- Albrechts, L. (1999).** Planners as catalysts and initiators of change. *The new structure plan for Flanders. European Planning Studies*, 7(5), 587-603. doi:10.1080/09654319908720540
- Albrechts, L. (2001).** From Traditional Land Use Planning to Strategic Spatial Planning: The Case of Flanders. In L. Albrechts, J. Alden & A. da Rosa Pires (Eds.), *The Changing Institutional Landscape of Planning* (pp. 83-108). Aldershot: Ashgate.
- Boussauw, K., & Boelens, L. (2015).** Fuzzy tales for hard blueprints: The selective coproduction of the Spatial Policy Plan for Flanders (Belgium). *Environment and Planning C*, 33(6), 1376-1393.
- Chaskin, R. J. (2001).** Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review*, 36(3), 291-323. doi:10.1177/10780870122184876
- Clits, C. (2017).** PRIAK's: Een achterpoortje dat dicht moet. *Ruimte*, 33, 65-69.

- Craig, G. (2007).** Community capacity-building: Something old, something new . . . ? *Critical Social Policy*, 27(3), 335-359. doi:10.1177/0261018307078846
- Dai, G. & de Vries, J. (2018).** Place Making in Shanghai Hongqiao Business District: An Institutional Capacity Perspective. *Urban Policy and Research*, 36(1), 97-113. doi:10.1080/08111146.2017.1294536
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L. J., Quinlan, A. E., Peterson, G. D., Wilkinson, C., . . . Davoudi, S. (2012).** Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333. doi:10.1080/14649357.2012.677124
- de Olde, C. (2018).** Betonstop: van metafoor tot werkelijkheid? *AGORA Magazine voor sociaalruimtelijke vraagstukken*, 34(4), 42-44.
- Foo, R. (2015).** Barriers to building institutional capacity in the Malaysian housing development sector. *International Journal of Housing Policy*, 15(4), 436-460. doi:10.1080/14616718.2015.1057428
- González, S. & Healey, P. (2005).** A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055-2069. doi:10.1080/00420980500279778
- Goodspeed, R. (2016).** The Death and Life of Collaborative Planning Theory. *Urban Planning*, 1(4), 1-5.
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., . . . Bergsma, E. (2010).** The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471. doi:https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006
- Healey, P. (1998).** Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531-1546. doi:10.1068/a301531
- Healey, P. (2012).** Communicative Planning: Practices, Concepts, and Rhetorics. In B. Sanyal, L. Vale & C. Rosan (Eds.), *Planning Ideas that Matter* (pp. 333-357). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2003).** The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity. IURD Working Paper Series. UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Leinfelder, H. (2015).** 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen. In G. Bouma & E. Vanempen (Eds.), *Ruimte Maken: Gebundelde papers en bijlagen PlanDag 2015* (pp. 133-142). Antwerpen/Amsterdam: VRP/BNSP.
- SARO, Minaraad, SERV & SALV. (2018).** Advies van 14 maart 2018 over het Instrumentendecreet. Brussel.
- Shucksmith, M. (2010).** Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1-14. doi:10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x
- Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D. & Pierannunzi, C. (2001).** Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools. Lawrence, KS: The University Press of Kansas.
- Vloerbergh, G. & Coppens, T. (2018).** De rechtsonzekerheid van de uitzonderingsplanologie. *Ruimte & Maatschappij*, 10(2), 6-14.
- Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Le Roy, M., Maes, P., . . . Blummel, P. (2010).** Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Retrieved from Leuven: KU Leuven, SumResearch, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst Sint-Lucas, Radboud Universiteit Nijmegen
- VRP. (2018).** VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet. Antwerpen: Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning.
- Wolfram, M. (2016).** Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy. *Cities*, 51, 121-130. doi:https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.011

Incrementeel ontwikkelen.

Van tijdelijk experiment naar nieuw planning paradigma?

Melika Levelt en Karin de Nijs

Stellingen

1. Incrementele ontwikkeling, gedragen door initiatief van particulieren wordt alleen een succes als initiatiefnemers een gezamenlijk gedragen visie hebben op de meerwaarde die zij gezamenlijk aan bestaande plannen toevoegen.
2. Het faciliteren van flexibiliteit en kleinschaligheid bij het verwerven van grondposities is een sleutel om ondanks economische krachten nieuwe partijen een kans te geven in gebiedsontwikkeling en geleidelijk een gebied tot ontwikkeling te brengen.
3. Voor succesvolle incrementele ontwikkeling is het vastleggen van nieuwe werkwijzen en kaders bij de overheid noodzakelijk.

Incrementeel ontwikkelen als utopisch paradigma

Eén van de meest bekende voorvechters van incrementele stedelijke ontwikkeling was Jane Jacobs. In *The Death and Life of Great American Cities* (1961) verzetste zij zich fel tegen de grootschalige stadsvernieuwingsplannen in de jaren '60, die volgens haar veel stedelijke kwaliteiten en gemeenschappen kapot maakten. Steden zijn in haar ogen veel te complex om van achter de tekentafel te kunnen bedenken en ontwikkelen. De rol van planologen lag voor Jacobs vooral in het onderzoeken van de bestaande stad – de manier waarop deze wordt gebruikt en ervaren door stedelingen – en het met ruimtelijke ingrepen eventueel versterken van de kwaliteiten. Jacobs pleitte daarmee voor een meer geleidelijke vorm van stedelijke ontwikkeling, bestaande uit kleinschalige aanpassingen die in samenwerking met particulieren worden uitgevoerd.

Hoewel Jacobs' gedachtegoed al jaren zeer populair is onder stedenbouwkundigen en planologen, staat de Nederlandse planningstraditie vooral bekend om de grootschalige, projectmatige en integrale aanpak. Kenmerkend voor deze aanpak zijn de Vinex wijken, waarbij planmatig duizenden woningen tegelijkertijd werden ontworpen en uit de grond gestampt. De opkomst van incrementele ontwikkeling in Nederland wordt vaak gekoppeld aan de economische crisis en afbraak van de verzorgingsstaat. Hierdoor kwam grootschalige gebiedsontwikkeling tot stilstand en ontstond een window of opportunity voor een ander ontwikkelmodel waarbij meer gebruik wordt gemaakt van de krachten van de samenleving. Burgers, creatieve ondernemers en maatschappelijke organisaties kregen in toenemende mate een belangrijke rol bij het invullen van braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed (Franke et al., 2015). Deze vorm van ontwikkeling bood een lonkend perspectief in een situatie van enerzijds onzekerheid en verlangen om risico's te beperken, en anderzijds een groeiende maatschappelijke behoefte aan eigenaarschap over de ruimte (Majoor, 2015).

In dit paper begrijpen we incrementele ontwikkeling als een optelsom van relatief kleinschalige ontwikkelingen zonder vaststaand eindbeeld waar naartoe wordt gewerkt (Buitelaar et al., 2012). Vaak wordt gedacht dat incrementele ontwikkelingen 'spontaan' tot stand komen door initiatieven van bewoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties. In de praktijk zien we echter ook dat kleinschalige of tijdelijke projecten bewust worden ingezet door een overheid of private eigenaar om ruimtelijke ontwikkeling stapsgewijs richting te geven. Soms wordt hiervoor gekozen om sociale of technologische innovaties te testen. Ook kan het – aansluitend op Jacobs' gedachtegoed – een manier zijn om flexibeler in te spelen op verandering van inzichten en behoeften en meer aansluiting te vinden op de dynamiek van de stad. Zo kan tevens de legitimiteit van ruimtelijke plannen worden vergroot. Soms speelt opportunisme een rol bij gemeenten of eigenaren: als het niet grootschalig en integraal kan, dan maar klein en incrementeel. Wanneer initiatieven enkel een tussenoplossing zijn zonder blijvend effect op het gebied spreken we van een tijdelijke en geen incrementele ontwikkeling.

Nu de crisis definitief voorbij lijkt en de economie weer grote sprongen neemt, is de vraag of incrementele ontwikkeling standhoudt. Wetenschappers en professionals zijn verdeeld: de één ziet het als achterhaalde crisis hype, de ander spreekt van een bredere omslag in het denken over en werken aan de stad (zie o.a. Ten Have, 2016; Soeterbroek, 2016). In de

praktijk zien we beide stadspunten terug. Enerzijds wordt incrementele ontwikkeling naar de achtergrond verdreven als gevolg van grote bouwambities en druk op de woningmarkt. Anderzijds vinden er ontegenzeggelijk veranderingen plaats in het ruimtelijk domein die vragen om een meer kleinschalige en incrementele aanpak. Zo betekent de toenemende focus op binnenstedelijk bouwen dat vaak sprake is van een grote complexiteit in belangen en versnipperd eigendom, waardoor een grootschalige top-down aanpak vrijwel onmogelijk is. Ook de Omgevingswet die in 2021 van kracht zal gaan biedt kansen voor een incrementele ontwikkelwijze met meer ruimte voor spelers van onderop (Rijksoverheid, 2017). De wet wil immers dat bewoners en bedrijven zowel bij de visievorming voor gebieden als bij het maken van concrete plannen meer en beter worden betrokken dan in de huidige planning-praktijk meestal het geval is. Tegelijkertijd biedt de wet weinig middelen om dit ook echt af te dwingen.

Incrementeel ontwikkelen lijkt dus tegelijkertijd niet definitief naar de achtergrond te worden geschoven én niet vanzelf een plek te krijgen in de ruimtelijke planning. Deze spanning tussen oude en nieuwe werkpraktijken verbaast niet: institutionele gebruiken en houdingen zijn vaak diepgeworteld en niet eenvoudig te veranderen. Zodra de nood niet meer aan de man is en oude krachten weer in het spel komen, nemen die ook vaak weer de overhand. Er lijkt een cultuurverandering nodig te zijn om meer faciliterend te werk te gaan en daadwerkelijk open te staan voor inzichten van buiten de eigen organisatie (Buitelaar et al., 2012). Wanneer de wens is om de potentie van incrementeel ontwikkelen te benutten - zoals uit de 'geest' van de Omgevingswet blijkt - maar dit in de praktijk lastig te realiseren valt, is het urgent een dergelijke institutionele verandering in gang te zetten. Het doel van dit artikel is hier aan bij te dragen door publieke en private uitvoerders handvaten te geven waarmee zij een meer incrementele aanpak van ruimtelijke ontwikkeling vorm kunnen geven. Om dergelijke handelingsperspectieven te kunnen formuleren stellen we de vraag: wat zijn belangrijke belemmeringen en kansen voor incrementele ontwikkeling?

Onderzoek naar incrementeel ontwikkelen in 9 Nederlandse casussen

Kwalitatieve within-case en cross-case analyse van 12 casussen in Nederland

Voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit paper zijn 9 casussen onderzocht (zie tabel 1). De casussen variëren van kleinschalige initiatieven tot grotere gebiedsontwikkelingen en zijn geselecteerd op basis van de aanwezigheid van een impliciete of expliciete wens om incrementeel en met betrokkenheid van bewoners of ondernemers een gebied tot ontwikkeling te brengen. Daarbij is gezocht naar variatie wat betreft initiatiefnemer van de ontwikkeling: de overheid, een private eigenaar of burgers. De casussen zijn gelegen in de stedelijke regio's van Amsterdam (inclusief Almere) en Groningen. De steden zijn in zekere zin vergelijkbaar: beide worden gekenmerkt door groei en grote druk op de woningmarkt. Deze druk is in regio Amsterdam vele malen groter dan in de Groningen.

In elk van de casussen zijn twee tot vijf semi-gestructureerde interviews afgenomen met betrokkenen in de periode 2016-2018. Hierbij werd gebruik gemaakt van een uitgebreide vragenlijst met zowel open als gesloten vragen. Thema's die aan bod kwamen waren: algemene kernmerken en beschrijving, het ontstaan en verloop, de organisatiestructuur en het juridische kader, persoonlijke drijfveren en ervaringen van de geïnterviewde, de mogelijkheden voor participatie, financiële middelen, maatschappelijke waardecreatie en impact op de omgeving, en een reflectie van de respondent op zijn of haar ervaringen in het project/initiatief. De interviews duurden gemiddeld een uur tot anderhalf uur.

De interviews zijn afgenomen door negen verschillende onderzoekers die ook betrokken waren bij het opstellen van de vragenlijst. Omdat zoveel verschillende onderzoekers data verzamelden, zijn zij door middel van een protocol en een workshop geïnstrueerd over het doel van de vragenlijst en de manier waarop de interviews dienden te worden afgenomen. Startend bij een sleutelpersoon die bekend was bij de onderzoekers werden de meeste andere respondenten gevonden door middel van een sneeuwbalmethode. Daarbij werd gestreefd om nieuwe respondenten zo te kiezen dat de diversiteit aan gezichtspunten maximaal zou zijn. Naast interviews zijn ook documenten zoals gebieds- en projectplannen, beleidsstukken en websites geraadpleegd om een beeld van de casussen te krijgen. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Op basis hiervan zijn per vraag de antwoorden in een database gezet. Hier is informatie uit de documentanalyse aan toegevoegd.

De database is voor dit paper geanalyseerd door zowel per casus antwoorden te bestuderen als door antwoorden op dezelfde vragen in verschillende cases naast elkaar te leggen. Het betreft dus een kwalitatieve within-case en cross-case analyse. Op basis van de analyse werd bepaald of de incrementele ontwikkeling een bewuste strategie vormde van de overheid of grondeigenaar, of 'spontaan' vanuit een initiatief was begonnen. Ook werd beoordeeld in hoeverre initiatieven zichtbare invloed hadden op lange termijn plannen voor het gebied. Hierbij keken we zowel naar de mate waarin het inhoudelijke programma werd aangepast, als de mate waarin initiatiefnemers een vaste plek wisten te verwerven. Vervolgens zochten we in de data naar verklaringen voor de mate waarin de initiatieven een blijvende invloed hadden op het gebied.

Beschrijving data

Tabel 1 geeft een overzicht van de casussen en hun belangrijkste kenmerken wat betreft startpunt en invloed op het langere termijn ruimtegebruik. In vijf van de casussen die we onderzochten zien we dat de overheid of private eigenaar bewust ervoor kiest om ruimte te bieden aan kleinschalige initiatieven van ondernemers, bewoners of gebruikers. In vier gevallen nemen ondernemers of bewoners het initiatief om het ontwikkelproces open te gooien en een nieuwe invulling te geven aan een gebied. Bewust gekozen of spontaan ontstaan: initiatieven blijken op de langere termijn lang niet altijd van invloed te zijn op het ruimtegebruik. We zien grote verschillen in de mate waarin (delen van) initiatieven een plek krijgen in meer definitieve planvorming voor of invulling van een gebied. In slechts twee gevallen heeft of krijgt incrementele ontwikkeling een blijvend karakter. In nog eens twee gevallen wordt een deel van de initiatieven en/of het inhoudelijke programma dat door hen is ontwikkeld, behouden. In de overige casussen is sprake van een tijdelijke invulling zonder blijvende invloed, of was gedurende de periode van onderzoek nog onduidelijk hoe het gebied verder zal gaan ontwikkelen. In de volgende paragraaf gaan we in op verklaringen voor deze bevindingen.

		Startpunt incrementele ontwikkeling	
		Bewuste strategie (vanuit overheid of eigenaar)	'Spontaan' ontstaan (vanuit particuliere initiatieven)
Invloed op langere termijn ruimte-gebruik	Initiatieven zijn blijvend	Oosterwold (Almere)	Toentje (Groningen)
	Deel van actoren en programma zijn blijvend	Buiksloterham (Amsterdam)	
	Deel van programma is blijvend		Ebbingekwartier (Groningen)
	Helemaal niet	Boeletuin (Amsterdam)	
	Nog onduidelijk	Marineterrein (Amsterdam) Havenstraatrein (Amsterdam)	Landtong/Nieuwe Meer (Amsterdam) K-Buurt (Amsterdam)

Tabel 1. Overzicht van startpunt van de onderzochte cases en invloed op definitieve ruimtegebruik.

Tijdelijk project of incrementele ontwikkeling? Over visie, grondprijzen, de rol van de markt en instituties

Het belang van een gezamenlijke visie op het gebied

Een belangrijke randvoorwaarde voor initiatieven om invloed uit te oefenen op het ruimtegebruik in een gebied op de langere termijn, is het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het gebied. Het formuleren van een visie lijkt op het eerste gezicht in strijd met het relatief open eindbeeld van incrementele ontwikkeling, maar blijkt in de casussen van groot belang om kleinschalige of tijdelijke projecten een meer blijvende plek te geven. Wanneer verschillende actoren op één lijn zitten wat betreft visie en motivatie, zien we minder onderlinge spanningen en zijn initiatieven beter in staat om zich samen sterk te maken ten opzichte van de gemeente of private eigenaar. Met name bij spontane incrementele ontwikkelingen is dit van belang: hier moeten initiatiefnemers immers deze partijen zien te overtuigen van de meerwaarde van hun initiatief om steun en een (vaste) plek te krijgen. Maar ook wanneer kleinschalige of tijdelijke projecten bewust worden ingezet door een overheid of private partij is, zien we dat een gedeelde visie belangrijk is om de initiatieven een blijvende invloed te laten hebben op het ruimtegebruik in een gebied.

Een voorbeeld van een 'spontane' incrementele ontwikkeling dat het belang van visievorming illustreert, is Landtong/Nieuwe Meer in Amsterdam. Dit gebied aan de rand van de stad is onderdeel van de Hoofdgroenstructuur en bestemd als gebied voor groene recreatie. Ondanks deze bestemming kwam woningcorporatie Rochdale, dat een jachthaven in het gebied bezat, in 2015 met het plan er een hotel neer te zetten. Daarmee zou de ontwikkeling van het gebied een heel andere richting in slaan. De kunstenaarskolonie Nieuw & Meer die sinds de jaren tachtig naast de jachthaven was gevestigd, voelde zich door deze plannen bedreigd en kwam (net als lokale watersportverenigingen) in het verweer. Met succes want de benodigde bestemmingsplanwijziging voor het hotel kwam er niet en de hotelplannen gingen van de baan. Het plan van Rochdale had de kunstenaars echter wel aan het denken gezet. Zij waren tot dan toe vooral naar binnen gericht, maar realiseerden zich dat ze niet langer in de luwte van de stad lagen en zich duidelijker tot

de omgeving moesten gaan verhouden. Hierop werd een visie ontwikkeld op het gebied en de rol van de kunstenaarskolonie hierin als modern, artistiek stadspark. Door duidelijk aansluiting te zoeken bij de bestemming groene recreatie en andere gemeentelijke ambities, wist de kunstenaarskolonie haar positie te verstevigen. Het vormde een startpunt om met de gemeente en andere lokale belanghebbenden in gesprek te gaan, samen de visie verder uit te werken en mogelijke projecten te verkennen om hier invulling aan te geven.

Bij spontane incrementele ontwikkelingen is het voor initiatiefnemers dus van belang om zich duidelijk te positioneren en hun meerwaarde te laten zien. De visie die wordt uitgedragen is vaak sterk verbonden aan de toekomst van het gebied, al is dit niet altijd vanaf het begin het geval. Het kan ook gaan om een inhoudelijke visie, van waaruit gezocht wordt naar verbinding met andere partijen en een locatie. Dit zien we bijvoorbeeld bij Toentje, een initiatief van een sociaal ondernemer die een stadsmoestuin wilde ontwikkelen om groente voor de voedselbank te produceren én mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een zinvolle dagbesteding te geven. Nadat de ondernemer had aangeklopt bij de gemeente, werd een plek gevonden op een terrein van woningcorporatie Nijestee waar woningbouw was gepland maar stil was komen te liggen. Eenmaal op de plek bewees Toentje zodanig haar waarde voor de stad dat, toen Nijestee de ontwikkeling van de woonwijk weer op wilde pakken, de gemeente zich inzette om het initiatief op een andere locatie in de wijk een vaste plek te geven. rol spelen in de gemeentelijke planvorming voor de wijk en haar visie op de ontwikkeling ervan. Toentje ontwikkelde zich naast de tuin ook verder als sociale onderneming met een buurtrestaurant en streekmarkt in de naast de tuin gelegen industriepanden en legde het contacten met welzijnsorganisaties in de wijk. De panden en het kleine industriegebiedje aan de Paradijvogelstraat had de gemeente in eerste instantie slechts tijdelijk aan Toentje en andere creatieve ondernemers in bruikleen willen geven en op termijn marktconform willen verhuren. De eenduidige visie op de meerwaarde voor de wijk die Toentje wist uit te dragen was echter zodanig dat de gemeente besloot om het initiatief ook permanente plek te geven in de nabijgelegen panden. Stapsgewijs is zo van onderop een ander idee voor de ontwikkeling en het gebruik van de grond en de panden ontstaan. De gemeente begon het initiatief gaandeweg niet alleen als sociaal project waardevol te zien voor inwoners van Groningen maar ook als ingrediënt voor de toekomstige waardeontwikkeling van de wijk als geheel en daarmee als een goede investering in de ruimtelijk ontwikkeling van de stad.

Ook wanneer een incrementele ontwikkeling bewust door een overheid of private partij wordt ingezet, is een gedeelde visie van groot belang om blijvende resultaten te bereiken. Dit zien we bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van Buiksloterham in Amsterdam. De gemeente wilde dit voormalige industriële gebied ten noorden van het IJ transformeren tot gemengd woon-werkgebied. Toen grootschalig ontwikkelen door de crisis geen optie was, zijn zelfbouw kavels uitgegeven en is een tender opengesteld voor tijdelijke invulling van voormalige scheepswerf De Ceuvel. Zo konden pioniers aan de slag in het gebied. Vanuit ondernemers en zelfbouwers ontstond het idee om Buiksloterham te ontwikkelen tot living lab voor een circulaire wijk. Hiertoe sloegen zij de handen ineen met de gemeente, het waterschap en diverse ontwikkelende partijen. Gezamenlijke ambities werden vastgelegd in een manifest. Hier zien we dus dat een particulier initiatief met een groot aantal partijen een duidelijke visie heeft gevormd voor een gebied. Doordat de gronduitgifte al eerder had plaatsgevonden, was het echter niet mogelijk om de ambities te vertalen naar bindende afspraken. Sommige ontwikkelende partijen stelden hun circulaire ambities bij toen de crisis voorbij was en er weer volop gebouwd kon worden. Toch kan gesteld worden dat het manifest veel vruchten heeft afgeworpen. Hierdoor zijn de duurzame ambities van de

pioniers namelijk door een breder publiek in het gebied omarmd en zijn diverse innovatieve circulaire en duurzame projecten tot stand gekomen die het eerder geplande woon-werk programma voor Buiksloterham blijvend hebben verrijkt.

Niet in alle casussen die we onderzochten was sprake van een gedeelde visie op de ontwikkeling onder initiatiefnemers en grondeigenaar. Een voorbeeld van een ontwikkeling waar dit niet het geval was, is de Boeletuin in Amsterdam. In afwachting van campusuitbreiding stelde de Vrije Universiteit (VU) deze locatie, een voormalige schoolwerktuin, tijdelijk beschikbaar aan een bonte mix van groene initiatieven. Met een kantine inclusief kippen, moestuintjes, een paddenstoelenkwekerij en een plek voor educatieve activiteiten vormde het een bijzondere locatie waar onderzoek naar groen en gezondheid plaatsvond, studenten gingen lunchen, medewerkers van omliggende kantoren tot rust kwamen en veel borrels en feestjes werden georganiseerd. Nadat de beheerder van het terrein besloot vroegtijdig te stoppen, kwam het lot van de Boeletuin in handen van de VU te liggen. Die besliste dat de activiteiten – ondanks hun populariteit – zouden worden afgebouwd en ook niet elders in het gebied een plek zouden krijgen. Dit tot grote teleurstelling van betrokken medewerkers van de VU die de tuin in hun onderzoek hadden geïntegreerd en hadden gehoopt dat de tijdelijke functie en het grote succes ervan de VU zou doen overtuigen dat de campus niet compleet zou zijn zonder een tuin zoals de Boeletuin. De VU zag de tuin echter slechts als een tijdelijke invulling totdat de nieuwbouw van start zou gaan. Ook hadden de verschillende deelinitiatieven heel verschillende motieven om zich in de Boeletuin te vestigen: een laatste avontuur voordat het pensioen zou beginnen, een ruimte om een eigen bedrijf van de grond te krijgen dat ook ergens anders door zou kunnen groeien, een plek om te tuinieren voor bewoners uit de buurt, en tot slot een uithangbord en living lab voor de VU als belangrijke speler in onderzoek naar groen en gezond leven. De verdeeldheid en het feit dat slechts voor enkele initiatiefnemers hun missie en visie echt verbonden was aan het campusgebied lijken belemmerend te hebben gewerkt bij het vormen van een gezamenlijke stem richting de VU om een plek op de campus te behouden. Dit heeft mogelijk meegespeeld in het feit dat de Boeletuin niet verder is gekomen dan een tijdelijk project.

Manoeuvreren met economische krachten

Een scherpe visie op de ontwikkeling van een gebied is nog geen garantie op een succesvolle incrementele ontwikkeling. Zoals we in de inleiding benoemden, spelen economische krachten een belangrijke rol bij incrementele ontwikkelingen. In verschillende casussen zien we dat tijdens de economische crisis ruimte (en noodzaak) ontstond om eerdere plannen open te gooien, maar dat deze weer verdween zodra de markt aantrok. We noemden hierboven Buiksloterham, waar tijdens de crisis ruimte ontstond voor duurzame pioniers en later niet alle partijen die het manifest hadden ondertekend aan de slag gingen met het circulaire gedachtegoed. Wie voor eigen gebruik met een duidelijk ideaal voor ogen aan de slag was gegaan, bleef over het algemeen wel vasthouden aan idealen. Wie vooral geld wilde verdienen na de crisis, kon de circulaire ambities zonder problemen naast zich neerleggen. Ook bij het Ebbingekwartier in Groningen speelden marktontwikkelingen een belangrijke rol. Nadat woningbouw op dit terrein tijdens de crisis werd uitgesteld namen een aantal lokale ondernemers het initiatief om het gebied een tijdelijke invulling te geven en daarmee de buurt op te waarden – met veel succes. Ondernemers en kunstenaars zetten het gebied op de kaart met tijdelijke paviljoens en activiteiten maar waren niet in staat om ruimte te bemachtigen in de definitieve plannen die werden uitgevoerd nadat de economie weer aantrok. Het programma voor het gebied werd wel uitgebreid (met onder andere meer ruimte voor cultuur) maar vanwege marktconforme tarieven was hierbij voor de initiatiefnemers van het eerste uur niet langer plaats.

Ook wanneer een overheid doelbewust kiest voor incrementele ontwikkeling, kunnen marktontwikkelingen ertoe leiden dat deze strategie wordt aangepast. Het Havenstraat-terrein, een binnenstedelijk, verouderd industrieterrein in Amsterdam-Zuid, is hier een voorbeeld van. Voor het Havenstraat-terrein koos de gemeente ten tijde van de crisis voor de strategie om het gebied organisch (incrementeel) te ontwikkelen. Er was geen gedetailleerd eindbeeld opgesteld en men ambieerde om het bestaande industriële karakter en een deel van de ondernemers te behouden voor de plek. Zo werd gezocht naar een manier om de in het gebied gevestigde Museumtramlijn en het Trammuseum te behouden. In de loop van de tijd kwam deze aanpak onder druk te staan: de gemeente wilde versnellen om het nijpende woningtekort in Amsterdam op te lossen. Incrementeel ontwikkelen werd een luxe, business as usual met de gemeente aan het roer om snel tot een uitvoerbaar masterplan te komen kwam er voor in de plaats. De gemeente besloot dat de loods van de tramorganisaties moest wijken voor de nieuwbouwplannen, maar deze gingen hiertegen in beroep. En met succes: onlangs werden de gemeentelijke plannen door de Raad van State vernietigd omdat onvoldoende rekening was gehouden met de belangen van de tramorganisaties. Hierdoor zal de gemeente een nieuw plan moeten maken en wordt de ontwikkeling van het gebied weer uitgesteld.

Bovenstaande casussen laten zien dat economische krachten kleinschalige partijen en tijdelijke initiatieven kunnen verdringen. Het voorbeeld van het Havenstraat-terrein laat ook zien dat er wel manieren zijn voor initiatieven en kleinere particulieren om hier tegenin te gaan. Naast de juridische stappen die de tramorganisaties namen, zien we in casussen ook alternatieve mogelijkheden om de door de economie aangestuurde bouwmachine tegen te houden. Een voorbeeld vinden we in de K-Buurt in Amsterdam, een buurt die al jaren wordt vernieuwd. Plannen voor woningbouw kwamen als gevolg van de crisis tijdelijk stil te liggen en werden in 2016 opnieuw opgepakt. Al snel ontstond er protest door een bewonersgroep, Hart voor de K-Buurt, die vond dat de buurt niet voldoende werd gehoord. Via diverse acties richting politiek en media wisten zij veel aandacht te krijgen. Na een intensief participatieproces was Hart voor de K-buurt echter alsnog ontevreden over de manier waarop de buurt werd betrokken en kondigden zij een participatiestaking af. De gemeentelijke plannen kwamen hiermee stil te liggen. Uiteindelijk heeft de gemeente een uitzonderlijke stap gezet en Hart voor de K-Buurt budget ter beschikking gesteld om zelf de participatie te organiseren en met een plan voor het gebied te komen. Hier zien we dus dat een bewonersgroep via activisme grootschalige ontwikkelingen weet tegen te houden.

Ook overheden kunnen stappen ondernemen om incrementele ontwikkeling te beschermen tegen marktkrachten. Bijvoorbeeld door vroeg in de ontwikkeling, wanneer de prijzen relatief laag zijn, grond of gebouwen via koop of andere contracten langere tijd beschikbaar te maken voor kleinere, niet-professionele ontwikkelaars (burgers, kleine bedrijven). In Oosterwold, een gebied van 4300 hectare tussen Almere en Zeewolde, in de Metropool-regio Amsterdam, worden kavels aan particulieren uitgegeven die zij zelf mogen intekenen (vorm, plek en omvang zijn helemaal vrij). Dit maakt een kavel in potentie voor mensen met een kleinere beurs bereikbaar: zij kunnen de kavel kleiner tekenen. Als het gebied zich verder ontwikkelt, hoeven de pioniers niet het veld te ruimen. Wie later instapt bij hogere prijzen, kan met een kleinere kavel en een eenvoudiger huis misschien toch nog een plek veroveren terwijl die bij een ontwikkeling met een grote ontwikkelaar wellicht onbereikbaar was geworden. Of dit ook zo uitpakt, moet echter nog worden gezien: de eerste marktconforme prijsaanpassing is begin 2019 aangekondigd. Op het Marineterrein in Amsterdam is ruimte voor stapsgewijs ontwikkelen in een bestuursovereenkomst vastgelegd. Het Marineterrein is een geïsoleerd liggend militair terrein middenin de stad, in handen van

het Rijksvastgoedbedrijf en gebruikt door het ministerie van Defensie. Sinds 2015 verlaat Defensie gefaseerd het terrein en krijgt het een nieuwe bestemming. Het Rijk en de gemeente Amsterdam werken hierbij samen en hebben Bureau Marineterrein aangesteld om uitvoering te geven aan de ontwikkeling, exploitatie en beheer van het gebied. In 2013, toen de bouwsector nog grotendeels stil lag, sloten zij een bestuursovereenkomst over de ambities en manier van ontwikkelen, waarbij is afgesproken dat de gebouwen op het terrein in elk geval tot en met 2021 worden verhuurd aan startups en creatieve bedrijven die richting geven aan het gewenste, innovatieve karakter van het gebied. Sinds enkele jaren neemt zowel vanuit de politiek als markt de druk om snel woningen op het terrein te realiseren toe. Door de bestuursovereenkomst wordt de incrementele ontwikkeling van het gebied voorlopig beschermd, al is niet zeker hoe dit na 2021 zal uitpakken.

Instituties doorbreken

Incrementeel ontwikkelen betekent een geheel nieuwe manier van werken, met andere spelers, regels en processen. Voor overheden betekent het een ware cultuuromslag: van project- naar procesmatig werken, van een controlerende naar een meer faciliterende houding, en van zelf aan het roer staan naar openstaan voor inzichten van buiten de organisatie. Het is vanzelfsprekend dat een dergelijke omslag niet zo maar wordt gemaakt en soms tot frustratie leidt bij betrokkenen. Dit zien we bijvoorbeeld bij de eedergenoemde K-buurt, waar Hart voor de K-buurt breder en langduriger wilde meedenken over de ontwikkeling van de buurt dan mogelijk was binnen de kaders van het projectmatig werken dat door de gemeente Amsterdam wordt gehanteerd (Plaberum genaamd). Dit levert dan ook een hoop frustratie op bij de projectmanagers. Ook elders in Amsterdam lopen ambtenaren hier tegenaan (Spanjar et al., 2019). Het is van belang om nieuwe institutionele kaders te ontwikkelen voor hoe om te gaan met initiatieven die zelf ruimte willen ontwikkelen, zodat ambtenaren zich hierop kunnen beroepen en kan worden voorkomen dat alleen mondige buurtgroepen of initiatieven een invloedrijke positie krijgen. Overigens moeten niet alleen overheden maar ook initiatieven soms nog leren samenwerken. Dit geldt ook voor Hart voor de K-buurt: hoewel zij nu zelf met een plan mogen komen, zullen zij zich op een constructieve en coöperatieve manier moeten gaan opstellen om de plannen werkelijk met de gemeente tot uitvoering te kunnen brengen.

Ook wanneer incrementele ontwikkeling een doelbewuste strategie is, zien we dat nog veel onduidelijk is over de gewenste houding en inzet van ambtenaren en de mogelijkheden om zaken door initiatiefnemers zelf te laten doen. In Oosterwold bij Almere tekenen bewoners niet alleen hun eigen kavel in maar leggen zij ook zelf wegen, riolering, straatverlichting en elektriciteit aan. De gemeente geeft enkel een set van spelregels mee aan initiatiefnemers. Het eindbeeld voor de gebiedsontwikkeling is zo relatief open. Dit vraagt echter veel van overheden en meer dan vooraf verwacht: zo bleken milieunormen voor waterkwaliteit te worden overschreden door de individuele behandelssystemen voor afvalwater (iba's) die door bewoners worden geïnstalleerd, terwijl de gemeente zorgplicht heeft voor afvalwaterverwerking en nu dus alsnog moet ingrijpen. Voor het Waterschap blijkt de controle op de iba's die huishoudens in Oosterwold aanleggen, de kosten van controle op de waterkwaliteit enorm te verhogen. Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie die medio 2019 wordt uitgevoerd, wordt de werkwijze waarschijnlijk op een aantal punten bijgesteld.

Incrementele ontwikkeling vormt op dit moment een experimentele niche die afwijkt van meer gebruikelijke werkwijzen in stedelijke ontwikkeling. Reflecteren op en leren van de ervaringen met deze experimenten, zoals we bij Oosterwold zien, is cruciaal voor het laten ontstaan van een geïnstitutionaliseerde incrementele werkwijze. Het lijkt verstandig

experimenten zorgvuldig en bij voorkeur kleinschalig op te zetten, zodat potentiële risico's worden beperkt. Tevens is het van belang dat evaluaties onafhankelijk worden uitgevoerd en lessen breed worden gedeeld, zodat niet alleen ambtenaren betrokken bij de experimenten leren van opgedane ervaringen maar ook andere gemeenten hieruit lering kunnen trekken.

Lerend ontwikkelen in kleine stappen

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat zowel 'spontane' als doelbewust ingezette incrementele ontwikkeling moeite heeft om vaste voet aan de grond te krijgen. Veel initiatieven worden na een tijdelijke fase beëindigd en de mate van invloed op meer lange termijn planvorming of invulling is vaak beperkt. Soms speelt opportunisme een rol en worden tijdelijke of kleinschalige initiatieven vooral ingezet om schot in de ontwikkeling te krijgen en het gebied alvast van waarde te voorzien, voordat meer grootschalige plannen kunnen worden uitgevoerd. Zelfs bij Toentje zou je kunnen zeggen dat de vraag waar de tuin zou mogen komen, door de gemeente is bepaald, niet vanuit een initiatief dat een bepaalde plek voor ogen had om iets te doen. Uiteindelijk zijn het investeringsbeslissingen én grondposities die bepalen welk grondgebruik ergens mogelijk is.

Een dergelijke (kritische) analyse mist echter het feit dat gemeenten continu afwegingen dienen te maken tussen diverse belangen. Gezien de woningvraag en -prijzen in de jaren na de crisis extreme hoogten aannamen in Amsterdam, is het ook begrijpelijk dat de gemeente locaties zoekt om woningen toe te voegen en geen tijd wil nemen om stapsgewijs te ontwikkelen. Bovendien zagen we ook diverse aanknopingspunten om incrementele ontwikkeling een meer blijvend karakter te geven. Bovenal lijkt het van belang om incrementele ontwikkeling los te breken van haar 'open en spontane' imago. In dit artikel maakten we duidelijk dat om een meer blijvende positie te verwerven, visievorming, overtuigingskracht, grondposities en heldere institutionele kaders van groot belang zijn. Daarmee is incrementele ontwikkeling misschien wel niet zo heel anders dan 'standaard' werkwijzen.

Wanneer een gemeente ook op langere termijn burgers en kleine ondernemers de kans wil geven om voor eigen gebruik en stapsgewijs een gebied te ontwikkelen, lijkt het sleutelen aan grondposities en regels voor invulling van een gebied essentieel. Het organiseren van flexibiliteit in kavelomvang en laagdrempelig en vroegtijdig toestaan van niet-professionele ontwikkelaars (burgers, ondernemers) die voor eigen gebruik ontwikkelen, vormen handvaten voor de praktijk om ondanks institutionele beperkingen en markkrachten toch (kleine) stappen te zetten om nieuwe partijen een kans te geven meer stapsgewijs gebieden tot ontwikkeling te brengen. Een andere denkrichting kan zijn om een deel van het te ontwikkelen vastgoed buiten de markt te houden. Zoals gemeente Amsterdam dit al voor woningen doet (40-40-20) zou een dergelijke maatregel misschien ook voor bedrijfspanden en voorzieningen kunnen worden toegepast. Institutionele kaders die andere partijen een kans geven, zoals we zien in onder andere Buiksloterham en het Marineterrein zijn dus van belang, ook om de eigen gemeentelijke organisatie te dwingen anders te werk te gaan. Tevens zouden gemeenten een rol kunnen spelen in het helpen van ondernemers of initiatieven bij het professionaliseren door bijvoorbeeld te ondersteunen (in tijd en kennis) bij het ontwikkelen van een duurzaam business model en gezamenlijke visie.

Referenties

Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel, & J. Tennekes. (2012). Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design.

Franke, S., J. Niemans & F. Soeterbroek (red.) (2015). Het nieuwe stadmaken. Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld. Haarlem/Amsterdam: trancity*valiz.

Jacobs, J. (1961). The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.

Majoor, S. (2015). 'Big is Beautiful'? Kleinschalige stedelijke projecten voor een nieuwe eeuw. In: EU@ Amsterdam (pp. 149-154). Amsterdam: AUP.

Rijksoverheid (2017). De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/beleidsnota-s/2017/02/17/de-opgaven-voor-de-nationale-omgevingsvisie>

Spanjar, G., J. van Aanholt, F. Suurenbroek en S. Majoor (2019) De heilige graal van democratische buurtontwikkeling, Rooilijn 52(1), pp. 8-17.

Soeterbroek, F. (2016). Organische stads- en gebiedsontwikkeling crisis-hype? Mooi niet! <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/organische-stads-en-gebiedsontwikkeling-crisishype-mooi-niet/>

Ten Have, F. (2016). Winnaar MCD-scriptieprijs: Niks organische gebiedsontwikkeling, kaders en visie hebben we nodig. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/niks-organische-gebiedsontwikkeling-kaders-en-visie-hebben-we-nodig/>

Uittenbroek, C. (2014). How mainstream is mainstreaming?: The integration of climate adaptation into urban policy. Utrecht University.

Ruimtelijke verbreding van grootschalige infrastructuurprojecten

casestudy Dender- en Leievallei

Tara Op de Beeck¹ en Charlotte Timmers²

Stellingen

1. Gebiedsgerichte werking kent een verschuiving op Vlaams niveau; van beleidsuitvoerend naar pro-actief kansen detecteren
2. Processen worden gevoerd vanuit de inhoud, gebaseerd op systemische analyses, ontwerpend onderzoek en structurele partnerwerking en zo nodig bijgestuurd
3. Horizontaal en verticaal samenwerken vergt voldoende inzicht in de standpunten en doelstellingen van elk van de actoren

- 1 Tara Op de Beeck: Departement Omgeving - Universiteit Gent
tara.opdebeeck@vlaanderen.be, tara.opdebeeck@ugent.be
Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en projecten
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
- 2 Charlotte Timmers: Departement Omgeving
charlotte.timmers@vlaanderen.be
Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en projecten
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel

1. Gebiedswerking vanuit Vlaanderen

De laatste decennia heeft het Vlaams planningsdiscours te maken gekregen met verschillende verschuivingen in aanpak van Vlaamse planningsprocessen, maar ook in positie en rol die men hierin opneemt. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), dat werd goedgekeurd in 1997, werd de basis gelegd voor gebiedswerking op Vlaams niveau. In het RSV werden de gewenste ruimtelijke structuur omschreven van 'Buitengebied' 'Stedelijk Gebied' en 'Gebieden voor economische activiteiten', waaraan via een uitvoerende rol de planningsprocessen werden gekoppeld. Het RSV schiep een duidelijk kader ter uitvoering van deze gebiedsgerichte planningsprocessen en gaf hiërarchisch aan welke processen op welk niveau diende aangevat te worden. Op Vlaams niveau werden drie grotere taken geïdentificeerd voor het departement Omgeving (voormalig Ruimte Vlaanderen); het afbakenen van de dertien centrum steden, het opmaken van AGNAS RUP's voor de dertien deelgebieden ter bewaring van de open ruimte, en het aanduiden en plannen van de bedrijventerrein waarbij het Economisch Netwerk Albertkanaal (ENA) een eigen programmatie kende. Naast deze drie grote taken worden de strategische projecten ook nog ingezet als 'uitvoeringssubsidie' ter uitvoering van het RSV. Deze processen worden echter uitgevoerd door een onafhankelijk projectcoördinator, en strikt genomen dus niet vanuit het departement Omgeving (DOMG).

Vanuit de strategische planning van het RSV ging de overheid een meer actieve rol opnemen in de ontwikkeling van de ruimte (Steunpunt Ruimte, 2016). Dit deed ze door de te ontwikkelen gebieden aan te duiden en hier vervolgens een programmatie (cfr. taakstelling) aan te koppelen. Dit kader vormde de basis voor gebiedswerking op Vlaams niveau. De taken en instrumenten waren hiermee duidelijk, waardoor ook naar andere actoren toe de rol en verwachtingen t.a.v. ruimtelijke ordening helder waren.

De opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) in 2011 zorgde voor een eerste verschuiving in de gebiedsgerichte werking van het DOMG. Er werden nieuwe inzichten gecreëerd en tijdelijke processen gelanceerd ('BRV-Relance' - 2014) om hiermee aan de slag te gaan. In 2013 werden met de T.OP projecten (territoriaal ontwikkelingsprogramma) een nieuw soort gebiedsontwikkeling geïntroduceerd in voorbereiding op de omschakeling naar beleidsplanning. Deze worden als volgt omschreven; "Een territoriaal ontwikkelingsprogramma brengt relevante belanghebbenden samen om in een bepaald gebied vanuit gemeenschappelijke doelstellingen tot (een programma van) realisaties op korte en middellange termijn te komen." (T.OP projecten, sd). Er werden drie gebieden vanuit Ruimte Vlaanderen geselecteerd om i.s.m. partners (provincies, gemeenten, Vlaamse overheid,...) een ontwikkelingsprogramma op te zetten. De selectie van deze gebieden gebeurde op een nogal 'top-down' manier, waardoor er bij de verschillende actoren in het begin een zekere 'sense of urgency' ontbrak (Terry et al., 2018). De T.OP-projecten hadden in tegenstelling tot de planningsprocessen vanuit het RSV zoals hierboven omschreven, een minder duidelijk kader. Het lag aan de procescoördinator om de vrijwilligheid te overstijgen om een gezamenlijk project op te zetten.

Met de goedkeuring van het strategisch Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (sBRV) in 2018 krijgt deze meer initiërende vorm van gebiedsontwikkeling, zoals in de T.OP-projecten, iets meer kader; *“Het Vlaams ruimtelijk beleid zet in op gebiedsontwikkeling en stimuleert bovenlokale geïntegreerde gebiedswerking. Pertinente maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken kennen vaak een duidelijke bovenlokale dimensie. Geïntegreerde gebiedswerking is daarom belangrijk. Het Vlaams ruimtelijk beleid zet in op geïntegreerde en gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkeling als werkpraktijk. Dit is een dynamisch proces van visievorming, programmering, uitvoering, realisatie en evaluatie op bovenlokaal niveau. Het doel is vanuit een gemeenschappelijke visie en doelstellingen, projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers af te stemmen en te realiseren.”* (Departement Omgeving, 2018). Echter met het uitblijven van de bijhorende beleidskaders steunt de ruimtelijk ordening nog steeds op het RSV uit 1997. In de praktijk betekent dit dat we moeten werken met de kaders en instrumenten van het RSV, waarin de waarden van het BRV worden geïntegreerd.

Zo komen we tot een derde verschuiving in de gebiedsgerichte werking op Vlaamse niveau, waarbij de rol van het DOMG is verschoven naar een ‘pro-actief faciliteren’. De trajecten van Dender- en Leievallei maken hier deel van uit. Hierbij wordt er getracht de beleidsdoelstellingen van het BRV actief te koppelen aan trajecten van partners, trajecten van een groter strategisch belang, waar ruimtelijke ordening kansen detecteert om ruimtelijke meerwaarde te bieden. Deze werkwijze is vernieuwend, maar komt voort uit een ondervinding dat een sectorale aanpak van knelpunten vaak uitmondt op een duur proces dat jaren aansleept en nergens toe leidt (zie NZ limburg, AGNAS RUP Peer, vernieuwing sluisen Dender,...)

Deze trajecten zijn vaak bovenlokale infrastructuurprojecten geïnitieerd door andere Vlaamse actoren. De betrokkenheid vanuit DOMG overstijgt in deze verschoven rol het opmaken van een (verordend) plan. In deze processen wordt de uitwerking van een GRUP niet langer als finaliteit beschouwd, maar als een onderdeel van gebiedswerking op een grotere schaal. De uitkomst van deze trajecten naar welke ruimtelijke meerwaarde gecreëerd gaan kunnen worden, is meestal onduidelijk, maar vanuit een geïntegreerd werken wordt zoveel mogelijk gestreefd naar win-wins.

Dit is geen eenvoudige rol om op te nemen aangezien, net zoals bij de T.OP-projecten, er wordt gewerkt vanuit een ‘vrijwilligheid’. De meerwaarde van DOMG in het traject moet worden bewezen gezien de rol in het proces het inzetten van een instrument (RUP) overstijgt. Wat wordt beoogd is een wisselwerking tussen procesvoering, planvorming en programmatie, projecten, en partnerschappen. Om dit te doen wordt er ingezet op de verbeeldende kracht van de ontwerpend onderzoek, systemische analyses en wordt de intrinsieke koppeling tussen planinhoud en procesvoering bewaakt.

Vanuit deelname aan beide processen in Dender- en Leievallei reflecteren we op de eigen rol en hoe er gewerkt werd en wordt vanuit planinhoud en proces, telkens op zoek gaande naar ruimtelijke meerwaarde en win-wins. Beide processen worden eerst gesitueerd en vervolgens in drie delen opgesplitst;

- Kansen grijpen: waarbij er wordt bekeken hoe DOMG betrokken raakte bij het proces, waar ze oorspronkelijk geen expliciete rol in het proces had.
- Samenwerking: waarbij er gereflecteerd wordt op hoe de samenwerkingen horizontaal en verticaal worden opgezet.
- Rol van ontwerpend onderzoek: waarbij de rol van DOMG in het proces wordt verbreedt door de inhoudelijke kennis en inzichten opgebouwd vanuit ontwerpend onderzoek op verschillende schaalniveaus

2. Situering: cases Dender- en Leievallei

Leievallei

De historische groei van de Leievallei is al meermaals uitgebreid omschreven. In deze paper beperken we ons tot de ontwikkeling van de Leie als transportas in kader van het TEN-T netwerk en de relatie tot het (gewestelijk) ruimtelijk beleid.

Het idee om een performant binnenvaart netwerk uit te bouwen ontstond eind jaren '90. Er werden verschillende haalbaarheidsstudies en kostenbatenanalyses uitgevoerd om tegen 2006 te landen met een Geïntegreerd Strategisch Plan, goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Dit plan is opgebouwd uit twee delen; een luik binnenvaart en een luik rivierherstel. Binnen het luik rivierherstel werden in 2008 bij wijze van een plan-MER tien deelgebieden, gelegen tussen Wervik en Deinze, vastgelegd waar 500ha natte natuur zou gerealiseerd moeten worden. Het project Seine-Schelde kent drie actoren die instaan voor de realisatie op terrein en zo uitvoering geven aan de beslissing Vlaamse Regering uit 2010. Deze drie zijn respectievelijk; De Vlaamse Waterweg (DVW) als verantwoordelijke voor de uitvoering van het luik binnenvaart en algemene coördinatie, het Agentschap Natuur en Bos (ANB) als verantwoordelijke voor de uitvoering van het luik rivierherstel en de Vlaamse Landmaatschappij dat in opdracht van ANB een grondenbank heeft opgezet en mede uitvoering geeft aan rivierherstel door het opstellen van de inrichtingsplannen.

In 2008 werden reeds drie van de tien deelgebieden bij de afbakening regionaal stedelijk gebied van Kortrijk herbestemd naar natuur, de overige zeven deelgebieden zijn vandaag nog ingekleurd als agrarisch gebied. De herbestemming van deze deelgebieden maakt deel uit van het nog op te maken AGNAS GRUP 'Leievallei van Bavikhove tot Deinze'. In 2011 werd dit GRUP een eerste maal geagendeerd en werd een startnota opgemaakt. Al snel werd duidelijk dat de impact op landbouw veel groter zou zijn dan oorspronkelijk gedacht, zoals ook in 2014 werd aangetoond met de opmaak van een landbouweffecten rapport (LER). De opmaak van het GRUP werd on-hold gezet tot het verder werd uitgeklaard hoe er zou worden omgegaan met de getroffen landbouwers. De 'beleidsuitvoerende' rol van Ruimte Vlaanderen (huidige DOOMG) was dan reeds uitgespeeld. Via het strategisch project Groene Sporen 1 en 2 (2011 – 2017) werd Seine-Schelde nog vanaf de achtergrond mee opgevolgd, maar het strategisch project Groene Sporen kende een andere focus, namelijk uitvoering geven aan een aantal reeds opgestelde gebiedsvisies in de vorm van een aantal projecten (Vlaspark Kuurne, Brielmeersen, Balokken, Gaverbeek, Heulebeek,...). Vanuit de coördinatie van het strategisch project was er ook beperkte interactie met de verschillende Vlaamse overheden in kader van Seine-Schelde.

Aan het einde van Groene Sporen 2 (eind 2017) werd een evaluatie opgemaakt vanuit de (nieuwe) directie Gebiedsontwikkeling (deel uitmakend van de afdeling GOP – Gebiedsontwikkeling Omgevingsplanning en -Projecten) van het DOMG. De conclusie was helder; het Groene Sporen traject gaf uitvoering aan een heel aantal provinciale programma's, maar zocht geen afstemming met het 'Vlaamse' infrastructuurproject Seine-Schelde. Daarenboven ontbrak er een ontwikkelingsvisie voor het deel van de Leievallei tussen Kuurne en Deinze, als grensstreek tussen provincies Oost- en West-Vlaanderen en de intercommunales Leiedal en Veneco. De evaluatie van Groene Sporen 2 viel samen met een momentum in andere processen, nl.; de actualisatie van de Seine-Schelde plannen, met de opzet van een Interbestuurlijk Overleg Zuid-West-Vlaanderen, en de opstart van het strategisch project Oost-Vlaams Kerngebied. Kortom er was afstemming nodig vanuit het ruimtelijk beleid, dus het DOMG ging een actievere rol opnemen.

Dendervallei

De Dendervallei stelde ooit een ruimtelijk coherente, netjes langs een van de waterroutes van de schelde-delta gepositioneerde wereld van Dendersteden voor. Vandaag echter is deze morfologisch allesbehalve samenhangend gestructureerd en zitten we met een verstedelijkingspatroon dat slechts gedeeltelijk samenvalt met de bekkenlogica, en er zeer vaak regelrecht tegenin gaat (Atlas Atelier ORBP Dender, Maat ontwerpers). Mede hierdoor is de Dendervallei een vallei die zeer kwetsbaar is voor de gevolgen van de klimaatverandering, iets wat de regio in december 2010 en januari 2011 aan levende lijve heeft mogen ondervinden toen hevige regenval een overstroming genereerde die we eens in de 100 jaar ervaren (T100 overstroming). Door de klimaatverandering zullen deze overstromingen zich vaker en heviger gaan voordoen, wat een zware impact heeft en zal hebben op het wonen, werken en leven in de regio.

Naar aanleiding van deze zware overstromingen is er in 2011 een interbestuurlijk overleg georganiseerd door Gouverneur Denys vanuit een coördinerende opdracht van voormalig Minister Joke Schauvliege. De betrokken ministers, waterbeheerders en het stadsbestuur van Geraardsbergen waren op dit overleg aanwezig waar een plan van aanpak werd opgemaakt voor de wateroverlast in het Denderbekken. Op 25 mei 2012 werd dit plan principieel goedgekeurd door de VR (Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering; plan van aanpak voor de wateroverlast in het Denderbekken., 2012). Dit plan bevatte acties op 2 niveaus die beide ter opvolging waren van het CIW. Specifiek voor spoor 2 zou de opvolging gebeuren in nauw overleg met de betrokken besturen, waterbeheerders en Ruimte Vlaanderen (DOMG). Dit spoor 2 beschrijft een eerste geïntegreerde aanpak van de waterproblematiek via de opmaak van een strategische visie. Een strategische visie vertrekkend vanuit de principes van het integraal waterbeleid en een duurzame ruimtelijke ordening. In het plan van aanpak werd geopperd dat deze visie een evenwicht moet nastreven tussen de verschillende maatschappelijke vragen, rekening houdend met de ecologische aspecten van de vallei en vragen van lokale besturen.

Volgend op deze beslissing zijn in 2015 gesprekken gestart tussen de provincie Oost-Vlaanderen, DVW, Gouverneur Denys en DOMG om nieuwe perspectieven te bieden aan het gebied door het veerkrachtig te ontwikkelen als de westelijke groenblauwe long van het Metropolitane kerngebied (MKG). Er heerste wat terughoudendheid tijdens deze gesprekken uit angst voor het vertragen van al lopende processen, bijkomende werklust en het gemis van duidelijke meerwaarde van deze strategie. De belangrijke lopende dossiers in de tijd met focus op een ruimtelijke visie voor de regio op korte en lange termijn waren;

- Het Overstromingsrisicobeheerplan (ORBP) Dender en het strategisch project Denderland
- In Ninove Zuid; Brownfield Burchtdam, signaalgebied en projecten in omgeving Ninove-Zuid
- GRUP vliegveld Overboelare en de dijken van de Majoor v. Lierdelaan
- Quick-win projecten waaronder 'Grondenruil' in Geraardsbergen ter uitvoering van het BRV.

Echter, voorstellen om deze processen op elkaar af te stemmen en samenwerking te organiseren om naar een integrale en geïntegreerde oplossing voor de regio te gaan vonden nog geen aanknopingspunt bij de verschillende partners in het gebied.

Door onder meer investeringen van de provincie Oost-Vlaanderen en DOMG, maar ook de gemeenten Ath, Lessines, Geraardsbergen, Ninove, Liedekerke, Denderleeuw en Aalst, in het strategisch project Denderland (2015-2018) zijn de eerste fundamenten gelegd voor een succesvol bovenlokaal overlegplatform, met een brede waaier aan actoren, over de

sector- en bestuursgrenzen heen. Deze werking richtte zich voornamelijk op 3 inhoudelijke sporen; Energielandschappen, Recreatie en een Veerkrachtige vallei. (Snauwaert, 2018) Voor bepaalde sporen van dit strategisch project wordt er momenteel van visie/actieprogramma naar uitvoering/realisatie gegaan.

Door middel van de goede werking van het strategisch project Denderland en zijn project-coördinator is eind 2015 de deur opengegaan voor een geïntegreerde en verbrede aanpak voor de waterproblematiek van de Dender. Het overleg aangaande de communicatie over de lopende projecten tussen DVW, de provincie Oost-Vlaanderen, en DOMG op 15 februari 2016, bevestigde de noodzaak aan deze strategische en integrale visie. Er was vooruitschrijdend inzicht over de mogelijke impact van eventuele maatregelen op de vallei en een partnerschap werd opgestart. Dit partnerschap rond het gezamenlijk begeleiden van het maatschappelijk debat rond het ORBP Dender groeide uit tot het project 'Ruimte voor water: samenwerken aan een Dender in balans' waar er wordt ingezet op; het verhogen van de waterveiligheid, Streven naar economische en maatschappelijke meerwaarde en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Dit via het toepassen van de meerlaagse waterveiligheid.

3a. Kansen grijpen

De processen rond Leie- en Dendervallei zijn allebei niet geïnitieerd vanuit het beleidsdomein ruimtelijke ordening, maar vanuit de beheerder van de infrastructuur (in dit geval telkens DVW). In beide processen was het voor DVW reeds duidelijk hoe hun proces zou verlopen, maar gaande weg kregen ze steeds meer publieke weerstand en moest er worden afgeweken van de vooropgestelde timing.

DOMG zag dit als een kans om over te stappen van een rechtlijnig sectoraal proces, waar je elke besluitvoering stap duidelijk weet uitgezet van A naar B, naar een dynamisch proces, waar het studiegebied wordt verbreed, om gebiedsgerichte kennis op te kunnen doen, om later weer te focussen op de te realiseren projecten. De 'omweg' die DOMG hier introduceert door het proces te verbreden om uit een houding van weerstand te treden, heeft als doel te komen tot een meer geïntegreerd project.

Leievallei

De samenloop van omstandigheden en het momentum in de verschillende processen rond het gebied van de Leievallei zag DOMG als aanleiding ('window of opportunity') om een voorstel uit te werken om een nieuwe beslissing Vlaamse Regering te agenderen. Dit om de zoekzones ter realisatie van de 500ha natte natuur te verruimen en de eigen beleidsdoelstellingen te vertalen op terrein. DOMG stelde voor om via een traject van ontwerpend onderzoek op zoek te gaan naar andere geschikte gebieden dan de tien reeds aangeduide deelgebieden. Dit voorstel werd afgeslagen door de partners van Seine-Schelde, maar de medewerking van DOMG om de blik te verruimen vanuit een andere rol werd wel als opportuun beschouwd.

DOMG voerde het voorbereidend onderzoek en kwam tot de conclusie dat een gebiedsvisie ontbrak voor het deel van de Leie tussen Kuurne en Deinze. Dit zou de scope worden van het traject. Er werd gestart met een gesprek met de 7 steden/gemeenten langs de Leie (Kuurne, Harelbeke, Waregem, Wielsbeke, Dentergem, Zulte en Deinze) om hun bezorgdheden m.b.t. Seine-Schelde te capteren en te bepalen welke thema's zij zeker mee wouden integreren in het traject. Met het middenveld Boerenbond, ABS en de natuurverenigingen (Natuur.Koepel en Torenavalk) werd ook gesproken om hun standpunt t.o.v. het project te kennen. Zoals in vele open ruimte projecten, staan landbouw en natuur hier ook op gespannen voet.

De plan-MER vraagt namelijk het omzetten van 500ha landbouwgebied tot natte natuur. In het verleden werden reeds pogingen gedaan om dit beter te faciliteren; er werd een bijzonder coördinator aangesteld en er werd voorgesteld de zoekzone te verruimen naar de Leie richting Gent toe. Uiteindelijk zorgt de patstelling dat we terug bij af staan – De poging vanuit het DOMG om vanuit een geïntegreerde aanpak te onderzoeken welke bijkomende gebieden verruimd konden worden aangeduid ter ontwikkeling van natte natuur werd daarom begrijpelijk als bedreigend gezien. De Vlaamse partners vreesden dat bijkomend onderzoek het proces verder zou vertragen en bijkomende onduidelijkheid creëren. De betekenis van geïntegreerd ruimtelijk onderzoek en de potentie om op zoek te gaan naar win-win's over verschillende sectoren heen, werd moeilijk begrepen.

Op basis van de gesprekken werd geopteerd om een verkenningstraject op te zetten, de opgaves in de vallei waren nog niet voldoende duidelijk en een bovenlokale kijk zou interessante inzichten kunnen bieden. De insteek was het creëren van een veerkrachtig landschap – welke open ruimte systemen spelen hierbij een rol en welke stedelijke systemen moeten daarvoor opgeruimd worden of wijken. De rol van DOMG is dus verbreed van het opstellen van het AGNAS GRUP 'Leievallei van Bavikhove tot Deinze' tot initiëren en ondersteunen van een ruimer ontwikkelingsprogramma i.s.m. lokale actoren.

Dendervallei

In Nederland gebruikt men de methodologie van het verbreden van infrastructuurprojecten naar gebiedsgerichte projecten al langer. Dit vooral als methodologie om draagvlak en doorbraken te creëren. DOMG zag hier een analogie met de Dender, een lijninfrastructuur die ook botst op zijn sectorale grenzen. Waar actiecomités zoals Omer Wattez elke kans aangrijpen om een 'niet transparant' sectoraal planningsproces aan te vechten; zoals ook de modernisering van de stuwsluiscomplexen op de Dender.

Het vastlopen van verschillende planningsprocessen van DVW in de Dendervallei en de beslissing van de VR rond het geïntegreerde plan van aanpak van de waterproblematiek hebben gezorgd voor een momentum voor zowel DOMG als Provincie Oost-Vlaanderen. De complexiteit waarbinnen het ORBP zich situeerde opteerde een vernieuwende, interactieve, creatieve aanpak. Met integratie van bovenlokale beleid opgaves.

DOMG heeft een geïntegreerde werkwijze via ontwerpend onderzoek aangeleverd voor het proces. Zodat op deze manier een infrastructuurproject met grote impact op zijn omgeving ook mee als hefboom zou kunnen fungeren in de duurzame transitie van de regio. Provincie Oost-Vlaanderen heeft dan weer gespecialiseerde kennis in participatie en communicatie aangeleverd. In een gebied waar de lokale stakeholders een sceptische houding stellen tegenover het ambtelijke niveau, door de jarenlange infrastructurele aanpak van de waterproblematiek, hebben we in dit traject ervoor gekozen om te investeren in het opbouwen van vertrouwen. Het creëren van draagvlak, door een doorgedreven participatieve aanpak waar we maatregelen op een slimme en geïntegreerde manier introduceren en laten inspelen op de lokale noden en ambities.

Door het succes van deze aanpak wil DOMG deze regionale gebiedswerking verder bestendigen en een initiërende rol hierin opnemen. Daarom zet DOMG, nu, naast het traject van Ruimte voor water, samen met provincie Oost-Vlaanderen in op een gebiedsprogramma voor de Dendervallei. Waar er bovenlokaal structureel wordt ingezet op 3 bovenlokale strategische doelstellingen met lokale verankeringen. De eerste gesprekken hierover zijn lopende.

3b. Samenwerking

Leievallei

De Vlaamse actoren van Seine-Schelde (DVW, ANB, VLM) stonden weigerachtig ten opzichte van het (opnieuw) breed opentrekken van het proces. Ze vreesden dat hierdoor reeds gemaakte beslissingen mogelijks op de helling zouden komen te staan. Er werd daarom vanuit DOMG beslist om het verkenningstraject ter versterking van het open ruimtesysteem van de Leievallei (van Kuurne tot Deinze) als een paralleltraject op te zetten, naast de structuur van Seine-Schelde. De partners betrokken in het project zijn de steden en gemeenten Kuurne, Harelbeke, Waregem, Wielsbeke, Dentergem, Zulte en Deinze, de twee provincies Oost- en West-Vlaanderen en de intercommunales actief in het gebied; Leiedal en Veneco. Deze partners worden in eerste lijn betrokken. De Vlaamse actoren en het middenveld worden betrokken in de vorm van workshops doorheen het proces en via de betrokkenheid van het DOMG in de processtructuur van Seine-Schelde (stuurgroep, klankbordgroep en de werkgroep 'natte natuur'). Deze opzet geeft de nodige vrijheid om de Leievallei te definiëren als een breder systeem (inclusief de zijarmen) dan in Seine-Schelde, waar uitsluitend wordt gefocust op de doorsnede van de rivier en de 10 deelgebieden (10 oude meanders).

Zoals hiervoor werd omschreven is een verkenningstraject een traject waarin inzichten worden gecreëerd. Om dit traject niet al te veel te verzwaren werd beslist een ambtelijke stuurgroep op te richten; de programmeringsgroep. De naam verwijst hiermee naar het feit dat er geen beslissingen dienen gemaakt te worden, maar dat vanuit elke partner wel een agenderende rol wordt verwacht binnen hun werking. Eens het traject verder gevorderd is en de opgaves en mogelijke ontwikkelingsscenario's verduidelijkt zijn, kan er overgegaan worden tot het beslissen op de verschillende niveaus.

Dendervallei

De dagelijkse aansturing van het project Ruimte voor water; samen werken aan een Dender in balans wordt binnen het begeleidingsteam aangestuurd. In dit begeleidingsteam zetelen de verschillende partners van het proces, nl. DVW, provincie Oost-Vlaanderen en DOMG. De organisatie van de hoofdprocessen, opstellen van verschillende doelen en eindproducten worden op dit niveau horizontaal tussen de partners besproken en beslist. Dit begeleidingsteam wordt op zijn beurt aangestuurd door een besloten stuurgroep. In een eerste verkenningfase; door de abstractie van het proces; werd er niet gewerkt met een uitgebreide stuurgroep. Hierin zetelden; de partners, VMM, waterbeheerders van Provincie Oost-Vlaanderen en de burgemeester van Geraardsbergen als vertegenwoordiger van de negen Dendergemeenten. Vandaag wanneer we overstappen naar de fase van het alternatieven-onderzoek; en we dus concretere uitspraken op het terrein gaan kunnen doen; hebben we op basis van het participatie- en communicatieplan beslist om de stuurgroep uit te breiden met een politieke afvaardiging van alle negen Dendergemeenten, maar ook ANB, VLM, Erfgoed,... Het ORBP plan wordt vormgegeven in samenwerking met verschillende stakeholders, en dus zonder hun input, feedback en ondersteuning kunnen we geen maatschappelijk gedragen plan opstellen.

Naast de stuurgroep hebben we de Vlaamse actoren, gemeenten en het middenveld doorheen het proces actief betrokken via verschillende workshops en consultatierondes, klankbordgroepen, maar ook thematische werksessies. Momenten waarin we de koppeling kunnen leggen naar visies, opinies, lopende projecten, potentiële of geïdentificeerde knelpunten en maatregelen, thematische kennis van de verschillende stakeholders.

De klankbordgroep wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de projectpartners en van de verschillende stakeholders die werkzaam zijn in het gebied. De leden van de klankbordgroep trachten we tijdens deze vergaderingen op een interactieve manier betrokken bij het project.

Het proces bestaat uit verschillende hoofdprocessen en enkele flankerende deelprocessen. De bestekken van deze verschillende processen vallen ook nog eens onder de verschillende partners binnen het project. De hoofdprocessen zijnde; 'Projectondersteuning ORBP's', 'Atelier ORBP Dendervallei' en 'Een kwantitatieve analyse van de inzet van ruimtelijke instrumenten en meerwaarde-strategieën'. Deze processen hebben een maximale interactie en transparantie tot elkaar en koppelen terug via dezelfde overlegstructuren; begeleidingsteam, stuurgroep en klankbordgroep. De flankerende deelprocessen daarentegen maken gebruik van een eigen stuurgroep en aansturing, en streven een optimale wisselwerking en transparantie met de hoofdprocessen na.

Binnen het proces van Ruimte voor Water en een verdere gebiedswerking in de vallei is het belangrijk om deze processen en structuren juist te kunnen kaderen en zoveel mogelijk gebruik te kunnen maken van dezelfde overlegstructuren. Dit om verwarring en overbevraging bij de verschillende stakeholders te vermijden.

3c. Rol van ontwerpend onderzoek

In beide projecten wordt ontwerpend onderzoek niet ingezet om tijdens het proces te komen tot een 'af' plan. Het is eerder een tool die gebruikt wordt tijdens het proces om op verschillende momenten het debat te openen, vanuit verschillende uitgangspunten verschillende interesses te triggeren, de blik te verruimen en inzichten te creëren. Dit voornamelijk door op bovenlokale en lokale schaal linken te leggen tussen de verschillende beleidsdomeinen die anders niet worden gelegd.

Leievallei

Ontwerpend onderzoek werd in het proces van de Leievallei om verschillende doeleinden als tool ingezet gedurende het verkenningstraject. Het diende om het bestaande materiaal (visies en studies) te synthetiseren, om te onderzoeken op basis van systemische analyses, als gesprekskader tussen uiteenlopende partners op verschillende workshops, ter aanduiding de belangrijkste opgaves in het gebied en als verbeelding naar mogelijke ontwikkelingsscenario's.

Gezien de grote tegenstelling tussen landbouw en natuur was het moeilijk om een 'neutraal' verhaal op te bouwen om de verschillen aan beide zijden mogelijks te overstijgen (altijd wetende dat geen van beide partijen ooit 100% tevreden zou zijn). Al heel snel werd duidelijk dat het ontwikkelen van een globale visie, zoals in het verleden werd gepoogd, enkel tot verdere tegenstellingen zou leiden. De systemische analyse bood hierbij een interessante tussen oplossing – tussen analyse en visie. Met een grondige lezing van het watersysteem werd al snel duidelijk waar de opgaves tot het creëren van een veerkrachtig klimaatbestendig open ruimtesysteem lagen. Het definiëren van de opgave vanuit het watersysteem bood in het traject meer zoekruimte naar oplossingsrichtingen zonder direct weer in de tegenstelling tussen natuur en landbouw te landen. De 'wateropgaves' werden thematisch gebundeld en per thematiek werd een menukaart van ontwikkelingsscenario's opgemaakt. Bv. Vanuit de wateranalyse werd gedetecteerd waar er best infiltratie kon plaats vinden om de grondwatertafel aan te vullen en waar de kwelzones lagen om

water aan de oppervlakte op te houden. Deze zones liggen verspreid als ‘grondlaag’ onder het effectieve gebruik van de ruimte, dus op basis van types gebruik (verkaveling, industrieterrein, dorpscentrum, akkerland, weiland,...) werden de opgaves gebundeld en werden verschillende ontwikkelingsmogelijkheden gegenereerd. Vanuit deze bundeling worden prioritaire acties geselecteerd en kunnen de verschillende partners ermee aan de slag.

Dendervallei

In het proces van ‘Ruimte voor Water; samen werken aan een Dender in balans’ is er een belangrijke rol weggelegd geweest voor Ontwerpend onderzoek. Op aansturen van het DOMG is er van bij aanvang van het traject ingezet op een teamconstructie waarbij ontwerpcapaciteit (‘Atelier ORBP Dendervallei’ door Maat Ontwerpers i.s.m. Labo S) nauw samen heeft gewerkt met uitgebreide technische projectondersteuning (IMDC en waterbouwkundig laboratorium). Eerst onder een bestek gelanceerd door DOMG, later na blijkt van de succesvolle methodiek verder uitgebreid in ook een opdracht van DVW. Steeds transparant geïntegreerd in het Ruimte voor water project.

Het overkoepelende doel van deze werking was om het maatschappelijk debat te ondersteunen, om zo te kunnen komen tot een gedragen implementatie van het ORBP, de realisatiegerichtheid te verhogen, en eveneens de kansen op win-win situaties in beeld te brengen in de zoektocht naar een optimale mix van maatregelen. Het ontwerpend onderzoek heeft in dit verhaal niet enkel scenario’s aangeleverd, maar heeft ook actief mee het traject vormgegeven. De verbrede, geïntegreerde methodiek die we vanuit het partnerschap hanteren voor het opstellen van een ORBP is een eerste test in een vernieuwde aanpak van de ORBP’s van de bevaarbare waterwegen. Dit maakt dat de procesvoering tot dusver vooral een zoektocht en een leerproces was en is. Het steeds veranderen tussen verschillende schaal- en detailniveaus samen met het stellen van de juiste vragen rond procesvoering via het ontwerpend onderzoek heeft er mede voor gezorgd dat we de essentie en doelstellingen van het project steeds scherper hebben kunnen vormgeven. Waardoor als we er een kritische blik op werpen, we geïndigd zijn in een traject met twee duidelijke fasen.

De moeilijkheid in dit traject bestond er voornamelijk uit naar een gevoelig evenwicht te zoeken tussen de technische aanpak van de eerste technische doorrekening van het ORBP Dender en via een ontwerpmatige aanpak deze blik te verruimen op de mogelijk geïmpacteerde ruimte in de vallei. Maar ook om deze technische aanpak helder en transparant te kunnen krijgen naar de stakeholders toe.

De eerste fase; een verkennend onderzoek waarin we eerst een inventaris hebben opgemaakt van de lopende projecten in het gebied. Op gesprek zijn geweest met de negen Dendergemeenten betrokken in het proces en verschillende middenveldorganisaties en administraties. Vervolgens via verschillende workshops getracht om de kansen voor de gehele vallei in beeld te brengen via de opmaak van een atlas. Dit om een globaal overzicht te krijgen van de werking van het systeem van de vallei. Zowel fysisch als economisch, toeristisch,... In eerste instantie is beslist om vervolgens ontwerpend onderzoek uit te voeren op twee pilotgebieden, Geraardsbergen en Denderleeuw-Liedekerke. In dit ontwerpend onderzoek werd dieper ingegaan op bepaalde bovenlokale en lokale potenties en opgaves en werden er tijdens workshops telkens verschillende mogelijke uiteenlopende scenario’s voorgelegd ter opening van het debat. Deze werkwijze werd zowel door de aanwezige stakeholders als de partners zeer positief ervaren en is uiteindelijk uitgebreid

naar alle negen deelgebieden van de Dender. Het ontwerpend onderzoek heeft binnen dit traject ook nog andere potenties naar boven gebracht die beter via gedeelde kracht opgenomen kunnen worden door de verschillende stakeholders. Dit is als momentum aangegrepen door DOMG in de opstart van een gebiedsprogramma samen met de Provincie Oost-Vlaanderen, om de regionale gebiedswerking verder te bestendigen en pro-actief op gedeelde strategische doelstelling in te zetten.

Momenteel gaan we in het proces van Ruimte voor Water over in de volgende fase, deze van het scenario-onderzoek, waar er moet afgetoetst worden welke afzonderlijke deelonderzoeken impact hebben op elkaar en hoe deze inwerken op elkaar. Zodat de kansrijke alternatieven aan elkaar gekoppeld kunnen worden en gecombineerd kunnen worden tot scenario's voor de gehele Dender. Wanneer er door samenvoeging van de kansrijke technische scenario's en deze uit het ontwerpend onderzoek een aantal kansrijke alternatieven gevormd kunnen worden, kunnen we overgaan in het afwegings- en beslissingsmechanisme.

Echter dit soort van leerproces was niet makkelijk voor het partnerschap. Het niet kunnen garanderen van het slagen van een methodologie zorgde voor heel wat onzekerheid omtrent de procesvoering op bepaalde momenten. Ook de onduidelijkheid naar timing toe maakte dit er niet gemakkelijker op. Waar er voorheen sectoraal duidelijk van punt A naar punt B gewerkt werd hebben we hier de blikken eerst verruimd, zowel thematisch als op schaal (lijninfrastructuur vs gehele vallei), om vervolgens terug te grijpen naar de essentie met een geïntegreerde gebiedskennis. Om op deze basis nu gefundeerde alternatieven te kunnen samenstellen die niet alleen technisch kansrijk zijn, maar ook maatschappelijk.

4. Conclusie

Kansen - Het verbreden van infrastructuurprojecten naar gebiedsgericht geïntegreerde projecten om draagvlak en doorbraken te forceren is niets nieuw. Al moeten deze kansen wel tijdig worden gedetecteerd. Dit kan natuurlijk veel gericht wanneer het gebied gekend is. Door actieve deelname van DOMG aan verschillende processen in een gebied, of een andere partner, kan er veel sneller worden opgepikt wanneer een kans zich aandient om de beleidsdoelstellingen van het BRV op het terrein te realiseren.

Samenwerking rol - Binnen gebiedswerking werd er vaak vertrokken vanuit een initiële opzet om te komen tot een geïntegreerde gebiedsvisie, terwijl dit in de case van de Leie al snel duidelijk werd dat dit opgesteld vanuit het DOMG als erg bedreigend overkomt. Door de nieuwe pro-actieve faciliterende rol die DOMG in deze processen opneemt is er nog al te vaak scepticisme van de stakeholders op terrein. Men verwacht nog te snel dat deze processen moeten resulteren in de opmaak van een uitvoeringsplan. Enerzijds kan er nu over iets gesproken worden i.p.v. te landen in de patstelling, anderzijds blijft het geheel vrijblijvend tot er op de verschillende niveaus beslist wordt om er eventueel mee door te gaan.

Algemeen als actor in een proces zonder financiële mogelijkheden naar uitvoering toe (afgezien van enkele subsidies) is het moeilijk om een rol te vervullen waarbij je inspiratie en inzichten creëert maar vervolgens niet de middelen hebt om tot concrete uitvoering over te gaan. De afhankelijkheid van financiële sterke administraties zoals DVW, ANB en VLM is dan groot. Dit creëert het gevaar dat je op papier gestructureerd kan zijn op een horizontale manier, maar dat door deze financieel ongelijke balans je in een verticale positie wordt geduwd. Zolang deze grote strategische projecten niet vanuit een overkoepelend financieel

mechanisme worden uitgevoerd, blijft dit een realiteit. Het is dan ook aan de gemeente om met voldoende kennis tegenover de Vlaamse actoren te staan, naar wat er gebeurt op hun grondgebied

Rol van Ontwerpend onderzoek - Ontwerpend onderzoek kan verschillende vormen aannemen afhankelijk van de procesvoering die er wordt geïnitieerd. Echter blijft het een uitdaging om hiervoor vrijheid te creëren binnen een proces en de neutraliteit van de onderzoekers te bewaren. Doordat er vaak niet rechtlijnig van punt A naar punt B kan worden gegaan bij gebruik van deze tool dreigt snel het gevoel van verlies van controle. Echter door het verbreden van de blik, van lijninfrastructuur naar gebied of regio, is het wel mogelijk om tussen verschillende beleidsdomeinen en schaalniveaus linken te leggen die anders over het hoofd worden gezien. Zodat de lijninfrastructuur het hefboomproject kan worden voor een duurzame transitie van een regio waar ook de maatschappij zich in kan vinden. Zoals hierboven al vermeld, deze administraties hebben vaak de financiële slagkracht om tot effectieve uitvoering over te gaan. Lukt het niet om deze vrijheid te creëren, bestaat de kans dat een slechte uitvoering van ontwerpend onderzoek je proces kan laten spaak lopen.

Referenties

Buyse, F., Symons, L., Dehaene, M. (2017). Atlas overstromings-risico-beheers-plan Dender. Uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving, ikv Ruimte voor water; samen werken aan een Dender in balans.

Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering; plan van aanpak voor de wateroverlast in het Denderbekken., VR 2012 2505 DOC.0488/1 (2012).

Coppens, T., Van den Broeck, J., & Van Wymeersch, E. (2016). Een evaluatie van subsidies voor de project-coördinatie van strategische projecten in Turnhout en Aalst. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.

Departement Omgeving. (2018). Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, strategische visie. Brussel: Departement Omgeving.

Instituut voor de Overheid, KULeuven, SumResearch. (2010). Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Uitgevoerd in opdracht voor Departement Ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed.

Snauwaert, B., L'Ecluse, W., Heyerick, M. (2018). Eindrapport Strategisch project Denderland. Provincie Oost-Vlaanderen en Departement Omgeving.

Terryn, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B. en Claeys, M. (2018). Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

T.OP projecten. (sd). Opgehaald van Ruimte Vlaanderen: <https://www.ruimtelijke-ordening.be/TOP>

Collaborative governance als start punt voor de opschaling van slimme innovaties

*Gericht op de factoren die de opschaling van slimme CO²
neutrale innovaties mogelijk maken door te kijken naar een
passende governance aanpak voor de gemeente Rotterdam*

Nikki van der Nat

Stellingen

1. Collaborative governance essentieel is voor de verankering en opschaling van slimme CO² neutrale innovaties binnen de gemeente Rotterdam.
2. De mainstream werkwijzen binnen de gemeente Rotterdam een nadelige invloed op de opschalingsprocessen, zoals leren en verbinden, hebben.

Collaborative governance als start punt voor de opschaling van slimme innovaties
Gericht op de factoren die de opschaling van CO₂ neutrale innovaties mogelijk maken door te kijken naar een passende governance aanpak voor de gemeente Rotterdam
Nikki van der Nat

1. Inleiding

Decennialang is Rotterdam door haar industriële centrum en haven niet de schoonste stad van Nederland geweest (Raak, et al, 2018). En nog steeds ligt de luchtkwaliteit in Rotterdam lager dan elders in het land (gezondere lucht, 2018). Daarnaast worden de gevolgen van klimaatverandering steeds beter zichtbaar in Rotterdam en daarom wil de gemeente Rotterdam werken aan een groene, gezonde en toekomstbestendige stad. Om dit te bereiken hebben zij een aantal speerpunten opgesteld, namelijk een schonere lucht, meer gebruik van duurzame energiebronnen en een circulaire en innovatieve economie (Gemeente Rotterdam, 2016). De huidige CO₂ uitstoot van de stad Rotterdam bedraagt 2,7 megaton CO₂ per jaar, maar Rotterdam heeft als doel gesteld dat de jaarlijkse uitstoot niet meer dan 1,2 megaton CO₂ mag zijn (Raak, et al, 2018). Om deze doelstelling te bereiken worden er diverse duurzame (energie)technologieën in de stad geïmplementeerd (Suurs, 2009), waardoor er een transitie kan plaatsvinden in de manier waarop mensen en bedrijven energie opwekken en gebruiken (Suurs & Roelofs, 2014).

Een van de toonaangevende projecten die aan deze doelstelling moet bijdragen is het RUGGEDISED-project, waar Rotterdam een van de consortialeiders van is. Het project richt zich op een schone leefomgeving en een duurzame economie, met zo min mogelijk uitstoot van koofslofdioxide en efficiënt gebruik van (natuurlijke) bronnen. Het project wordt uitgevoerd in Rotterdam Zuid waar 13 slimme innovaties worden geïmplementeerd. Het bijzondere aan dit project is dat het een voorbeeld district moet vormen voor andere (Europese) steden door lessen te generen die andere steden kunnen overnemen, zodat zij op efficiënte wijze energieneutraal kunnen worden (Europese Commissie, 2016). Op dit moment bevindt het RUGGEDISED-project zich in de implementatie fase, maar om de projectdoelen rondom de CO₂ uitstoot te behalen, is het van belang dat de innovatieve oplossingen in een volgende fase worden opgeschaald naar andere stadsdelen en zo verder naar de gehele stad.

Naast het implementeren van innovaties gericht op schaalvergroting, moet er ook een verschuiving van traditionele werkwijzen naar governance plaatsvinden. Het gaat namelijk niet alleen om een verandering van technologieën, maar ook over een verandering in markten, infrastructures, beleid en overheidsinstellingen (Nevens, 2012). Daarom moet er een culturele en organisatorische verandering binnen de gemeentelijke organisatie plaatsvinden, gericht op een collaborative governance aanpak, waarbij het mogelijk is om experimentele innovaties vast te leggen in de institutionele gemeentelijke context.

2. Theoretische onderbouwing

2.1. Transitie en opschaling

Klimaatproblemen hebben vaak een complexe en 'wicked' aard. Dit komt omdat ze diep ingebed zijn in maatschappelijke structuren, er veel onzekerheid is over de oorzaken en mogelijke oplossingen en omdat er veel actoren met diverse belangen betrokken zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Hierdoor zijn klimaatproblemen moeilijk te managen en zijn de huidige beleidsmaatregelen en strategieën zoals onderhandelingen en wet- en regelgeving vaak niet toereikend (Metze & Turnhout, 2014). Veranderingen vereisen daarom een her-

structurering van het system, of wel een transitie. Een transitie gaat over een structurele verandering in een maatschappelijk systeem, wat het resultaat is van economische, culturele, technologische, ecologische en institutionele ontwikkelingen (Rotmans & Loorbach, 2006).

Een transitie begint met kleine transitie-innovaties op niche niveau, zoals producten, processen of projecten (Rotmans, 2005), waarvoor nog geen goed functionerende markt bestaat (Rotmans, 2005). Deze innovaties worden ontwikkeld en vervolgens direct op kleinschalig niveau in de werkelijke wereld toegepast, zodat gebruikers, producenten en leveranciers er mee kunnen werken, experimenteren en over kunnen leren. Waarna de innovatie verder ontwikkeld kan worden (Raven, 2004) en uiteindelijk een verandering in het heersende regime kan veroorzaken (een regimeshift). Een regime bestaat uit een dominante (1) cultuur; de som van gedeelde (denk)beelden en waarden (paradigma's), (2) praktijken; de som van activiteiten (routines, gedrag en dagelijkse handelingen) en (3) structuur; de institutionele factoren (organisaties, machtsverdeling), fysieke factoren (infrastructuur, bronnen en technologieën) en economische factoren (Bosch & Rotmans, 2009). In de praktijk blijkt dat duurzame innovaties op niche-niveau zich moeilijk laten opschalen naar regime-niveau, omdat organisaties, instituties en netwerken de bestaande regels en werkwijzen graag in stand willen houden (Rotmans, 2005). Strategisch niche management zou een oplossing kunnen, omdat het focust op het overwinnen van de barrières die bij opschaling kunnen ontstaan (Kemp, et al, 1998):

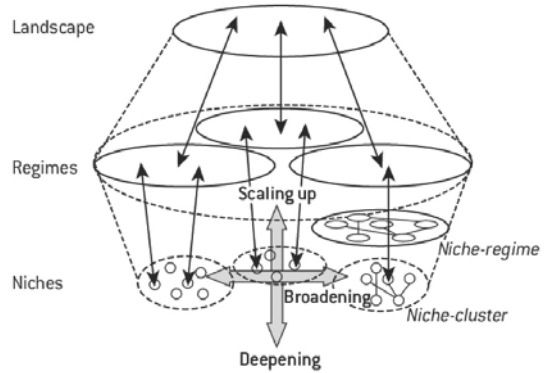
- Economische barrières ontstaan door een hoge kostprijs door de kleinschalige productie, slechte concurrentiepositie van nieuwe technologieën en de bereidheid van producenten om te investeren in nieuwe en onzekere technologieën.
- Technische barrières ontstaan door het ontbreken van nieuwe infrastructures, het ontbreken van de juiste vaardigheden van uitvoerders en het gebrek aan complementaire technologieën.
- Sociale barrières ontstaan door botsingen tussen de huidige en nieuwe percepties, normen en gewoontes.
- Institutionele barrières die ontstaan door bestaande wetten en mainstream praktijken, of wel formele praktijken.

Het opschalingsproces is een opeenvolging van stappen. De eerste stap is het leerproces, ook wel deepening genoemd. Actoren leren van de experimentele innovaties op niche-niveau om zich zo te onderscheiden van het mainstream regime. De tweede stap is het verbinden van verschillende niche-innovaties aan andere niches, zowel binnen als buiten hetzelfde domein als functie van de innovatie. Dit wordt ook wel broadening genoemd (Bosch & Rotmans, 2009). Broadening houdt in dat experimenten die succesvol zijn in een bepaalde context, herhaald worden in verschillende (fysieke) contexten door de eerder geleerde lessen toe te passen en het experiment continue aan te passen aan de nieuwe context (Raven, et al, 2010). Door broadening ontstaat eerst een niche-cluster en vervolgens een niche-regime. In een niche-regime staan de innovaties samen sterker en is de kans groter dat zij een regimeshift veroorzaken (Bosch & Rotmans, 2009)¹.

De volgende stap in het proces is opschaling. Dit gebeurt wanneer de transitie-innovaties gemainstreamd (genormaliseerd) worden in het bestaande regime en dus de nieuwe dominante configuratie van cultuur, praktijken en structuur vormen (Bosch & Rotmans, 2009). De opschaling van innovaties kan op een verticale of horizontale manier gebeuren.

1 Figuur: opschaling van niches naar regime. Bron: Bosch & Rotmans, 2009, p41.

Verticale opschaling is gericht op het schalen tussen verticale (institutionele) niveaus, bijvoorbeeld tussen producenten, verkopers en gebruikers. Een verduurzaam product of proces wordt dan erkend en geaccepteerd door alle stakeholders. Horizontale opschaling is gericht op de verspreiding van een duurzaam product of proces over een groter geografisch gebied (Helmsing & Vellema, 2010).



Een succesvolle opschaling versterkt de impact van de innovatie, dat wil zeggen dat meer mensen genieten van de kwaliteitsvoordelen van innovatie in een groter geografisch gebied (Lee & Restrepo, 2015).

2.2. Governance

Voor het sturen van maatschappelijke veranderingen in een gewenste richting en om onvolkomenheden in de huidige sturingsvormen te overkomen, wordt steeds meer gekeken naar nieuwe sturingsvormen. Onderzoekers wijzen erop dat de klassieke top-down sturing niet meer passend is, maar dat er wel behoefte is aan het sturen van complexe maatschappelijke dynamieken, waarvoor collaborative governance een oplossing kan zijn (Rotmans, 2005). Ansell & Gash (2008) definiëren collaborative governance als volgt: 'een governing arrangement waarbij één of meer publieke agentschappen externe stakeholders op een directe manier bij een collectief besluitvormingsproces betrekken, welke formeel en op consensus en overleg georiënteerd is, en als doel heeft om publiek beleid te creëren of te implementeren, of publieke programma's of middelen te managen'. Collaborative governance is een sturingsvorm die past bij de institutionele en bestuurlijke complexiteit. Het omvat factoren die onzekerheden kunnen overkomen en daarmee de opschaling van innovaties mogelijk maken (Ansell & Gash, 2008). De factoren die hierbij passen zijn boundary spanning activiteiten, vertrouwen, commitment en gedeeld begrip. De factoren zijn niet losstaand, maar hebben ook invloed op elkaar. Boundary spanning activiteiten zijn gericht op het verbinden van mensen, projecten en werkprocessen. Boundary spanners hebben door hun verbindende capaciteiten een significante impact op het bereiken van een goed proces en inhoudelijke uitkomsten (Meerkerk & Edelenbos, 2014). Verbindingen worden gelegd door personen die zowel in hun functie als in hun gedrag boundary spanners zijn (Tushman & Scalan, 1981). Door de juiste verbindingen kunnen leerervaringen gedeeld worden en innovaties aan elkaar verbonden worden, om zo opschaling te bereiken. Daarnaast wordt er door boundary spanning activiteiten makkelijker informatie uitgewisseld, wat te maken heeft met de tweede factor: vertrouwen. Vertrouwen tussen personen in het proces/project is gebaseerd op het idee dat zij op een eerlijke, betrouwbare en ethische manier zullen handelen. Personen gaan ervanuit dat zij elkaar ondersteunen en geen gebruik van elkaar zullen maken door het achterwege houden van informatie (Ferres, et al, 2004).

Het vertrouwen tussen collega's kan het probleemoplossend vermogen vergroten, omdat zij gemakkelijker informatie met elkaar delen en hun individuele motivatie afstemmen op de gezamenlijke inspanning (Cho & Park, 2011; Ferres, et al, 2004; Zeffane, et al, 2011). Doordat personen in het proces elkaar vertrouwen, kunnen onzekerheden verminderen en de voorspelbaarheid in de samenwerking worden vergroot. De derde factor is commitment, gericht op de motivatie en de acceptatie van gedeeld eigenaarschap. Bij het oplossen van maatschappelijke problemen door gebruik van nieuwe innovaties, vervagen de grenzen tussen publiek en privaat. Maar ook intern is meer samenwerking tussen diverse afdelingen nodig. Dit vraagt de ambtenaren om het gedeeld eigenaarschap over het proces of eindresultaat te accepteren, ook als zij de richting van het proces niet volledig ondersteunen. Daarnaast zijn deepening en broadening geen onderdeel van de traditionele werkwijzen, wat vraagt om motivatie om op een andere manier te gaan werken. Eerlijke en transparante procedures, en integere beraadslaging en onderhandelingen zijn daarom essentieel voor de commitment (Ansell & Gash, 1981). De vierde factor is gedeeld begrip, gericht op het afstemmen van percepties op problemen, oplossingen en innoveren, en gericht op het creëren van een gedeelde visie en doelstelling. Als innovaties opgeschaald moeten worden, is het van belang dat de werknemers hiervoor een gezamenlijke perceptie op innoveren hebben en dat innovaties bijdragen aan een overkoepelende doelstelling en visie. Innovaties moeten allemaal dezelfde richting op werken om hiertussen de verbinding te zoeken, anders kunnen zij niet sterk genoeg worden om het heersende regime uit te dagen en ontstaat een versplinterd beeld van losse innovaties (Klijn & Koppenjan, 2016; Fliervloet, et al, 2017). De vijfde factor is gericht op strategisch niche management [SNM], zoals in de vorige paragraaf al even is benoemd. In de literatuur vormt SNM geen onderdeel van collaborative governance, maar in dit onderzoek daar wel onder geschaard, omdat het een belangrijk onderdeel voor de opschaling van innovaties vormt. SNM is gericht op het creëren van beleid om de barrières van innoveren te overwinnen, waardoor innovaties opgeschaald kunnen worden naar het heersende regime (Kemp, et al, 1998).

3. Resultaten

3.1. Methoden

Om meer inzicht te krijgen in het collaborative- en opschalingsprocessen van het RUGGEDISED-project en het cluster stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam is een kwalitatieve onderzoeksaanpak gehanteerd. Hiervoor zijn zowel personen uit het RUGGEDISED-projectteam als het cluster geïnterviewd, om zo een vergelijking te kunnen maken tussen project specifieke uitkomsten, als cluster brede uitkomsten. Deze personen bekleden allemaal een strategische functie, waardoor zij goed zicht hebben op de interne werkprocessen.

In de interviews is gevraagd naar de variabelen van het collaborative proces (boundary spanning activiteiten, vertrouwen, commitment, gedeeld begrip en strategisch niche management) en hun relatie tot het opschalingsproces (deepening en broadening).

3.2. RUGGEDISED

3.2.1. Beschrijving van het RUGGEDISED-project

RUGGEDISED is een Europees Horizon 2020 smart city project, waarin Rotterdam naast Umeå en Glasgow één van de lighthouse steden is. Een belangrijke doelstelling van het RUGGEDISED-project is het verminderen van milieueffecten, welke gericht zijn op een aanzienlijke vermindering van de CO² uitstoot, toename in van investeringen in hernieuwbare energiebronnen en grotere inzet van elektrische voertuigen. Hierbij wordt

gezocht naar geïntegreerde oplossingen van energie en mobiliteit met behulp van slimme ICT-technieken. Voor het RUGGEDISED-project worden er in Rotterdam Zuid 13 slimme en duurzame innovaties geïmplementeerd. De innovaties zijn verdeeld in vier hoofdgroepen: Smart Thermisch Grid en Smart Elektrisch Grid, Smart Waste, Smart Lighting. De implementatiefase van deze innovaties vindt plaats tot 2020, waarna de opschalingfase begint (Europese Commissie, 2016). De uitdaging ligt hierbij in het erkennen van de innovaties, mainstreamen en opschalen.

3.2.2. *Uitkomsten*

De RUGGEDISED-projectleden hebben aangegeven dat er verschillende barrières zijn waar het project tegen aanloopt. Zo blijkt de manier waarop het projectteam georganiseerd is een belemmering te vormen. In het project is het zo geregeld dat de projectcoördinator het internationale deel van RUGGEDISED regelt en de projectleider het Rotterdamse deel. Echter, bestond hier tot voorkort nog overlap tussen doordat de projectcoördinator zich ook bezig hield met het succesvol implementeren van de innovaties in Rotterdam. Daaruit kan opgemerkt worden dat de projectcoördinator zowel een boundary spanner vanuit zijn functie, als in zijn gedrag is. Dat de projectleider zich minder profileert als boundary spanner, kan mogelijk komen doordat deze persoon vanuit zijn functie onvoldoende tijd hiervoor krijgt. Deze persoon onderhoudt wel contact met de adviseurs van RUGGEDISED en vervult daarmee wel een rol als interne boundary spanner, maar het is niet duidelijk of hij vanuit persoonlijke competenties ook als externe boundary spanner kan optreden.

Binnen de gemeentelijke organisatie loopt het RUGGEDISED-project tegen de institutionele barrière aan. Mainstreampraktijken (formele praktijken) zorgen ervoor dat er niet veel afstemming plaatsvindt tussen RUGGEDISED en andere projecten. Een eerste verklaring hiervoor kan zijn dat RUGGEDISED intern nog niet heel bekend is. Het doel en de visie van RUGGEDISED worden binnen de eigen organisatie niet sterk uitgedragen. Hierdoor kennen veel mensen de naam wel, maar weten zij niet wat het project inhoudelijk inhoudt. Daardoor zoeken mensen ook geen afstemming met het project.

Een andere verklaring hiervoor is dat projecten in een andere fase zitten en op een ander tempo verlopen, waardoor het moeilijk is aansluiting te vinden. Een voorbeeld van een project waarmee nog onvoldoende afstemming plaatsvindt, is het grote gebiedsontwikkelingsproject Hart op Zuid. Dit is hetzelfde gebied als waar de RUGGEDISED-initiatieven geïmplementeerd worden en waar RUGGEDISED helpt om de gebiedsdoelstellingen te behalen. Echter, heeft dit project zijn eigen dynamiek, volgt het zijn eigen projectproces en voelen zij geen gedeeld eigenaarschap op projectniveau met RUGGEDISED. Een derde mogelijke verklaring hiervoor is dat projecten voornamelijk focussen op hun eigen doelstellingen. Daarbij willen zij geen invloed van andere projecten, omdat zij in de veronderstelling zijn dat dit alleen maar afleid. Daarnaast kan ook het ontbreken van een integrale, gemeente-brede visie de afstemming verhinderen. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn meerdere projecten die bijdragen aan de energietransitie, maar niet aan elkaar. Zonder een overkoepelende visie voelen zij geen verantwoordelijkheid om samen te werken met andere projecten.

Opvallend is dat er tussen de internationale projectpartners van RUGGEDISED wel een gedeelde visie is afgesproken, waardoor elke stad zich daarop focust en zijn mening en werkzaamheden daarop afstemt. Door deze gedeelde visie vertrouwen de internationale projectpartners elkaar. Zij weten van elkaar dat zij allemaal met dezelfde intenties in het project zitten, waardoor er geen wantrouwen ontstaat. Ook tussen de gemeentelijke projectleden blijkt vertrouwen geen probleem te zijn, want als wordt gevraagd naar vertrouwen zijn de antwoorden gericht op het vertrouwen in de samenwerking met externe partners.

Private partijen hebben andere intenties en doelen, zoals winst maken en dit kan botsen met de doelstellingen en intenties van het project. De gemeente is gewend om met private partijen contractuele afspraken te maken, daarom zijn zij nu op zoek naar een gezamenlijke doelstelling, waardoor het vertrouwen kan groeien en niet alles vast gelegd hoeft te worden in contracten.

Naast de institutionele barrière heeft het RUGGEDISED-project ook tegenslagen gehad door de economische barrière. Dit was te zien in de samenwerking met private partijen en het rond krijgen van de businesscases. De RUGGEDISED-respondenten stellen dat een subsidie de investering in innovaties makkelijker zou moeten maken, omdat het een risico voor private partijen wegneemt, maar dit blijkt niet altijd voldoende voor private partijen om daadwerkelijk te willen investeren. Dit resulteerde in langdurige onderhandelingen tussen de gemeente en de private partners. Daarnaast had RUGGEDISED ook geen ambtelijk opdrachtgever, wat de onderhandelingen bemoeilijkte. Dit houdt in dat er geen directeur direct verantwoordelijk is voor het project en daarom heeft de projectcoördinator deze onderhandelingen overgenomen. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar in het geval van conflicten kan het prettig zijn als een gemeentelijke directeur direct kan onderhandelen met de een private directeur. De reden dat RUGGEDISED geen directe directeur heeft, is door het grensoverschrijdende karakter van het project, waardoor RUGGEDISED niet volledig in een portefeuille van een van de directeuren geplaatst kan worden.

Als laatste blijkt dat RUGGEDISED nog geen aandacht besteed heeft aan de opschaling van de slimme innovaties, terwijl dit wel een van de werkpakketten in het project is. De Zweedse kennispartner RISE heeft hiervoor de leiding, maar zij geven aan dat zij onvoldoende input hadden om te onderzoeken, omdat de implementatie langer duurde dan gedacht. Ook heeft het Rotterdamse projectteam nog geen aandacht gehad voor de deepening en broadening processen en stellen dat het hiervoor nog te vroeg is. Enerzijds omdat zij nog niet voldoende kennis hebben opgedaan, omdat zij eerst de focus op de implementatie hebben gelegd. Anderzijds omdat er nog geen andere kennis binnen de gemeentelijke organisatie is waar zij gebruik van kunnen maken. Zij geven daarbij aan dat RUGGEDISED een nieuw soort project is en dat zij te maken hebben met andere specifieke vragen. Echter, blijkt dat zij niet gekeken hebben of er ook lessen uit gelijksoortige processen zijn opgedaan die zij wel kunnen gebruiken.

3.3. Stadsontwikkeling

3.3.1. Beschrijving van het cluster

Het cluster stadsontwikkeling start en begeleid ruimtelijke en economische investeringen in Rotterdam (Gemeente Rotterdam, z.d.). Samen met ontwikkelpartners zoeken de werknemers naar nieuwe oplossingen, strategieën en verbindingen tussen de wensen van gebruikers en investeerders. Daarbij houden zij rekening met de ontwikkeling in markten en de maatschappelijke relevantie (Gemeente Rotterdam, z.d.). Het cluster stadsontwikkeling bestaat grofweg uit drie overkoepelde onderdelen: ruimtelijke economische ontwikkeling, het ingenieursbureau en het projectmanagementbureau.

3.3.2. Uitkomsten

De respondenten hebben aangegeven dat zij zowel formele als informele boundary spanners zijn, waardoor zij voldoende tijd, ruimte en vaardigheden hebben om nieuwe relaties op te bouwen. Echter, geven zij aan dat overige werknemers hier onvoldoende tijd en ruimte voor krijgen, waardoor nieuwe relaties niet op een structurele, maar meer toevallige wijze in de organisatie ontstaan. Het ontbreekt aan de juiste organisatorische mogelijkheden om dit wel voor elkaar te krijgen. Daarnaast worden de interne werk-

processen nog onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor de afdelingen en clusters langs elkaar heen werken. Een van de oorzaken hiervoor is dat er vanuit het management niet op afstemming wordt aangestuurd, waardoor er geen gezamenlijke doelstellingen zijn en werknemers de perceptie hebben dat zij hun eigen doelstellingen eerder behalen zonder afstemming met andere werknemers of afdelingen. Met als gevolg dat geleerde lessen niet worden uitgewisseld.

Daarnaast blijkt vertrouwen geen directe invloed op de deepening en broadening processen te hebben. Volgens de respondenten is er geen sprake van het opzettelijk achterwegen houden van leerervaringen en het geheimhouden van innovatieve werkzaamheden, omdat men elkaar binnen de gemeentelijke organisatie niet zou vertrouwen. Echter, als er wordt gekeken naar de mate van vertrouwen in innovatieve processen, blijkt dit bij werknemers niet hoog te zijn.

Het werken aan innovatieve projecten vraagt om een andere manier van werken, omdat de uitkomsten op voorhand niet volledig duidelijk zijn en dit soort projecten eigenlijk niet beoordeeld kunnen worden op tijd, kosten en kwaliteit. Veel werknemers willen dit juist wel op voorhand weten en durven daarom niet aan de slag te gaan met dit soort projecten. Hieruit blijkt ook dat de commitment voor innovatieve projecten binnen de gemeentelijke organisatie nog niet hoog is. Commitment hangt nauw samen met de motivatie van personen om zich in te zetten voor het proces. De respondenten hebben aangegeven dat zij bereid zijn om zich in te zetten voor innovatieve processen, maar dat veel andere werknemers bij de gemeente deze motivatie nog niet hebben. Een andere vorm van beoordeling bij innovatieve projecten zou wel tot een hogere commitment kunnen leiden, omdat dit de angst wegneemt om andere soorten risico's te nemen zonder hierop slecht beoordeeld te worden. Naast een andere motivatie vraagt commitment ook om de acceptatie van gedeeld eigenaarschap, maar in veel gevallen is het voor de gemeente nog een zoektocht om het gedeeld eigenaarschap in te vullen.

Daarnaast blijkt er binnen de organisatie nog geen gezamenlijk blik op innoveren te bestaan, waardoor iedereen een eigen perceptie op innoveren heeft en hiernaar handelt. Het gaat hierbij om een gezamenlijke innovatieve blik op de problemen en de oplossingen. Een andere perceptie vereist een omslag die nog niet gemaakt kan worden, omdat afdelingen sterk gefocust zijn op hun eigen problemen en er geen verbinding gezocht wordt met andere afdelingen, waardoor deze werknemers dezelfde meningen blijven horen. Daarnaast ontbreekt het ook aan een gemeenschappelijk doel en visie die bijdragen aan de gehele energietransitie. Daarbij wordt benoemd dat het lastig is om tot een integraal doel te komen dat organisatie-breed gedeeld wordt. Een gezamenlijke visie of doelstelling binnen het cluster zou de opschaling van innovaties vergemakkelijken, omdat iedereen naar hetzelfde doel toewerkt. Hierdoor zullen werknemers sneller nieuwe verbindingen tussen innovaties maken om zo de opschaling te vergemakkelijken.

Op dit moment word er nog te weinig ingezet op strategisch niche management. De respondenten geven aan dat zij bij innovatieve projecten vooral tegen de economische en institutionele barrière aanlopen. Bij de economische barrière wordt de lastige samenwerking met private partijen, het gebrek aan commerciële kennis bij de gemeente en de kosten voor innovaties benoemd. Volgens de respondenten heeft de gemeente niet altijd de juiste kennis en vaardigheden in huis om het beste uit de onderhandelingen met private partijen te halen. En geven zij aan dat de politieke prioriteiten moeten veranderen om meer financiële middelen voor innovaties vrij te maken. Bij de institutionele barrière draait het enerzijds om complexe aanbestedingen, verouderde wetgeving en het testen van experimenten in de openbare ruimte. De wetgeving is nu nog gebaseerd op de traditionele manier van werken en past daardoor minder goed bij het experimenteren en toepassen van innovaties in de maatschappij. Anderzijds wordt de Rotterdamse standaard voor project-

matig werken benoemt als barrière voor innoveren. De Rotterdamse standaard staat voor GROTICK; geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit, en is binnen de gemeentelijke organisatie de mainstream manier van werken, waardoor projectleiders en werknemers beoordeeld worden op bovenstaande punten. Terwijl deze punten bij innovatieve projecten niet op voorhand beoordeeld kunnen worden. Werknemers krijgen hierdoor te weinig flexibiliteit en ruimte om zich bezig te houden met innovatieve projecten. Innovatieve projecten lopen door hun grensoverschrijdende karakter tegen de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie aan. Zij hebben vaak te maken met meerdere wethouders en directeuren en hun eigen manier van besturen, waardoor de implementatie van innovatieve projecten vertraagd wordt. Het ontbreekt aan een directeur of wethouder die voor grensoverschrijdende innovaties verantwoordelijk is, waardoor de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie in stand wordt gehouden.

Binnen gemeentelijke organisatie wordt nog onvoldoende geleerd en gedeeld. Als innovaties toegepast worden ligt de focus niet op de leerprocessen, maar op resultaat behalen. Dit komt door de Rotterdamse standaard voor projectmatig werken, waarbij werknemers gefocust zijn op projectdoelstellingen behalen en zodra deze behaald zijn wordt gestart met een nieuw experiment. Als werknemers in een project meer of minder bewust leerervaringen op doen, worden deze niet met de rest van de gemeente gedeeld. Alleen bij toevallige ontmoetingen of in nieuwe projectgroepen wordt dit gedeeld, maar dit gebeurt niet op consistente basis. Doordat leerervaringen niet worden afgestemd en gedeeld, begint elke innovatie van voor af aan.

Als het gaat om het koppelen van innovaties, blijkt in de gemeentelijke organisatie een versplinterd beeld van allerlei innovaties te zijn, waarbij het ontbreekt aan integraliteit. Op dit moment wordt er nog onvoldoende verbinding gezocht tussen innovaties en worden innovaties nog niet toegepast in een andere fysieke omgeving. Slechts bij kleine innovaties, bijvoorbeeld zoals verkeerslichten, lukt dit wel. Bij de overige innovaties ontstaat een versplinterd beeld. Overal worden innovaties geïmplementeerd, maar wordt er niet gekeken naar omliggende ontwikkelingen en word daarop niet op aangehaakt.

Bij opschaling gaat het enerzijds om het verankeren van innovaties van uitvoeringsniveau op strategisch niveau (meer beleidsniveau). Echter, blijkt dit nog niet te gebeuren en volgens de respondenten vereist dit een systeem doorbraak en mechanismes waardoor je kunt schalen. Daarvoor moet iedereen langs dezelfde lijn gaan werken en moet het landen in de primaire werkprocessen. Daarnaast moeten bepaalde duurzame opties (bijvoorbeeld duurzame ledverlichting) opgenomen worden in het beleid. Op dit moment hebben projectleiders nog steeds de mogelijkheid om te kiezen voor niet-duurzame opties en krijgen zij geen lijst met duurzame opties welke geüpdatet is met nieuw geleerde lessen uit eerdere pilots. Dit is belangrijk voor de opschaling van duurzame opties en daardoor het aantal toepassingen te vergroten. Het borgen van innovaties op strategisch niveau kan ervoor zorgen dat innovaties eerder opgeschaald worden naar een groter geografisch gebied. Anderzijds gaat het bij opschaling om het verankeren van innovaties op een hoger, meer stedelijk niveau. Hier blijkt ook nog geen sprake van te zijn, want als er wordt samengewerkt gaat het vaak om de details, maar op hoofdonderwerpen wordt er niet gesproken. En als het gaat om opschaling en replicatie van innovaties buiten de eigen gemeentelijke afdeling, is er behoefte aan een gezamenlijke strategische groep mensen om dit voor elkaar te krijgen.

4. Conclusie

Uit de resultaten blijkt dat het collaborative proces invloed heeft op de opschaling van innovaties en op dit moment een belemmering vormt voor de toekomstige opschaling van RUGGEDISED-initiatieven. Op dit moment worden er vanuit RUGGEDISED geen lessen opgeslagen en gedeeld met de organisatie en worden er onvoldoende pogingen gedaan om RUGGEDISED-innovaties aan andere innovaties te koppelen. Als het project ook een bijdrage wil leveren aan de energietransitie in Rotterdam, zal er wel aandacht moeten zijn voor de deepening en broadening processen.

Om te onderzoeken waarom de deepening en broadening processen nog niet van de grond komen, is met een bredere blik naar het cluster stadsontwikkeling gekeken. Daaruit bleek dat meer projecten binnen de gemeentelijke organisatie niet op deepening en broadening gefocust zijn. Binnen het cluster stadsontwikkeling bestaan vele projecten, maar opvallend is dat al deze projecten niet voorbij de implementatie fase komen. Er wordt alleen geëxperimenteerd en daarbij wordt onvoldoende gekeken naar de geleerde lessen van vorige experimenten en onvoldoende verbinding gezocht tussen experimenten. De reden hiervoor is dat het ontbreekt aan een intern collaborative proces en de oorzaken hiervan zijn:

1. *De verkokering binnen de gemeentelijke organisatie en het ontbreken van een grensoverschrijdende visie.*

De verkokering in de gemeentelijke organisatie vormt een sterke institutionele barrière, welke in stand wordt gehouden door de verschillende wethouders. Elke wethouder stuurt op zijn eigen visie en doelen aan, wat conflicterend werkt voor projecten die te maken hebben met verschillende wethouders. Daarnaast is er geen grensoverschrijdende visie waaraan projecten moeten bijdragen of grensoverschrijdende wethouder die hierop aanstuurt. Hierdoor focust elk project op zijn eigen projectdoelen, omdat het enerzijds al complex genoeg is met meerdere wethouders, en anderzijds omdat zij geen bredere visie hebben om zich aan te committeren. Zo blijft ieder project en elke afdeling op zijn eigen 'eilandje' werken, omdat er vanuit de politiek niet op verbinding wordt aangestuurd en behoudt iedereen zijn eigen perceptie op wat innoveren is.

De Rotterdamse traditionele (mainstream) werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie.

2. *De Rotterdamse standaard voor projectmatig werken past niet bij de werkwijze voor innovaties.*

Innoveren vraagt om meer flexibiliteit dan de traditionele manier toe laat. Het gaat hierbij om een spanning tussen innoveren en beoordeeld worden op tijd, kosten en kwaliteit.

Veel werknemers krijgen dus niet de ruimte die zij nodig hebben om te kunnen innoveren en dit neemt de motivatie voor nieuwe innovatieve projecten weg. Het gaat hierbij dus ook om een state of mind en het juiste gedrag. Veel ambtenaren werken al lange tijd volgens deze standaard, wat zijn invloed heeft op de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie.

Als werknemers wel open staan voor innovatieve projecten en opzoek gaan naar de verbinding tussen mensen en innovaties, blijken zij vaak door de mainstream praktijken weinig voor elkaar te krijgen. Het ontbreekt deze werknemers dus aan organisatorische capaciteiten om de huidige mainstreampraktijken en cultuur te doorbreken.

Voor de opschaling van de RUGGEDISED-initiatieven is het van belang dat er niet alleen vanuit RUGGEDISED naar de geleerde lessen en naar nieuwe verbindingen gekeken wordt, maar dat de rest van het cluster op eenzelfde manier werkt. Als er voldoende boundary spanners zijn, die informatie uitwisselen en projecten afstemmen, werknemers de juiste

motivatie hebben om zich in te zetten voor innovatieve projecten en de juiste perceptie op innoveren hebben, kan het opschalingsproces voor de RUGGEDISED-innovaties vergemakkelijkt worden. Vanuit de politiek en het management kan met een overkoepelende visie en (nieuw) beleid deze omslag makkelijker gemaakt worden.

5. Referenties

- Europese Commissie. (2016).** Grant Agreement Ruggedised. Brussel: Europese Commissie.
- Ferres, N., Connell, J., & Travaglione, A. (2004).** “Co²worker trust as a social catalyst for constructive employee attitudes”, *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 19 Issue: 6, pp.608-622.
- Fliervoet, J. M., & van den Born, R. J. G. (2016).** From implementation towards maintenance: sustaining collaborative initiatives for integrated floodplain management in the Netherlands. *International Journal of Water Resources Development*, 33(4), 570-590.
- Gemeente Rotterdam. (2016).** Duurzaam dichterbij de Rotterdammer. Programma duurzaam 2015 – 2018. Gemeente Rotterdam: Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (z.d.).** Kader Stedelijke Ontwikkeling. Geraadpleegd op 06-07-2018, van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsontwikkeling/kader-stedelijke-ontw.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.).** Stadsontwikkeling. Geraadpleegd op 06-07-2018, van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsontwikkeling/>
- Gezondere lucht.nl. (2018).** Wat gebeurt er in Rotterdam? Lucht, verkeer en je gezondheid. Geraadpleegd op 23 februari 2018, van <https://gezonderelucht.nl/wat-gebeurt-er-in-rotterdam/luchtverkeer-en-je-gezondheid>.
- Helmsing, A.H.J., & Vellema, S. (2011).** Value chains, social inclusion and economic development. Contrasting theories and realities. Routledge: New York.
- Kemp, R., Schot, J., & Hoogma, B. (1998).** Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: The approach of strategic niche management. *Technology Analysis & Strategic Management*, 10:2, 175-198.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016).** Governance networks in the public sector. London:Routledge.
- Lee, E.W.Y., & Restrepo, J.M. (2015).** Institutional embeddedness and the scaling-up of collaboration and social innovation: the case of a Hong Kong-based international NGO. *Policy & Politics*, 43(3), 4597.
- Metze, T., & Turnhout, E. (2014).** Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 3-12.
- Nevens, F., Frantzeskaki, N., Gorissen, L., & Loorbach, D. (2012).** Urban Transition Labs: co-creating transformative action for sustainable cities. *Journal of Cleaner Production* 50, pp.111-122.
- Raven, R.P.J.M., 2004.** Implementation of manure digestion and cocombustion in the Dutch electricity regime: a multi-level analysis of market implementation in the Netherlands. *Energy Policy* 32 (1), 29– 39.
- Raven, R., van den Bosch, S., & Weterings, R. (2010)** ‘Transitions and strategic niche management: towards a competence kit for practitioners’, *Int. J. Technology Management*, Vol. 51, No. 1, pp.57–74.
- Rotmans, J. (2005).** Maatschappelijke innovatie - tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit. Erasmus Universiteit: Rotterdam.
- Rotmans, J., & Loorbach, D. (2006).** Transition management: reflexive steering of societal complexity through searching, learning and experimenting. In: Van den Bergh, J.C.J.M., Bruinsma F.R. (Eds), *The transition to Renewable Energy: Theory and Practice*.
- Tushman, M.L., & Scanlan, T.J. (1981).** Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents. *The Academy of Management Journal*, 24(2), 289–305.
- Suurs, R.A.A. (2009).** Motors of sustainable innovation. Towards a theory on the dynamics of technological innovation systems. Universiteit Utrecht: Utrecht.

- Suurs, R., & Roelofs, E. (2014).** Systemic Innovation: Concepts and tools for strengthening National and European eco-policies. Delft: TNO.
- Van de Bosch, S. & Rotmans, J. (2009)** Deepening, Broadening and Up-scaling of Innovations. Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions: TNO strategy and policy: Delft.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014).** The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24.
- Van Raak, R., Sprok, C., Buchel, S., & Loorbach, D.** Nieuwe energie voor Rotterdam. (2018). Drift for transitions: Rotterdam.
- Vuuren, P., van Boot, P, Ros, J., Hof, A., & den Elzen, M. (2016).** Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid? Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Yoon Jik Cho & Hanjun Park. (2011).** Exploring the Relationships Among Trust, Employee Satisfaction, and Organizational Commitment. *Public Management Review*, 13:4, 551-573.
- Zeffane, R., A Tipu, S. & Ryan, J.C. (2011).** Communication, Commitment & Trust: exploring the traid. *International Journal of Business and Management* Vol. 6, No. 6; June 2011.

MEER leren met MEER mensen

Moderator: **Beitske Boonstra** (bestuur Plandag)
Reflectant: **Jeroen Niemans** (Hiemstra en de Vries)

Kim Carlotta von Schönfeld en Wendy Tan

Meer met mate, participatie en leren

Jan Schreurs

Een pleidooi voor sensus communis

Kristien Lefeber

De integrale omgevingsvisie, een utopie?

Lilian van Karnenbeek en Wendy Tan

Het stedelijk laboratorium als lege huls?

Het gevaar van het verzuimen van wetsnormen in een 'experiment'

Meer met mate

Co-creatie en leren

Kim Carlotta von Schönfeld en Wendy Tan

Stellingen

1. Sociaal leren is een krachtig analytisch concept om de meest waardevolle mate en soort van nodige en wenselijke co-creatie te kunnen evalueren.
2. Sociaal leren leidt niet zomaar tot 'gewenste' resultaten.
3. Sociaal leren kan waardevol aan zich zijn, maar is vaak een traag en niet zeer efficiënt proces.
4. Wanneer wie met elkaar samen komt of wordt gebracht, en hoe, is cruciaal.

Introductie

Co-creatie in planning is een vorm van participatie, waarbij actoren van overheidsinstanties, marktpartijen en burgers (meer en minder georganiseerd) samenwerken vanaf de eerste ideeën en opzetten voor een plan tot en met de implementatie. De intentie van samenwerking kan tijdens het proces en per plan variëren, maar in essentie zijn alle partijen in verschillende samenstellingen in alle stadia betrokken. Co-creatie wordt momenteel hoog aangehouden als de best mogelijke manier burgers bij planning te betrekken, en de overheid zo veel mogelijk werk te besparen (Voorberg et al 2015; Rooij & Frank 2016; voor een kritische blik zie Zandbergen & Jaffe 2014). Maar er is ondertussen ook besef dat het werk voor de overheid – en alle andere partijen – niet echt wordt verminderd. Langzaam wordt ingezien dat co-creatie niet altijd de beste of meest wenselijke oplossing is voor bijvoorbeeld legitimatie- of duurzaamheidsvraagstukken (waar zij in eerste instantie voor bedacht zijn). Is de ‘wisdom of the crowds’ bijvoorbeeld de beste manier om pittige maatschappelijke vraagstukken op te lossen en wie is bereid om op hun wijze van leven in te leveren voor het klimaat? (Tan, 2018)

De huidige planningspraktijk wordt hierdoor aan de ene kant geacht steeds meer co-creatie te faciliteren en te gebruiken (zie bijvoorbeeld Grooteman 2015). Aan de andere kant vergt dit moeite, zonder per se de gewenste resultaten te hebben; soms levert het zelfs ongewenste resultaten op (zie von Schönfeld et al 2019a, 2019b). Ook in relatief succesvolle gevallen gaat co-creatie niet altijd even soepel. Want wanneer er meerdere partijen van verschillende speelvelden met variërende achtergronden zijn betrokken, spelen ook ongelijkheden een rol, of worden processen vertraagd die anders sneller zouden kunnen verlopen, of leidt focus op consensus tot nadelige gevolgen op korte en langere termijn (zie bijvoorbeeld Özdemir & Tazan-Kok 2017).

Een van de redenen die vaker worden aangehaald om co-creatie als noodzakelijk te benoemen is dat hiermee ‘sociaal leren’ wordt bevorderd (zie bijvoorbeeld Sengers & Raven 2016; Rooij en Frank 2016). Dit begrip wordt dan vaak begrepen als een wenselijk proces van toenadering en begrip voor de ander, en als proces waardoor kennis over thema’s zoals duurzaamheid beter wordt toegeëigend en benut (Sengers & Raven 2016; Webler et al 1995; Wals 2009; Blackmore et al 2007). Dit artikel laat zien dat deze aanname niet altijd aanhoudt, of zelfs averechtse effecten kan hebben. Dat wil niet zeggen dat sociaal leren (en co-creatie) onbelangrijke processen zijn, maar juist dat een aantal interventies en reflecties nodig zijn om deze processen in goede banen te leiden, of er zo veel mogelijk uit te halen – en om goed te bepalen wanneer welk soort proces en ingrijpen het meest wenselijk is. Door sociaal leren als analytische lens te gebruiken, laat dit artikel een aantal lessen uit de praktijk zien, die helpen de relatie tussen co-creatie en leerprocessen beter te begrijpen en aanknopingspunten ter verbetering te vinden.

Sociaal leren

Sociaal leren wordt als begrip in verschillende disciplines op verschillende manieren geïnterpreteerd. In de planning en bijvoorbeeld governance en duurzaamheids-studies wordt het begrip vaak gebruikt om te omschrijven hoe hele gemeenschappen of grote sociale groeperingen leren; hoe sociale omgang – in plaats van ‘asociale’ omgang – tussen

mensen aangeleerd wordt; of hoe samenwerking tussen meerdere mensen kan leiden tot wederzijds begrip en duurzaam of ander wenselijk gedrag (zie bijvoorbeeld Blackmore et al 2007; Friedmann 1981; Muro & Jeffrey 2008; Pahl-Wostl 2006; Reed et al 2010; Scholz et al 2014; Wals 2009). In de psychologie wordt sociaal leren gedefinieerd als een leerproces dat door sociale interactie plaatsvindt (in tegenstelling tot leren door bijvoorbeeld te lezen of alleen te experimenteren; zie Bandura 1971; Wiekens 2012; meer details over de verschillende definities uit verschillende disciplines staan ook in von Schönfeld et al 2019a).

Dit artikel gebruikt de definitie vanuit de psychologie om een wat kritischere blik op sociaal leren als proces binnen co-creatieve planning te kunnen werpen. Door sociaal leren in eerste instantie als een leerproces tussen twee of meer mensen te zien, kan het resultaat namelijk wenselijk of niet zijn – en opent dit opties om te begrijpen wanneer welk soort interacties tot wat voor uitkomsten leiden. We noemen deze kijk op sociaal leren dan ook een ‘analytische lens’ omdat we, door analytisch te kijken naar wat door sociale interacties geleerd wordt, tot bijzonder interessante inzichten kunnen komen. Hieronder worden daarom twee casussen gepresenteerd, en de kernlessen die zo’n kijk naar sociaal leren kan bieden benoemd en uitgelegd.

Lessen uit de praktijk: twee casussen uit Groningen, Nederland

Deze paragraaf van het artikel presenteert eerst twee casussen in Groningen, Nederland, die bestudeerd zijn tussen 2016 en 2018. Hierna worden de lessen met betrekking tot sociaal leren die uit deze casussen zijn voortgekomen gepresenteerd en bediscussieerd.

Twee casussen: Open Lab Ebbinge en Vinkmobiel, Groningen, Nederland

Beide hieronder gepresenteerde casussen zijn tussen 2016 en 2018 bestudeerd in het kader van het promotieonderzoek van Kim Carlotta von Schönfeld en het R-LINK-project (zie www.rlink.nl). Interviews met betrokken actoren, observaties van bijeenkomsten en de desbetreffende locaties, en analyses van primaire en secundaire documenten over de casussen zijn doorgevoerd. Hierbij werd gevraagd en gezocht naar, en gelet op, vormen van interactie tussen verschillende betrokken partijen, en naar veranderingen in kennis en samenwerking die een rol speelden na verloop der tijd. De verzamelde data is naar deze criteria en ontstaande patronen systematisch onderzocht.

Open Lab Ebbinge

Het Open Lab Ebbinge (OLE) in Groningen was een stedelijk herontwikkelingsproject van ongeveer 1 km² in een ventraal gebied van de stad. Hier werden tussen 2010 en 2017 tijdelijke paviljoenen en projecten gehuisvest, voornamelijk in gebouwen uit zeecontainers, met gemengde functies zoals onder andere ruimtes voor evenementen, een restaurant, een expositieruimte, een escape-room, en een ‘co-working’ ruimte (zie voor meer informatie over de verschillende paviljoenen en evenementen-ruimtes <http://www.openlabebbinge.nl/website/>). Het initiatief werd in 2010 (met veel voorwerk) gestart door een collectief van lokale ondernemers die met hulp van de overheid en nationale en EU-financiering de eerste stappen mogelijk maakten. Vanaf het begin werden open evenementen georganiseerd om input van (niet ondernemende) burgers ook mogelijk te maken, maar deze hebben zich grotendeels later teruggetrokken of als gebruikers of geïnteresseerden in het gebied geïnvolueerd. Uiteindelijk heeft zich het project als groot succes ontpopt wat betreft de opwaardering van de buurt, en het diverse gebruik van de tijdelijke bebouwing en gecreëerde openbare ruimte (zie bijvoorbeeld Inden et al. 2016). Tegelijkertijd zijn er ook stemmen die kritischer naar het proces en naar de uiteindelijke resultaten kijken, zoals

voornamelijk uit interviews en observaties bleek. Met name gaan deze over de ruimtelijke invulling van het gebied na deze tijdelijke bebouwing, die nu met name bestaat uit huizen voor redelijk goed-bedeelde (jonge) gezinnen, een school, en een 'student-hotel' dat vrij duur is – een ontwikkeling die met name ten voordeel gaat van grote ontwikkelaars en de hogere middenklasse. Openbare ruimte of meer gemengd gebruik voor bijvoorbeeld kunst of startups is grotendeels afgeschaft. En in het proces zijn er stemmen die de creativiteit en samenwerking tussen initiatiefnemers bejubelen, en anderen die zich toch uitgesloten of verkeerd begrepen voelen. Vooroordelen tussen initiatiefnemers en deelnemers op basis van stereotypen werden in sommige gevallen juist versterkt.

Vinkmobiel

Vinkmobiel is een lokaal initiatief om de mobiliteit van met name ouderen in de wijk te faciliteren. Het initiatief is bedacht door een aantal burgers die in de wijk werken en door hun werk (in een zorginstelling en twee verschillende ngos, o.a.); hier wordt duidelijk dat geen makkelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen 'ondernemers' en 'burgers') werden geconfronteerd met de mobiliteitsproblematiek onder met name ouderen in de wijk, die vaak tot vereenzaming bleek te leiden. Door de input van een ondernemer die oude elektrische golfkarretjes transformeerde voor lokaal vervoer, kwam vanaf ongeveer 2015 een kleine groep bij elkaar die voor hun buurt – Vinkhuizen, in Groningen – deze elektrische karretjes als ideale, duurzame mobiliteits-oplossing voor met name ouderen wilden inzetten. Vrij snel kwam ook een vertegenwoordiger van de Universiteit Groningen bij de groep, om zich voor de buurt in te zetten, maar ook om wetenschappelijk naar de casus te kijken en hiermee ook eventueel input te bieden. De zo ontstane groep kwam ongeveer een keer per maand bij elkaar om het project zo snel mogelijk van start te laten gaan. Door verschillende tegenvallers en complicaties in het proces was het pas eind 2018 mogelijk om het eerste karretje te laten rijden. Het proces werd enerzijds als leerzaam, maar anderzijds ook als frustrerend ervaren. Tot stand kwam het project uiteindelijk met sterke inzet van alle partijen, en een toestemming van gedeeltelijke financiering door de overheid.

Lessen

Natuurlijk zijn veel lessen te trekken uit de ervaringen en resultaten van deze twee casussen, maar voor dit artikel willen we er drie hoofdlessen uit halen wat betreft sociaal leren.

Les 1: Sociaal leren leidt niet zomaar tot 'gewenste' resultaten

Uit de bestudeerde casussen blijkt dat sociaal leren tot veel verschillende resultaten, die afhankelijk van de normatieve instelling van de waarnemer als meer of minder gewenst kan worden ingeschat. Bijvoorbeeld zijn tussen sommige mensen (vooral negatieve) vooroordelen gebaseerd op stereotypes verhard, die de samenwerking tussen bepaalde mensen (en in toekomst eventueel ook andere groepen mensen) lastig heeft gemaakt. Anderzijds hebben juist al relatief soortgelijk-denkende mensen elkaar door deze projecten gevonden en ruimtelijke en sociale verandering mogelijk gemaakt – die door velen ook als zeer positief wordt geschat.

Les 2: Sociaal leren kan waardevol aan zich zijn, maar is vaak een traag en niet zeer efficiënt proces

Uit de casussen blijkt ook dat sociaal leren vaak traag en niet bepaald efficiënt is. Belangrijk is hierbij, dat 'trage' en 'inefficiënte' processen niet altijd daarom minder goed of belangrijk zijn. In lijn met sommige interpretaties uit governance- en duurzaamheids-studies (zie paragraaf 'sociaal leren' hier boven) kan bijvoorbeeld worden gesteld dat

(sociaal) leren altijd een eigen waarde draagt: namelijk dat de mens zich door ontwikkelt, op de een of andere manier 'slimmer' of 'rijker' wordt. Met name in de Vinkmobiel casus zorgden de vele vertragingen in de voortgang in het begin voor veel frustraties onder de initiatiefnemers, maar hebben zij hierdoor ook in zekere zin veel geleerd over de voor en nadelen van zo'n initiatief, en over wat voor samenwerkingen (met welke partners, of met verschillende overheidsinstanties) hoe het beste kunnen worden aangepakt. Al is het niet wenselijk om een proces expres te vertragen om dit soort ervaringen te maken, is het ook niet per se wenselijk om alles alsmat te versnellen en hierdoor minder kansen te geven voor diep (sociaal) leren. Zeker is dat sociaal leren in elk geval niet aan zich een snel of efficiëntie-bevorderend proces is.

Les 3: Wanneer wie met elkaar samen komt of wordt gebracht, en hoe, is cruciaal

Het is wellicht algemeen bekend dat het uitmaakt wie met wie samenwerkt. Soms wordt alsnog ook dat onderschat: een mens neemt meestal niet alleen vanuit één functie deel aan een planningsproces (zoals een gemeenteambtenaar, een bewoner, of een architect), maar vanuit meerdere, die soms zelfs conflicteren. En verschillende mensen nemen ook al verschillende ervaringen, netwerken en kennis mee (o.a. van vorige planningsprojecten) die vaak alleen voor een deel van de deelnemers bekend zijn. Dit kan bepalend zijn voor de samenwerking, en voor hoe de huidige samenwerking de volgende gaat beïnvloeden. Maar hiernaast kan ook bepalend zijn wanneer, en hoe mensen bij elkaar worden gebracht – of vanuit zichzelf bij elkaar komen – om te co-creëren. Bijvoorbeeld blijkt uit de casussen dat de bevestiging van vooroordelen mede te maken had met verwachtingen op basis van voorgaand werk en andere functies dan die in de projecten zelf aan bod kwamen, die vervolgens niet genegeerd werden. Ook is te zien dat samenwerking die spontaan en tussen minder diverse ontstaat tot hele andere – vaak zelfs creatievere – resultaten leidt dan bij samenwerking die door de een of andere partij opgelegd (ook al niet geforceerd!) wordt. Dat ligt zeker aan vraagstukken zoals vertrouwen, die in het laatste geval moeilijker of langduriger ontstaan, maar eventueel ook door beter begrip voor elkaars bedoelingen, en andere factoren. Hoe dan ook een teken dat sociaal leren sterk wordt beïnvloed door wanneer wie met elkaar samen komt, en hoe.

Voor meer details en lessen verwijzen we graag ook naar de wetenschappelijke publicaties in het kader van de promotie van Kim Carlotta von Schönfeld, waarvan twee recent zijn verschenen (von Schönfeld et al 2019a, 2019b).

Conclusie

Les 1: Sociaal leren leidt niet zomaar tot 'gewenste' resultaten

Les 2: Sociaal leren kan waardevol aan zich zijn, maar is vaak een traag en niet zeer efficiënt proces

Les 3: Wanneer wie met elkaar samen komt of wordt gebracht, en hoe, is cruciaal

Uit de boven besproken lessen zijn een vijftal conclusies voor de planningspraktijk te trekken. Ten eerste wordt duidelijk dat sociaal leren in co-creatieve planning niet zonder interventie tot wenselijke resultaten leidt. Wel is het mogelijk om sociale leerprocessen goed te observeren en vervolgens interventies op basis van de gewonnen informatie te maken – zoals bijvoorbeeld door mediatie tussen bepaalde groepen die door vooroordelen dreigen elkaar niet te begrijpen, of door reflectief om te gaan met eigen intuïtieve reacties of vooroordelen. Hier hebben intermediaire partijen zoals procesmanagers een grote rol te spelen. De burger wil ook niet altijd aan tafel met weer een andere ambtenaar maar ze hebben een brug nodig die beide talen spreken. De ideale situatie zou zijn dat het initiatief

zelf leert te monitoren en bronnen op zij te leggen voor observatie en bijstellen van het leerproces. Bijvoorbeeld door een landelijk trainingsprogramma voor diegenen die geïnteresseerd zijn in co-creatie met en door burgers.

Ten tweede is sociaal leren een doorgaand proces, dat niet gericht is op snelheid of efficiëntie. Het is hierdoor meer iets als 'stoof-koken': af en toe kan geroerd worden, en er moet goed op gelet worden, maar niet alles is beïnvloedbaar, en er is vooral ook tijd voor nodig. Dit wil niet zeggen dat ondertussen niets anders gedaan kan worden, maar sociaal leren kan hierdoor niet worden gebruikt als een versnellend instrument, of als trefzeker gereedschap om een bepaald doel te bereiken. Wel kan begrip voor de processen uiteindelijk zeer interessante ontwikkelingen voortbrengen, en de in het eerste punt besproken interventies mogelijk maken. Kortom, geduld en capaciteit zijn onmisbare voorwaarden hierin, voor zowel de lokale overheden als de geïnteresseerde en geactiveerde burger. Als het doel is om efficiënt tot een beslissing te komen dan is dit misschien niet de beste manier om planningsdoelen te bereiken (Irvin & Stansbury, 2014). Maar als er tijd is geïnvesteerd om de verschillende geluiden ruimte te bieden, zullen de resultaten hoogstwaarschijnlijk meer rijkdom bieden dan een unilaterale beslissing (zie Nijstad & de Dreu, 2002, voor een discussie over homogene en heterogene groepsdynamieken en effecten). Deze kostenposten zouden in rekening moeten worden genomen voor het institutionaliseren van participatie in planprocessen zoals gevraagd in de nieuwe Nederlandse Omgevingswet.

Ten derde blijkt het zeer belangrijk om voor- en na- metingen te doen van wie hoe in een proces betrokken is, hoe dit tijdens de co-creatie van een plan veranderd, en wat hieruit vervolgens wordt meegenomen voor een eventuele toekomstige co-creatie. Dit kan interpretaties van het sociale leerproces sterk beïnvloeden, zoals door de bevindingen van les 3 te verwachten. Hier ligt een taak voor de probleemeigenaar – of dat de lokale overheden zijn of het burgerinitiatief.

Ten vierde blijkt het 'wie' net zo belangrijk als het 'wanneer' te zijn. Het is dus niet vanzelfsprekend, dat het beter is om co-creatie daadwerkelijk zoals in de definitie zo te structureren dat iedereen tijdens alle momenten van het planningsproces betrokken is. Dat wil niet zeggen dat mensen uitgesloten moeten worden, maar wel dat goed gekeken moet worden naar hoe wie voor welk moment in de planvorming betrokken is, en dan bij te houden en eventueel in te grijpen in de impact. Wij merken wel in onze voorbeelden dat een zelf samengestelde groep – wiens leden dus niet door externe krachten bij elkaar zijn gebracht – meer en sneller tractie vinden. Dit heeft onder andere ermee te maken dat het sociaal kapitaal er al ligt en makkelijker kan worden gebruikt dan met een nieuwe groep die dat moet nog opbouwen (Ostrom, 1990). Dit heeft wel als nadeel dat diversiteit in initiatieven minder makkelijk waar te borgen is.

Ten vijfde moet uit het bovenstaande al duidelijk zijn dat het belangrijk is om voor al deze processen de menskracht, kennis, tijd en middelen te hebben. Zeker, dat is veel makkelijker gezegd dan gedaan. Maar het is geen plek om te besparen: niet, omdat hier de prioriteit zelf ligt, maar omdat de prioriteiten die er zijn hoogstwaarschijnlijk zeer beïnvloedbaar zijn door sociale leerprocessen – als deze niet zelfs vaak helemaal bepalend zijn. In andere landen bestaan landelijke kennisautoriteiten of lobbygroepen die functioneren als kennis en advies verzamelpunten. In Engeland zijn er zelfs organisaties die zowel advies als financiële hulp verlenen aan startende burgerinitiatieven om dit waar te borgen. In Nederland zien we al kiemen hiervan in de vorm van de LSA met subsidies van

nationale overheden. Het lijkt wel vanzelfsprekend maar niet ieder initiatief vindt hun weg hiernaartoe.

Tot slot een belangrijke opmerking. Natuurlijk onderliggen alle ingrepen die hier worden besproken een complexe legitimiteitsvraag. Wie bepaalt wanneer ingegrepen moeten worden, en hoe? We gaan er vaak stilzwijgend van uit dat dit de overheid moet zijn. Maar vandaag zijn dat bijvoorbeeld ook vaak marktpartijen of in elk geval markt-belangen. Het is zeer belangrijk om goed stil te staan bij deze legitimiteitsvraag, maar zij neemt niet weg dat sociale leerprocessen altijd al worden beïnvloed, en het daarom vooral de vraag is, dit eventueel bewuster en voorzichtiger te doen dan het nu gebeurt. Zo kunnen we ook beter bepalen, wanneer welk soort co-creatie en sociaal leren wenselijk is – en in welke mate. Deze aanpak en onze voorbeelden laten zien dat meer niet altijd meer is, maar met zorg en aandacht meer soms tot meer dan meer kan leiden.

Referenties

- Bandura, A. (1971).** Social learning theory. *Social Learning Theory*. <http://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1978.tb01621.x>
- Blackmore, C., Ison, R., & Jiggins, J. (2007).** Social learning : an alternative policy instrument for managing in the context of Europe ' s water. *Environmental Science and Policy*, 10, 493–498. <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2007.04.003>
- Friedmann, J. (1981).** Planning as Social Learning. Institute of Urban and Regional Development, University of California.
- Grooteman, E. (2015).** Overheidsprofessionals werken aan nieuwe rollen. Den Haag.
- Inden, D., Schuurhuis, G., Bothof, H., Saris, J., Sekuur, M., Schaap, P. M., ... Bekkema, I. (2016).** sOLEx Het Open Lab Ebbinghe, tien jaar tijdelijk in Stad. Groningen: Zaksman Groningen B.V.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004).** Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Muro, M., & Jeffrey, P. (2008).** A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(3), 325–344. <http://doi.org/10.1080/09640560801977190>
- Nijstad, B. A., & De Dreu, C. K. W. (2002).** Creativity and Group Innovation. *Applied Psychology*, 51(3), 400–406. <http://doi.org/10.1111/1464-0597.00984>
- Ostrom, Elinor. 1990.** *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Özdemir, E., & Tasan-kok, T. (2017).** Planners' role in accommodating citizen disagreement : The case of Dutch urban planning. *Urban Studies*, 1(19). <http://doi.org/10.1177/0042098017726738>
- Pahl-Wostl, C. (2006).** The importance of social learning in restoring the multifunctionality of rivers and floodplains. *Ecology and Society*, 11(1). [http://doi.org/10.1890/1059-0931\(2006\)11\[1:TIOSL\]2.0.CO;2](http://doi.org/10.1890/1059-0931(2006)11[1:TIOSL]2.0.CO;2)
- Reed, M., Evely, A., Cundill, G., Fazey, I., Glass, J., Laing, A., ... Stringer, L. (2010).** What is Social Learning? *Ecology and Society*, 15(4). [http://doi.org/10.1890/1059-0931\(2010\)15\[4:WISL\]2.0.CO;2](http://doi.org/10.1890/1059-0931(2010)15[4:WISL]2.0.CO;2)
- Rooij, R., & Frank, A. I. (2016).** Educating spatial planners for the age of co creation: the need to risk community, science and practice involvement in planning programmes and curricula. *Planning Practice and Research*, 31(5), 473–485. <http://doi.org/10.1080/02697459.2016.1222120>
- Scholz, G., Dewulf, A., & Pahl-Wostl, C. (2014).** An Analytical Framework of Social Learning Facilitated by Participatory Methods. *Systemic Practice and Action Research*, 27(6), 575–591. <http://doi.org/10.1007/s11213-013-9310-z>
- Sengers, F., & Raven, R. (2016).** Experimenteren voor de transitie naar duurzame steden. *Rooilijn*, 49(4), pp. 262-281.
- Tan, W. G. Z. (2018).** De kunst van het loslaten: Onderzoek naar nieuwe partnerschap tussen overheid, markt en burgers. *Ruimte en Wonen - Inclusieve Stad*. 2018 (3). pp. 38-47. Available via: <https://www.ruimteenwonen.nl/de-kunst-van-het-loslaten>

- von Schönfeld, K. C., Tan, W., Wiekens, C., Salet, W., Janssen-Jansen, L. (2019a).** Social learning as an analytical lens for co-creative planning. *European Planning Studies*. <http://doi.org/10.1080/09654313.2019.1579303>
- von Schönfeld, K. C., Tan, W., Wiekens, C., & Janssen-Jansen, L. (2019b).** Unpacking social learning in planning : who learns what from whom ? *Urban Research & Practice*. <http://doi.org/10.1080/17535069.2019.1576216>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015).** A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <http://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wals, A. E. J. (Ed.). (2009).** *Social Learning towards a sustainable world* (2nd ed.). Wageningen Academic Publishers. <http://doi.org/10.1515/9781400846504>
- Webler, T., Kastenholz, H., & Renn, O. (1995).** Public participation in impact assessment: A social learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 15(5), 443–463. [http://doi.org/10.1016/0195-9255\(95\)00043-E](http://doi.org/10.1016/0195-9255(95)00043-E)
- Wiekens, C. J. (2012).** *Beïnvloeden en Veranderen van Gedrag*. Amsterdam: Pearson.
- Zandbergen, D., & Jaffe, R. (2014).** Participation: Citizenship, Democracy and Responsibilization. *Etnofoor*, 26(2), 7–10.

Een pleidooi voor *sensus communis*

Jan Schreurs

Stellingen

1. Het wereldbeeld, de kijk op de wereld waarin actoren werken en wonen, speelt een essentiële rol in hun beslissingen en gedragingen. En in die wereldbeelden zit systeem, dat we best leren begrijpen. Want in onze oordelen houden we met elkaars wereldbeelden rekening.
2. Verbonden verbeelding (*bounded imagination*) is Arendt's aanzet tot politiek oordeel en actie die verandering nastreeft maar de realiteit tegelijkertijd onder ogen ziet. Expliciete vragen stellen, en deze in het publiek ter discussie stellen moeten verantwoordelijk oordelen begeleiden en excessieve gevolgen tegengaan.
3. De capaciteit tot 'verbonden verbeelding' behoeft echter een complement: een 'verruimde denkwijze'. *Sensus communis* (gemeenschapszin) maakt het mogelijk onze denkwijze te verruimen, de *condition sine qua non* voor een juist oordeel, mogelijk gemaakt dank zij een relatieve onpartijdigheid, geconstrueerd via verbeelding en reflectie.
4. Arendt's interpretatie van oordelen lijkt waardevol bij het zoeken naar benaderingen om constructief te bouwen aan een *sensus communis* die kan bijdragen tot zowel verruimd denken als verbonden verbeelding. Verder onderzoek moet uitwijzen welke praktijken, die zich op de kruising plaatsen van 'wat zichtbaar is, wat haalbaar is en wat gedeeld kan worden', kunnen bijdragen tot een polemische consensus?



KU Leuven
departement architectuur
Kasteelpark Arenberg 1 – bus 2431
B-3001 Heverlee (Leuven)
Belgium

‘Meer met meer’ roept spontaan het beeld op van ‘meer mensen kunnen meer’ of ‘meer mensen weten weer’. ‘Meer met meer’ verwijst dan naar meer werk verzetten, meer geld samenbrengen, meer informatie verzamelen, meer kennis samenleggen,

Met participatie, cocreatie en coproductie als thematische hotspots in de vertogen van ruimteplanning, krijgt dat beeld wat scherpere contouren. Meer samendoen, met meer, om meer te kunnen doen.

‘Meer met meer’ in die zin is vaak noodzakelijk. Omgevingsbeleid is in Vlaanderen beslist beleid om meer kwaliteiten aan te maken door ruimtebeleid en milieubeleid samen te leggen en dus meer samen te werken. ‘Meer met meer’ is ook wenselijk. De toenemende vragen naar meer inmenging van civiele, sociale en economische actoren in omgevingsbeleid zijn legio en legitiem. Het ruimtebeleid toont duidelijk te weinig ambitie, durf en daadkracht. Mobilisatie van meer actoren kan zorgen voor meer actie.

‘Meer met meer’ is geen makkie. Deze bijdrage kan de uitdagingen niet ten gronde toelichten of zelfs maar volledig aanraken. Eén cruciaal facet vormt de rode draad: samenwerken. Achtereenvolgend komen aan bod: het belang van samenwerken in beleidsplanning, enkele structurele drempels voor samenwerking op het terrein, de versterking van samenwerkingskansen door publieke verbeelding.

Samen vormen de drie delen een pleidooi voor gerichte ontwikkeling van *sensus communis*. Samenwerken is één zaak, er gerichte resultaten mee behalen is een andere, moeilijkere opdracht. Stadsvernieuwing heeft – als structurele verbetering van stedelijk ‘wonen’ – behoefte aan een andere kijk op de stad, aan een bewuste, zorgvuldige en geëngageerde her-kadering. Om verbeteringen te realiseren moeten stakeholders die herkadering delen (Schreurs, 2019).

In de mate burgers, ontwikkelaars en bestuurders visies delen, wordt de kans op coherente en effectieve transformaties – zowel fysiek-ruimtelijk, als sociaal, als mentaal – groter. Gedeelde verbeelding staat aan de wieg van gelijkgerichte keuzes en gedragingen (Schreurs, 2018). Die gedeelde verbeelding betreft het samen bepalen hoe middelen en doelen te combineren tot een rechtvaardige en veerkrachtige wereld, en is dus politiek. Bij Hannah Arendt, politiek denker van onze plicht tot burgerschap en zorg voor de wereld (De Schutter & Peeters, 2015) krijgt verbeelding een belangrijk aandeel in twee verbonden vermogens: oordelen en handelen. We lezen met haar, in het derde deel, Kants *sensus communis* als gemeenschapszin, aan het werk in de combinatie van verbonden verbeelding en verruimde denkwijze. Daar ontstaat inspiratie voor innovatieve, lokaal verbonden, op realisatie gerichte verbeelding.

Meer met meer (als) samenwerken

Beleidsplanning is het nieuwe adagio in Vlaanderen. Beleidsplanning geeft ruimte aan ruimteplanning. Niet langer goedkeuringsgericht maar voorwaardescheppend, wordt beleidsplanning strategisch, dynamisch en realisatiegericht. Complementair aan de strategische visie (bestaand uit een toekomstbeeld met lange termijn beleidsopties), voorlopig goedgekeurd als Witboek, zullen beleidskaders (operationeel en concreet, met korte termijn doelen en acties) getimmerd worden waarbinnen stakeholders vervolgens aan de slag kunnen. Tussen bestuursniveaus en tussen beleidsdomeinen, en samen met maatschappelijk middenveld, burgers, ondernemers, ... moeten daartoe samenwerkingsverbanden worden opgezet: intensief en ingebed (Ruimte Vlaanderen, 2017: 9).

Samenwerken is het sluitstuk in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). De vormen van gewenste samenwerking zijn divers: ze omspannen het spectrum van meedenken tot mee vormgeven, van inspraak tot investeren. Die participatie houdt ook diverse ambities in: draagvlakontwikkeling, betrokkenheid, betere plannen, meer kwaliteit.

“Ruimtelijke ontwikkeling vereist een gedegen participatie waarbij bewoners, ondernemers en investeerders hun leefomgeving mee vormgeven. Participatie gaat over meedenken over de visie en het programma, het recht op inspraak en de mogelijkheid zelf te investeren in de ruimte. Participatie richt zich dus niet enkel op het verkrijgen van draagvlak maar ook op het ontwikkelen van betere plannen die ertoe bijdragen dat de ruimtegebruiker zijn leefomgeving waardeert. Het proces draagt zo bij aan het genereren van ruimtelijke kwaliteit, mét betrokkenheid.” (Ruimte Vlaanderen, 2017: 52)

Samenwerken betreft dus zowel samen denken (cocreatie) als samen uitvoeren (coproductie), in partnerschap. Uitgaande van operationele doelstellingen maken beleidsacties het beleid realisatiegericht. Coalities van partners zullen instaan voor samenwerkingstrajecten die leiden tot beleidsacties. Deze bevatten engagementen van partners met uitspraken over effectief in te zetten middelen en instrumenten binnen een afgesproken tijdsplan. Samenwerking en overleg zorgen daarbij voor toegevoegde waarden: meer kennis en begrip van elkaars situatie, een betere verstandhouding tussen partners en een gedeeld draagvlak voor visies en doelstellingen voor het gebied (Ruimte Vlaanderen, 2017: 82). Ruimtelijke professionals hebben beroepshalve te maken met relatief ingewikkelde sociaal-ruimtelijke vraagstukken. Deze betreffen meerschalgige kwesties binnen een voortdurend veranderende context, waarvoor de deskundigheid van verschillende actoren nodig is. Deze combinatie van complexiteit en pluraliteit leidt tot niet-reduceerbare onzekerheden (Bertolini, 2010). Dit noopt ruimteplanning onder andere tot het ontwikkelen van en experimenteren met interdisciplinaire, collectieve leertrajecten (Kuhk & Schreurs, 2017). Meerdere deelprocessen in het voortraject van het BRV spelen daarop in. Initiatieven zoals een ruim opgezet participatie- en overlegtraject met onder meer partnerdialogen, diverse BRV-werkgroepen of de procesregie bij 10 testgebieden uit de relance van het BRV (november 2014-mei 2015), werden in de logica van collectieve leertrajecten opgezet om het BRV te kunnen ontwikkelen als een wervend en onderbouwd verhaal in de geplande amendering en uitbreiding van structuurplanning naar beleidsplanning.

Het witboek erkent een aantal tijdens het voortraject gedeelde uitdagingen, en erkent tevens dat hiervoor mogelijks nieuwe kaders en maatwerk nodig zijn. Deels als uitwerking, deels als test van dergelijk maatwerk werden een aantal gebiedsgerichte processen opgestart, zoals Territoriale OntwikkelingsProjecten (T.OP) voor Limburg en de Brusselse Noordrand, en het Metropolitane Kustlandschap (MKL2100). Uit onderzoek van het Steunpunt Ruimte (2012-2015) (Kuhk et al., 2016) blijkt dat collectieve leertrajecten de betere heuristieken zijn bij dit type vraagstukken. Door de bril van het ontwikkelde CALT-R analysekader kwalificeert het BRV-traject op sommige aspecten wel, maar op andere in mindere mate als een collectief leertraject (Kuhk & Schreurs, 2017). In het BRV is samenwerken gethematiseerd als aflossing van de plancascade (Ruimte Vlaanderen, 2017:11). Naar intentie lijkt er bijgevolg ruimte te zijn voor onderhandeling, maatwerk en experiment (idem: 11, 45). Hierbij wordt de noodzaak van aangepaste kaders erkend, bijvoorbeeld voor samenwerkingen over grenzen heen (idem: 135) of in antwoord op specifieke lokale voorwaarden. Het witboek beklemtoont evenwel ook het consensus-idee (idem: 134), focust erg op het realisatiegerichte, en houdt zich bijwijlen aan een eerder lineaire logica (idem: 45). Dit staat haaks op de resultaten van Steunpunt onderzoek

naar collectieve leertrajecten, waaruit bleek dat net de accommodatie van dissensus ('beargumenteerde onenigheid'), het experimenteren met en debatteren over verruimende kaders, alsook aandacht voor contingente (toevallige, oncontroleerbare) interacties belangrijke aspecten zijn is in de omgang met complexe vraagstukken en onzekerheid. Door het verschuiven van de goedkeuring van de beleidskaders BRV naar de volgende legislatuur – de goedkeuring van de ontwerpdecreten (beleidskaders) werd in maart 11. nogmaals uitgesteld wegens juridische zwakheden en gebrek aan politieke eensgezindheid – is het koffiedik kijken hoe met deze reflecties over samenwerking zal worden omgegaan in de (toepassingen binnen) beleidskaders. In hetgeen volgt zoeken we naar manieren om met deze bezorgdheden om te gaan.

Meer met meer op het terrein

Al is het BRV nog niet volledig afgewerkt en goedgekeurd, het werpt zijn schaduw vooruit. "De vernieuwde ruimte maken we samen" (Ruimte Vlaanderen, 2017: 29) wordt stilaan een agendapunt. Er wordt reeds op verschillende manieren en plaatsen een appel op gedaan. Terwijl ik dit schrijf loopt bijvoorbeeld een uitnodiging binnen voor het eindevent van het Life-project Green4Grey. De affiche biedt een 'interactieve Eindconferentie' met als titel: "Verstedelijkt grijs kleurt groen & blauw: van plan tot realisatie – in Vlaanderen en Europa", met als thema's: "(1) klimaatbestendige en natuurgebaseerde oplossingen; (2) cocreatie en participatie met doelgroepen; (3) geïntegreerde plannen en projecten".

Een ander voorbeeld betreft het Vlaams Stedenbeleid dat steeds meer werk maakt van participatie in cocreatie, zowel bij concept- als bij projectsubsidies. Het in 2017 afgeronde conceptsubsidietraject 'Multiproductief Netwerk Kolenspoor' getuigt van de meerwaarde van intensieve samenwerking (Schreurs, 2018). Innoverende concepten werden er met groepen stakeholders samen ontwikkeld en bevraagd in toetsingslabo's en vervolgens uitgewerkt tot voorafbeeldingen van diverse werkstations (voedsel, materialen, energie) als hubs voor de kruising van zowel infrastructuren als partners.

Veel van dergelijke trajecten van collectief leren doen impliciet beroep op stakeholders die stappen in een coalition of the willing. Niemand beweert dat samenwerken in dergelijke coalities makkelijk is. Maar in gegeven omstandigheden staan niet alle betrokken actoren zonder meer klaar om in een doelgerichte samenwerking te stappen. In vele reële omstandigheden moeten samenwerkingstrajecten op het getouw worden gezet met niet enkel vrijwillige medestanders.

Cocreatie en participatie met doelgroepen, en geïntegreerde plannen en projecten zijn bijvoorbeeld de scharnierdoelstellingen bij het opmaken van een toekomstgerichte structuurschets in een exemplarische Vlaamse stad. De confrontatie van relevante technische expertise met kennis vanuit het terrein moet iedereen stimuleren om buiten de gekende denkkaders te kunnen treden, en de kwaliteit van het dagelijkse ruimtegebruik te verhogen. Het beleid beschouwt participatie van bewoners, gebruikers en andere belanghebbenden daarbij als essentieel. Dat impliceert uitvoering in samenwerking tussen diverse actoren: bewoners, gebruikers, andere belanghebbenden, stadsdiensten en externe experts. Het proces is een zoektocht naar een gedeelde visie van de verschillende betrokken partijen. Participatieve workshops, publieksmomenten, stuurgroepvergaderingen en deskundigenoverlegmomenten vormen de evenementenstructuur van die zoektocht.

Die evenementen worden gekruid door twee specifieke omstandigheden. Ten eerste is de kaart van de verhoopde samenwerking tussen de verschillende partijen niet 'vlak'. Enerzijds heerst frustratie omdat de bewoners en verantwoordelijken van gemeenschapsvoorzieningen zich in de steek gelaten voelen door het stedelijk beleid in netelige kwesties als verkeersveiligheid. Dat zorgt voor wantrouwen ten opzichte van de actiebereidheid van

het beleid. Anderzijds tracht een goed georganiseerde bewonersgroep een voorafname af te dwingen op de besluitvorming. Dat activeert het wantrouwen want zet extra spanning op het proces, maar zaait tegelijkertijd meningsverschillen binnen de bewoners- en gebruikersgroep. Parallel aan het proces voor de opmaak van een toekomstbeeld staat, ten tweede, de stedelijke administratie voor de opdracht een advies uit te brengen in een plan-MER procedure. De geplande aanpassing van de snelweginfrastructuur zal de ganse gemeenschap raken. Een geïntegreerd stedelijk advies aan Vlaanderen lijkt noodzakelijk. Verschillende diensten brengen echter uiteenlopende deeladviezen uit. De moeilijk te bereiken integratie van de deeladviezen voedt ook meningsverschillen en spanningen in de workshops: 'Weet de administratie wel wat ze wil?' 'Staat de administratie achter de bewoners?' Omgekeerd wegen de manifeste wensen en voorstellen van verschillende stakeholders op de in te nemen bestuurlijke standpunten: 'Indien we niet meewerken zal AWW het dossier laten liggen!' 'Wat indien we de actiegroep niet volgen en er gebeuren ongevallen?!'

Zowel in de stakeholderworkshops als in de afstemmingsvergaderingen tussen diensten valt samen gelijkgerichte oordelen vellen over te volgen trajecten en besluiten moeilijk. Gesprekken en discussies staan bol van uiteenlopende meningen, waarden, en actievoorstellen. Deze verschillen zijn het resultaat van factoren als doelstellingen van groepen en diensten, persoonlijke kennis en ervaringen, socio-culturele achtergrond, vorming, posities, ambities, Het zou echter verkeerd zijn deze factoren te herleiden tot toeval en/of slechte wil. Al deze (en nog meer) factoren spelen mee in de kadering, het perspectief waarin actoren in een dergelijk traject hun waarden, kennis en ervaringen plaatsen. Hun wereldbeeld, de kijk op de wereld waarin actoren werken en wonen, speelt een essentiële rol in hun beslissingen en gedragingen (Schreurs, 2018). En in die wereldbeelden zit systeem, dat we best leren begrijpen. Want in onze oordelen houden we met elkaars wereldbeelden rekening.

Meer met meer oordelen

Actie, oordeel en verbonden verbeelding

Hannah Arendt biedt een interessante doorkijk naar ruimteplanning wegens de verbinding van verbeelding en politiek. Verbeelding, "het vermogen om het afwezige aanwezig te stellen" (Arendt, 2016: 242) heeft namelijk een productieve kant die "de toekomst aanwezig stelt" en een reproductieve kant "het vermogen om het verleden aanwezig te stellen". "Beide zijn vermogens om te "associëren", dat wil zeggen, om het "niet meer" en het "nog niet" te verbinden met het heden" (ibidem). Dit vermogen om feiten en fictie op elkaar te betrekken is cognitief krachtig. Oordelen vraagt echter om een omzichtige verbeelding. In 'Lying in Politics' voert Arendt (1972) twee exemplarische actoren ten tonele die in vele trajecten herkenbaar zijn: de probleemoplosser en de ideoloog. Omwille van verschillende redenen is geen van beide types in staat om te gaan met onzekerheid. De 'probleemoplosser' is een cijferaar. We herkennen deze vaak bij stakeholders uit 'harde' beleidssectoren (bijvoorbeeld economie, infrastructuur, ...) of (semi-)verzelfstandigde entiteiten (bijvoorbeeld parkeerbedrijf, mobiliteitsbedrijf, ...). Hij/zij staat op gespannen voet met de realiteit. De probleemoplosser kneedt de realiteit totdat deze past binnen de regels van de rationaliteit. Contingentie, dat is het mogelijke, toevallige, onvoorzienne en/of fundamenteel onvoorspelbare van de wereld, is voor haar/hem de grote boosdoener die gecontroleerd functioneren beperkt. Het onvoorspelbare wordt miskend in de mate de suggestie ervan een plan dreigt te laten mislukken. (Bijvoorbeeld: een toekomstig koolstofarm beleid zou geplande infrastructuuruitbreiding kunnen overbodig maken; de mogelijkheid ervan

wordt dus ontkend.) Toevalligheid wordt echter omarmd wanneer feiten die de theorie compromiteren moeten worden weggedacht. (Bijvoorbeeld: de vaststelling dat bijkomende infrastructuur overal nieuw verkeer aantrekt is hier niet van toepassing omdat er toevallig andere plaatsen zijn die meer aantrek zullen hebben.) Deze gespannen relatie met contingentie leidt tot afstandelijkheid ten opzichte van de realiteit. Ook de ‘ideoloog’ isoleert oordelen van de realiteit. We herkennen hem/haar vaak bij trouwe partij-politici, bij fanatieke deskundigen, bij scherp-slijpende drukkingsgroepen, De ideoloog zoekt vaak in geschiedenis de nodige houvast of legitimatie, als tegengewicht voor vastgestelde onvoorzienigheden. Maar historische lessen worden inaccuraat en onprecies ingezet, want ontkoppeld van het begrijpen van het heden. (Bijvoorbeeld: eisen ‘dit was een dorp en moet een dorp blijven’, terwijl men niet wil zien dat het dorp werd overspoeld door verkeer en weggedrukt door verkavelingen.)

Arendt haalt deze twee exemplarische groepen aan om de loskoppeling tussen (sommige) actoren en de realiteit te problematiseren. Verrassend genoeg speelt verbeelding hierin een essentiële maar dubbelzinnige rol. Wie de beoordeling van een bestaande situatie koppelt aan de beslissing ten voordele van een transformerende actie, spreekt zijn/haar verbeelding aan om een beeld van die alternatieve, toekomstige wereld op te roepen en mentaal te representeren. Wie de bestaande realiteit miskent, spreekt echter ook de verbeelding aan, namelijk om een fictieve wereld te zien in en ondanks de realiteit. Dergelijke verbeelding is onverantwoordelijk omdat ze de mogelijke consequenties van de transformatie niet mee in overweging neemt. Arendt maakt het punt dat gebrekkige aandacht voor en slecht begrijpen van de realiteit (inclusief onzekerheid en contingentie) aanleiding (kunnen) geven tot ongepast gebruik van verbeelding en tot inaccurate beslissingen.

De omgeving verbeteren houdt politieke keuzes in. Die keuzes houden echter een dilemma in. De overtuiging dat de wereld moet en kan veranderen in overeenstemming met een visie, wordt onder druk gezet door een appreciatie van de risico's inherent verbonden met de mogelijke gevolgen van die verandering. Tyner interpreteert Arendt's analyse als een pleidooi voor (het ontwikkelen van) een andere verbeelding: namelijk de capaciteit om een toekomstige, alternatieve wereld te verbeelden zonder de actuele wereld te laten ontglippen, zonder er afstand van te nemen (Tyner, 2017: 530-531).

“Arendt's bounded imagination offers a way forward in this dilemma. Bounded imagination requires actors to grapple with a set of questions [...]: in what ways can the world really change? By what means would we have to bring this about? What would the consequences of those means be? Furthermore, this line of questioning is best pursued in public, by inviting disparate perspectives and avoiding the isolation that plagued the actors [such as problem solvers and ideologues]. Here, the practices of enlarged thought [...] go hand-in-hand with bounded imagination and help mitigate the uncertainty of never knowing for sure the world that will result from our actions.” (Tyner, 2017: 532)

Verbonden verbeelding (bounded imagination) is volgens Tyner Arendt's aanzet tot politiek oordeel en actie die verandering nastreeft maar de realiteit tegelijkertijd onder ogen ziet. Expliciete vragen stellen, en deze in het publiek ter discussie stellen moeten verantwoordelijk oordelen begeleiden en excessieve gevolgen tegengaan. De capaciteit tot ‘verbonden verbeelding’ behoeft echter een complement: een ‘verruimde denkwijze’.

Oordelen, sensus communis en verruimd denken

Arendt omschrijft ‘oordelen’ verrassend als het ‘met anderen delen van de wereld’ (Arendt, 1983). Het oordeelsvermogen veronderstelt de aanwezigheid van anderen (Arendt, 2016).

In het oordelen ervaren mensen dus een gemeenschappelijke wereld. Hoe moeten we dat begrijpen? En zitten daar kansen in voor collectief leren of collectieve verbeelding? Ruimteplanning impliceert oordelen en handelen. Er dienen beslissingen genomen en acties uitgewerkt. Als geen ander zijn cocreatie en coproductie ten bate van de omgeving, processen waarin activiteiten samenvallen met het omgaan met anderen en gekenmerkt worden door pluraliteit. Pluraliteit betekent hier het samenkomen van een veelheid van unieke personen. Dat samenkomen maakt communicatie, mededeelbaarheid en debat mogelijk. Zoals we zagen is deze aanwezigheid in de publieke sfeer essentieel. In het oordelen 'verschijnen' mensen ook aan elkaar. Aan elkaar verschijnen is de mentale tegenhanger van samenkomen. Het is de ervaring van intersubjectiviteit.

Esthetische, morele en politieke oordelen, die in ruimteplanning meestal samen voorkomen, vertonen eenzelfde structuur, onder andere in het gegeven dat ze altijd een minimale intersubjectieve eensgezindheid stichten, die voor Arendt het begin is van een 'gemeenschappelijke wereld' (De Schutter & Peeters, 2016: 16). Die intersubjectiviteit gaat samen met 'verruimd denken'.

"Tekend voor iemand die blijk geeft van een verruimd denken, is dat hij vanuit een algemeen standpunt over zijn eigen oordeel kan reflecteren [hetgeen] veronderstelt om een zaak te bekijken vanuit de positie van de toeschouwer" (De Schutter & Peeters, 2016: 20).

Evident is dit verruimd denken – het toetsen van het eigen oordeel aan de mogelijke oordelen van anderen – niet. Op onpartijdige wijze standpunten van afwezig in overweging nemen vergt het samengaan van twee vermogens: enerzijds verbeelding (weerom), anderzijds gemeenschapszin (sensus communis) (Arendt, 2016: 216; De Schutter & Peeters, 2016: 23).

Verbeelding stelt ons in staat om een directe zintuiglijke ervaring op een mentaal niveau te 'smaken'. Verbeelding representeert afwezige uitwendige prikkels en transformeert ze tot inwendig 'gevoelde' gewaarwordingen waardoor ze kunnen gewaardeerd worden. De oester die ik niet lust kan toch als een avontuur 'gesmaakt' worden. Daarnaast stelt verbeelding ook in staat om het algemene te ontdekken in iets particuliers. Zo kan men bijvoorbeeld in een concrete tafel 'exemplarisch' het idee 'tafel' zien. Die algemeenheid overstijgt het subjectief aantrekkelijke of afstotelijke en maakt een ervaring als idee ook voor anderen betekenisvol. Deze dubbele werking van de verbeelding, representeren en veralgemenen, noemt Arendt 'de operatie van de reflectie'. Deze schept de gepaste afstand nodig voor niet-betrokken, belangeloze en onpartijdige oordelen (Arendt, 2016: 216-217; De Schutter & Peeters, 2016: 23).

Sensus communis verleent ons oordelen specifieke geldigheid. Een smaak- of waardeoordeel gaat (in tegenstelling tot een waarheidsoordeel) altijd gepaard met een reflectie over anderen en hun smaak. Deze fundamentele gerichtheid op anderen houdt in dat we rekening houden met hun mogelijke oordelen en ons dus als het ware in de positie van anderen verplaatsen (Arendt, 2016: 218). We oordelen altijd als lid van een menselijke gemeenschap en zonder oordelen is er geen gemeenschappelijke wereld. "De grote kunst van het oordelen bestaat er dus in om te appelleren aan een zo breed mogelijke sensus communis of gemeenschapszin." (De Schutter & Peeters, 2016: 25)

Oordelen over een particulier fenomeen gaat daarom gepaard met oordelen over de mate van mededeelbaarheid van onze gevoelens, opgeroepen in de reflectie over dat fenomeen. Onze sensus communis stelt ons in staat over die mededeelbaarheid te beslissen. (De Schutter & Peeters, 2016: 23-24).

Sensus communis maakt het dus mogelijk onze denkwijze te verruimen, de condition sine qua non voor een juist oordeel, mogelijk gemaakt dank zij een relatieve onpartijdigheid, geconstrueerd via verbeelding en reflectie (Arendt, 2016: 224-225).

Aan de slag met sensus communis

In een essay over de rol van kunst in het ‘redden en renoveren’ van de publieke sfeer, stelt Néstor García Canclini dat we van kunst geen alternatieven voor publiek leven en geen symbolische energie voor openbaar beleid mogen verwachten.

“Instead, art places itself at the crossroads of what is visible, what can be shared, and what is feasible. Against an imposed consensus, it incites us to reimagine “a polemic common sense.” “ (Canclini, 2017: 46).

Een polemische gemeenschapszin sluit goed aan bij hoe we ons Arendt’s sensus communis voorstellen. De vele stemmen in actuele planningstrajecten, die allen op één of andere wijze bijdragen tot het nemen van beslissingen, en bijgevolg meespelen in ieder oordelen, zijn allen aangewezen op hun beeld van een sensus communis. Uniekheid en dus diversiteit van stemmen zal die beslissingsruimte noodzakelijkerwijze polemisch maken. Consensus wordt best niet (meer) opgelegd. Bouwen aan een polemische sensus communis is een verplichte uitweg. Maar hoe die te maken?

Kunst blijft een interessante referentie voor de werking aan en de vorming van sensus communis. Kunst is immers vaak een bewuste daad (en tegelijk onderzoek) van exteriorisering van een innerlijke wereld/verbeelding. In het verlengde van Arendt’s analyse kan gesteld dat de kunstenaar zich bij die exteriorisering een publiek verbeeldt en de interactie van het kunstwerk met dat publiek inschat. Die inschatting veronderstelt een sensus communis die instaat voor de geldigheid van die verbeelding. De exteriorisering houdt mijns inziens een tweede betekenis van het begrip sensus communis in. Minstens een deel van het kunstwerk-in-wording ontstaat op basis van waarnemingen, gesprekken, literatuur, enzovoort die de kunstenaar in zich opnam bij het publiek en bereflecteert. Dat verzameld gedachtengoed is dus het resultaat van kruisingen van vele beelden waarvan verondersteld wordt dat ze zin hebben voor een feitelijke gemeenschap. Sensus communis ligt dus zowel aan de oorsprong van het verwerkte beeldmateriaal én vormt het ‘klank’bord voor het oordelen tijdens het maken. Het is dus een dubbel gedeeld beeld. Het vermogen om zich beelden tegelijk eigen te maken én te delen kan gezien worden als een ‘zintuig’ dat gemeenschappelijk is aan mensen als sociale wezens. Het is een collectief instrument dat zin geeft, zowel reproductief als productief.

In een polemisch artikel over de vraag of onze innerlijke ruimte (gevoelens, gedachten, oordelen) een publiek (en dus cultuur of collectieve acties) kan maken, beschrijft Caroline Jones het kunstwerk als specifieke microfysische en psychische beweging van innerlijke naar externe ruimte. Haar besluit en boodschap is dat kunstwerken zowel de taak hebben een publiek te maken, als dat publiek-maken continu te performen (Jones, 2017: 54). Beide voorbeelden raken elkaar. Gedeelde beelden opnieuw delen, en publiek maken door performance van dat maken, lijken beide instanties van zowel verruimd denken als verbonden verbeelden. Deze speculatie dient verder onderzocht, maar ze lijkt waardevol bij het zoeken naar benaderingen om constructief te bouwen aan een sensus communis die kan bijdragen tot zowel verruimd denken als verbonden verbeelding. Kunst heeft duidelijk potenties. Maar wat kan de rol van de ruimteplanner zijn?

Verder onderzoek moet uitwijzen welke praktijken, die zich op de kruising plaatsen van ‘wat zichtbaar is, wat haalbaar is en wat gedeeld kan worden’, kunnen bijdragen tot een polemische consensus?

Referenties

- Arendt, H., 1972.** Crises of the Republic. San Diego: Harcourt Brace.
- Arendt, H., 1983.** The Crisis in Culture. In: *Between Past and Future*. Harmondsworth: Penguin.
- Arendt, H., 2016.** Oordelen. Het leven van de geest. Zoetermeer: Klement (Samenbevracht, ingeleid en vertaald door D. De Schutter en R. Peeters).
- Bertolini, L., 2010.** Coping with the Irreducible Uncertainties of Planning: An Evolutionary Approach. In: J. Hillier, P. Healey, eds. *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*. Farnham (Surrey, England): Ashgate Publishing Limited, pp. 413-424.
- Canclini, N.G., 2017.** The Public Sphere is Our Abyss. In: G. Urbonas, A. Lui, and L. Freeman, eds., *Public Space? Lost and Found*. Cambridge (Mass.): MIT Press. pp. 39-46.
- De Schutter, D., Peeters, R., 2015.** Hannah Arendt. Politiek denker. Zoetermeer: Klement.
- De Schutter, D., Peeters, R., 2016.** Oordelen: De keerzijde van het handelen. In: Arendt, H., 2016. *Oordelen. Het leven van de geest*. Zoetermeer: Klement, pp. 7-29.
- Jones, C.A., 2017.** Paradoxes of Life in Inner Space. In: G. Urbonas, A. Lui, and L. Freeman, eds., *Public Space? Lost and Found*. Cambridge (Mass.): MIT Press. pp. 47-56.
- Kuhk, A., Dehaene, M., Dumont, M., Schreurs J., 2016.** Toekomstverkenning als collectief leren. Onderzoek naar planning in het licht van onzekerheid en complexiteit. Leuven: Steunpunt Ruimte (Rapport WP3).
- Kuhk, A., Schreurs, J., 2017.** Ruimtelijke planning met meer scherptediepte door kennisdeling. Een 'generiek kader voor maatwerk' bij collectieve leertrajecten. In: G. Bouma, ed. *Gedeelde Ruimte. Gebundelde Papers en Bijdragen Plandag 2017*. Stichting Planologische Discussiedagen, pp. 39-50.
- Ruimte Vlaanderen, 2017.** Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.
- Schreurs, J., 2018.** Gedragsverandering door gedeelde verbeelding. In: G. Bouma, B. Boonstra & E. Van-empten, eds., *Gedrag(en) Ruimte. Gebundelde Papers en Bijdragen Plandag 2018*. Stichting Planologische Discussiedagen, pp. 187-198.
- Schreurs, J., 2019.** Gedeelde verbeelding als motor en drijfveer van conceptsubsiëring. *Stedenbeleid Vlaanderen* (in druk).
- Tyner, A.H., 2017.** Action, Judgment, and Imagination in Hannah Arendt's Thought. *Political Research Quarterly*, 70(3), pp. 523-534.

De integrale omgevingsvisie, een utopie?

*Opdracht voor het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO),
Departement Omgeving*

Kristien Lefebber

Stellingen

1. In Vlaanderen moeten we meer werken naar analogie met de Omgevingswet in Nederland als een reactie op té sectoraal werken.
2. Werken met geïntegreerde thema's en maatschappelijke opgaves scoren het best als strategieën bij het opstellen van een omgevingsvisie.
3. In Vlaanderen kunnen we best eerst nadenken op welk schaalniveau, gebied, thema's, we wensen te integreren.



In opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving
Departement Omgeving
Koning Albert II-laan 20 – bus 8
1000 Brussel

vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

De integrale omgevingsvisie, een utopie?

Een Vlaamse blik op de Nederlandse Omgevingswet

Kristien Lefeber

Een belangrijk doel van de omgevingsvisie in Nederland is het bevorderen van een samenhangend beleid voor de fysieke leefomgeving. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed voegen ze in de Omgevingswet niet alleen samen, maar ze verbinden ze ook. Zo brengen ze mogelijk strijdige of juist koppelende ontwikkelingen al in een vroeg stadium met elkaar in verband.

Zowel de recente samenvoeging van de Departementen "Leefmilieu, Natuur en Energie" en "Ruimte Vlaanderen" tot het Departement "Omgeving" als de invoering van de omgevingsvergunning vertrekken vanuit de overtuiging dat de integratie van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid een efficiëntere organisatie oplevert. In dit kader voerde het Vlaams Planbureau voor Omgeving een prospectie uit rond internationale omgevingsplanning. Deze studie behandelde drie onderzoeksvragen.

- Wat is het materiële object "omgeving"?
- Welke thema's komen in een omgevingsvisie aan bod?
- Welk onderzoek is nodig?

De filosofie van de Nederlandse Omgevingswet

In Nederland bundelt de nieuwe Omgevingswet de bestaande regelgeving voor ruimtelijke ordening, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt ze de basis voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het gaat om de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving met het oog op een duurzame ontwikkeling.

Het motto van de wet – "ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit" – is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze doelen te halen formuleerden ze vier verbeterdoelen:

- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten
- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

De wet geeft zes kerninstrumenten voor het benutten en beschermen van de leefomgeving: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De decentrale regels staan in het gemeentelijke omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.

De Nederlandse Omgevingswet schrijft voor dat rijksoverheid, provincies en gemeenten elk één omgevingsvisie opstellen, die in de plaats komt van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van de natuurvisie en strategische gedeeltes van nationale en provinciale water- en milieubeleidsplannen.

De omgevingsvisie moet in elk geval de volgende elementen bevatten:

- een beschrijving van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling
- het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied (wat gebeurt er/gaat er gebeuren met ontwikkelingen en instandhouding van het grondgebied?)
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (welke zijn de na te streven doelen en hoe worden die bereikt?).

De fysieke leefomgeving omvat meer dan alleen de ruimtelijke aspecten. Als verplichte aspecten, die integraal moeten terugkomen in de omgevingsvisie, bepaalt de wet bijvoorbeeld het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt. Volgens de memorie van toelichting bepaalt de wet ook ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving, zoals bedoeld in de Omgevingswet. De omgevingsvisie is dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen, maar een samenhangende visie op strategisch niveau.



Fig. 1 De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. (bron: www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-de-vier-verbeteringen)

Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied. Daarbij rekening houdend met onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, Werelderfgoed en ander cultureel erfgoed. De visie is geen gedetailleerd plan maar toont de hoofdlijnen voor het langtermijnbeleid. Het Rijk, de provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie te maken.

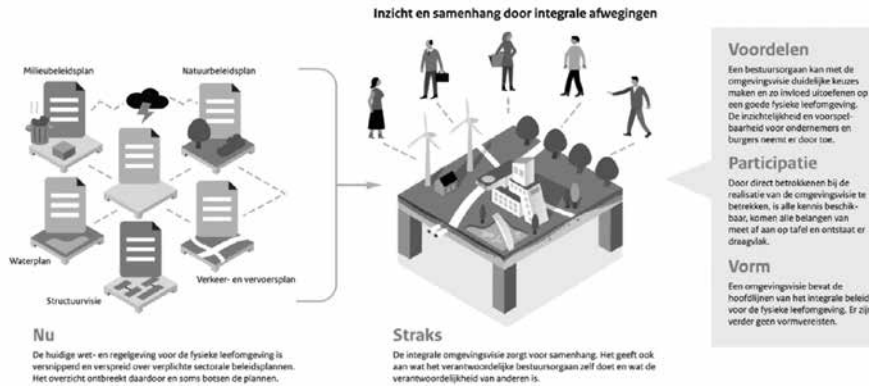


Fig. 2 De instrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie

(bron: www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/info-graphic-de-omgevingsvisie)

Lessen uit de praktijk van de eerste omgevingsvisies

Het programma "Aan de slag met de Omgevingswet" faciliteert en stimuleert overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden. Als onderdeel hiervan begeleiden ze in twee rondes (2014-2016 / 2017-2018) pilots om een omgevingsvisie te realiseren.

Waar het ruimtelijk domein tot nu toe vaak nog sectoraal werkt aan globale plannen, biedt de Omgevingswet de gelegenheid om permanent integraal te werken aan de ontwikkeling die past bij "het DNA" van het gebied. Planoloog Jeroen Niemans van bureau Ruimtevolk: "De omgevingswet kun je framen als een grootse cultuuromslag, maar wij zien het als een logische vertaling van een beweging die past bij deze tijd: ruimte voor initiatief en (regionale) verschillen. Het is daarom belangrijk om bij omgevingsbeleid en -management een goed beeld te hebben van de identiteit en de positie van een stad of provincie." Bij Ruimtevolk hebben ze voor een duurzame en uitvoeringsgerichte omgevingsvisie ook een formule uitgedokterd: (narratief + perspectief) x (gebieden + strategie).

Dat ze hierbij nog verdere stappen moeten zetten, blijkt ook uit het feit dat onderwerpen zoals integraliteit, participatie en energietransitie, die naar voren kwamen uit de eerste ronde, nadrukkelijk terugkeerden in de tweede. Sommige onderwerpen die in de eerdere pilots speelden, zoals de aanbeveling uit de eerste ronde om aan de slag te gaan met de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten, zijn wel aangeraakt, maar verdienen nog steeds brede aandacht. Ook de afstemming tussen de verschillende schaalniveaus en de vraag hoe samenwerking met bijvoorbeeld waterschappen, omgevingsdiensten een meerwaarde kan bieden, zal verdere invulling moeten krijgen.



Fig. 3 Aan de slag met de omgevingsvisie.
Schetsontwerp in opdracht van RUIMTEVOLK 2018

Strategieën voor integraliteit uit de omgevingsvisies

Het traject voor de omgevingsvisies leert dat integraal werken (en opgaven in samenhang beschouwen) tijd kost en een andere houding vraagt van organisaties en professionals. Door burgers en bedrijven een belangrijke stem te geven bij de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving worden "integraliteit en samenhang" vanzelf ingebouwd in de plan- en besluitvorming.

Uit de studie van deze omgevingsvisies komt een aantal strategieën naar voren. Een eerste strategie om de complexiteit te reduceren is om slechts heel algemeen in te gaan op de fysieke leefomgeving, met vooral de nadruk op de identiteit van het gebied, zoals bijvoorbeeld in de omgevingsvisie van Flevoland. Een tweede strategie is het bundelen van alle beleidsdocumenten, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt in de huidige omgevingsvisie van de stad Utrecht of in het SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) in Frankrijk. Een derde mogelijkheid is om via geïntegreerde maatschappelijke opgaves of thema's te werken – de omgevingsvisie van Noord-Brabant is hiervan een goed voorbeeld. De vraag is evenwel hoe ze deze theoretische aanpak nu verder uitwerken. Anderen gebruiken, als vierde strategie, een integraal afwegingskader als insteek. Zeker op het hogere strategisch niveau is een voorbeeld van volledig integraal beleid nog altijd niet te vinden. Op een lager schaalniveau daarentegen, zoals bijvoorbeeld de omgevingsagenda voor de Merwedekanaalzone te Utrecht en bij gebiedswerking, zoals in Nijmegen aan de Waal, werken ze wel al sectoroverschrijdend. Ook het iconische Deense Finger Plan voor Groot-Kopenhagen is sectoroverschrijdend opgevat (ruimtelijke ordening, mobiliteit, recreatie en natuur), maar staat nu zwaar onder druk¹.

1 Jesper Pagh - lezing "Integrated Planning in the city of Copenhagen – Planning the metropolis for people" - 22 oktober 2018 - Atelier Vlaamse Bouwmeester te Brussel. ISOCARP/VRP/VPO.

integraliteit bestaat niet. De keuze van de geïntegreerde thema's volgt een selectief en cyclisch proces, waarbij we keuzes in dialoog moeten maken. Wensen we bijvoorbeeld enkel voor klimaatadaptatie en -mitigatie een omgevingsvisie op te stellen of kiezen we voor een meer omvattende benadering van de "fysieke leefomgeving"? Met andere woorden: vervangt dit de andere sectorplannen?

Voor de aanpak met geïntegreerde thema's zouden we systematisch geïntegreerde onderzoeksprogramma's kunnen starten zoals bijvoorbeeld "Ruimte voor de Rivier" in Nederland. In Vlaanderen pakken we dit heel anders aan: we werken met kaarten van overstromingsgevoelige gebieden en signaalgebieden. Verder onderzoek is ook nodig rond het schaalniveau van sectoroverschrijdende integratie in Vlaanderen.

Antwoorden op de onderzoeksvragen

"De omgevingsvisie is een integrale visie waarin we strategische beleidshoofdkeuzes voor de fysieke leefomgeving op de lange termijn moeten maken als reactie op het té sectorale beleid. Het integrale karakter van de omgevingsvisie leidt ertoe dat overheden samenhangende strategische visies, dat wil zeggen over domeinen heen, ontwikkelen." Is deze Nederlandse definitie ook geldig voor Vlaanderen?

Nederland kent al langer een planningscultuur en verschilt hierin wezenlijk van de meer fragmentarische planning in Vlaanderen op basis van het oplossen van sectorale knelpunten (zie de reeks van codexwijzigingen!). De belangrijkste keuzes voor de ontwikkeling van onze leefomgeving nemen we op in een zogeheten ruimtelijk kader. Dat kader is per definitie integraal: in het ruimtelijk domein komen alle opgaven voor onze leefomgeving samen. Onze ruimte kunnen we maar één keer inrichten. De keuzen die we daarbij maken, gaan over verstedelijking, over robuuste open landschappen en over infrastructuur die nodig is voor onze bereikbaarheid. Deze keuzes moeten passen binnen de mogelijkheden en beperkingen die luchtkwaliteit en bodemgesteldheid ons bieden. De hervorming van het Departement Ruimte naar Omgeving stoelt op deze visie, nl. een omgevingsvisie moet vertrekken van een omgevingsgebruiksruimte die wordt bepaald door milieu- en gezondheidsnormen. Binnen die gebruiksruimte kunnen vervolgens ruimtelijke en andere kwaliteitsdoelen spelregels vormen waarmee we zoeken naar de beste invulling (Leinfelder H. , 2015).

Visie 2050 en vizier 2030 onderbouwen het gebrek aan draagvlak binnen Vlaanderen voor zo'n integrale benadering. Zo zullen we het Energie- en Klimaatplan 2021-2030, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het Mobiliteitsplan, het Luchtplan en het Woonbeleidplan als afzonderlijke documenten opstellen. We kiezen ervoor om deze plannen hun eigen totstandkomingstraject verder te laten volgen. Hopelijk bereiken we een afstemming tussen al deze documenten, maar échte samenhang zal er niet zijn. Zeker is de afstemming tussen de mobiliteitsplannen van de vervoersregio's en de (boven) lokale beleidsplannen Ruimte en woonplannen onduidelijk. Dit in tegenstelling tot de omgevingsvisie die de visies voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water ... bundelt. Daarmee vormt de Omgevingswet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het gaat om de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving met het oog op een duurzame ontwikkeling. Ook wensen ze in Nederland juist de milieugebruiksruimte waarbinnen ze de andere sectoren afstemmen, meer gebiedsgericht aan te passen. Ze wensen juist af te stappen van te veel standaardnormen om de huidige complexiteit aan te kunnen.

De keuze die we in Vlaanderen moeten maken is of we enkel een omgevingsvisie van bijv. de klimaatadaptie en mitigatie wensen te maken of een comprehensieve benadering van de "fysieke leefomgeving", m.a.w. vervangt dit de andere sectorplannen? Waar gebeurt de integratie best? Op Vlaams niveau of eventueel zelfs op Belgisch niveau? Op regionaal niveau zoals in Frankrijk en Denemarken? Op gebiedsniveau zoals bij de geïntegreerde gebiedsgerichte projecten (strategische projecten)? Welke thema's, strategische doelen integreren we? Zit de integratie in de visievorming of in de uitvoering via een programma of een omgevingsplan?

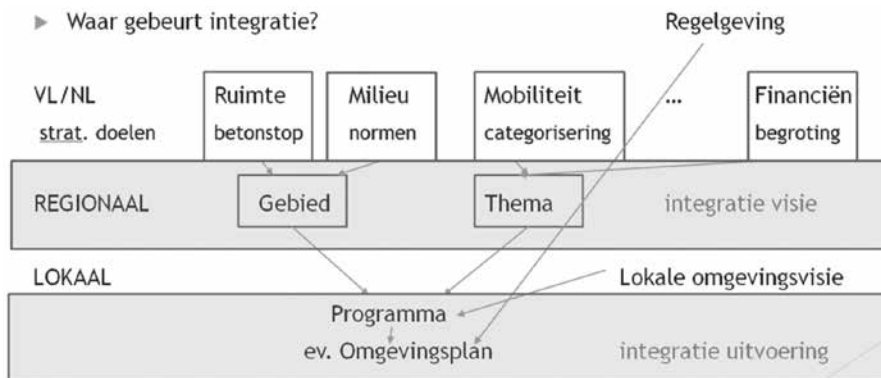


Fig 5. Schema integratiemogelijkheden. Overgenomen uit VRP lab 2 door H. Leinfelder, 2018.

De omgevingsvisie over duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gaat over domeinen heen. De visie integreert ruimte, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het cultureel erfgoed. Hoe doen ze dat nu in de praktijk, vooral in Nederland?

Uit de praktijk van de pilots van de Nederlandse omgevingsvisie zien we dat ze geïntegreerd werken en de samenhang realiseren door te werken met geïntegreerde thema's en maatschappelijke opgaves. Ze werken ook veel met integrale afwegingskaders. Dat de energietransitie/CO₂-arme samenleving en de internationale concurrentiekracht van de economie (met daarbij een belangrijke rol voor de steden) voor iedereen prioritaire thema's zijn, staat buiten kijf. De andere thema's schrijven ze daarmee zeker niet af, maar plaatsen ze in dit perspectief. Of anders gezegd: voor een sterke en concurrerende en duurzame economie zijn bereikbaarheid, anticipatie op een veranderend klimaat en een kwalitatieve omgeving een randvoorwaarde. Voor de geïntegreerde thema's in Vlaanderen bespreken we volgende voorstellen : energielandschappen, gezonde leefomgeving, veerkrachtige bodem en ondergrond, bereikbare woonomgevingen en duurzame circulaire economie. In de inleiding verduidelijken we waarom we deze sectoren in samenhang moeten behandelen. Nadien illustreren we dit aan de hand van eventuele Vlaamse structuurvisies en projecten en Nederlandse omgevingsvisies. De beschrijving van de geïntegreerde thema's sluiten we af met een conclusie van de belangrijkste spanningen die vragen om een samenhangende visie waarin we verbindingen leggen en een richting bepalen. Het kiezen van de geïntegreerde thema's is enerzijds maatwerk, anderzijds maken we ze op basis van een politiek-maatschappelijk debat.

Wat is hiervoor nodig? We kunnen deze onderzoeksvraag naar de geïntegreerde omgevingsplanning opsplitsen in onderzoeken van een geïntegreerde thematische benadering en het maken van de keuze van het schaalniveau waarop we wensen te integreren.

Voor de aanpak met geïntegreerd (sectoroverschrijdende) thema's zouden we systematisch geïntegreerde onderzoeksprogramma's kunnen starten zoals bijv. "Ruimte voor de rivier" in Nederland. Dit is een heel andere aanpak dan te werken met kaarten van de overstromingsgebieden in Vlaanderen. Andere goede Nederlandse voorbeelden zijn de programma's "Ruimte en gezondheid", "Ruimte en milieu"... Recent heeft het Departement Omgeving een programma "ruimtelijke transformatie" als uitvoering voor de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte gestart, maar dit is nog niet sectoroverstijgend. De subsidies rond Water-Land-Schap van de VLM zijn dit wel. Ze zoeken via deze oproep naar initiatieven die beek- en riviersystemen sterker maken of onze watervoorraden beschermen, rekening houdend met het landschap en zijn gebruikers.

Bij het opstellen van deze programma's kunnen we starten met een lijst op te stellen van sectorale conflictpunten. Nadien zoeken we naar de toegevoegde waarden (synergieën). Het start bij het vinden van gedeelde ambities van beleidsdomeinen/sectoren. Deze aanpak zouden we ook kunnen gebruiken voor bereikbare woonomgevingen, duurzame circulaire economie en ruimte, bodem en ondergrond (4D-denken). Ook via de oproep van strategische projecten zouden we gebiedsgericht sectoroverschrijdend kunnen werken, bijv. energielandschappen als integrale opgave (cf. Energielandschap Denderland). Verder onderzoek is nodig over het schaalniveau van integratie in Vlaanderen. Praktische cases hiervoor kunnen zijn: het Franse model SCoT: afstemmen van sectorale plannen op bovenlokaal niveau (maar niet op nationaal niveau), het Deense model Finger Plan met het integreren op metropolitaan niveau van Groot Kopenhagen, het economisch/ruimtelijk Hongaarse model voor Boedapest, het Italiaanse model Metropolitan Turin 2025 strategisch plan ... Wetenschappelijk onderzoek naar een coördinatiedocument van sectoroverstijgende strategische visies is nodig (visie, methodiek, aanpak, ...).

De ambitie om zoveel mogelijk maatschappelijke transitie mee te nemen in lopende ruimtelijke transformaties vraagt om integratie, transversaal ofwel "koppelen". Geïntegreerd werken en een ambtelijke en politieke cultuurverandering zijn hiervoor nodig. Deze visie van ruimtelijke planning naar de fysieke leefomgeving vraagt om een omgevingsplanning die schotten tussen sectoren en/of beleidsdomeinen openbreekt en die geïntegreerde processen voert om de kwaliteit van onze fysieke leefomgeving te verbeteren. Hiervoor moeten we een veranderingstraject starten met de bedoeling om een cultuuromslag te realiseren van sectoraal werken naar geïntegreerd werken in Vlaanderen.

De auteur vertelt hier haar eigen mening die niet noodzakelijk deze is van de Vlaamse Overheid.

Referenties

Clayes, M., De Coutere, S., De Roo, K., Leinfelder, H., & Van de Genachte, G. (2015). Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planning-sproces. Vlaamse Overheid - Ruimte Vlaanderen.

Gabry, G. B. (2015). Werken met de omgevingsvisie - Visievorming onder de Omgevingswet. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Knotter, S. V. (2015). Inhoudelijke en organisatorische invulling van Omgevingsbeleid. z.p.: Departement Ruimte Vlaanderen.

Leinfelder, H. (2007). Open ruimte als Publieke Ruimte, Dominante en alternatieve planningsdiscoursten ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context. Gent: Afdeling Mobiliteit & Ruimtelijke Planning Universiteit Gent.

Niemans, J. (2018). Toekomst en verleden komen samen in omgevingsvisies. Een fundament voor het verhaal van morgen. Magazine over stedelijke en regionale ontwikkeling, nr. 2, p. 66.

Platform31, Pharos, RIVM. (2018). Inspiratie- en werkboek gezondheid en ruimte. Den Haag.

Programma Aan de slag met de Omgevingswet. (2018, november 29). Home - Aan de slag met de omgevingswet. Opgehaald van Aan de slag met de omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

Rotmans, J. (2018). De omgevingswet als transitie-opgave. Den Haag: Stedennetwerk G40.

Van der Schoot, T., (2017). Werken in de geest van de omgevingswet. 's Hertogenbosch: Van Leijen Academie.

van Eerd, C., Oosting, K., de Vries, S., van Boxmeer, B., Vermeulen, A., Niemans, J., & Dekkers, I. (2018). Aan de slag met de Omgevingswet. Eindrapportage pilots omgevingsvisie 2017-2018. Het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Verdaas, C. (2017, augustus). De Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Een selectieve, cyclische en doelgerichte dialoog. Beuningen.

Voorland, P. C.-c.-O.-V. (2016). Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking. Vlaamse Overheid - Ruimte Vlaanderen.

Geraadpleegde sites

Aan de slag met de omgevingswet, www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Omgevingswet | Rijksoverheid.nl, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

Omgevingswetportaal | Home, <https://www.omgevingswetportaal.nl>

Omgevingswet | Expertises | RUIMTEVOLK | Kennis voor de nieuwe omgevingswet, <https://ruimtevolk.nl/expertise/omgevingswet/>

Waarom een nieuwe Omgevingswet? | Platform31, <https://www.platform31.nl/wat...omgevingswet/waarom-een-nieuwe-omgevingswet>

Het stedelijk laboratorium als lege huls?
*Het gevaar van het verzuimen van wetsnormen
in een 'experiment'*

Lilian van Karnenbeek en Wendy Tan

Het stedelijk laboratorium als lege huls?

Het gevaar van het verzuimen van wetsnormen in een 'experiment'

Lilian van Karnenbeek en Wendy Tan

Introductie

Het stedelijke laboratorium, met het experiment als vertrekpunt, is momenteel het zoekwoord binnen de Nederlandse gebiedsontwikkeling. In het stedelijk laboratorium worden (potentiele) stedelijke ontwikkelingen in een realistische context geplaatst en getest (Karvonen & Van Heur, 2014). De drang om te experimenteren verwoordt dikwijls ontevredenheid over de huidige gang van zaken. Vaak wordt het argument gebruikt dat het huidige planningssysteem te veel regels bevat hetgeen de flexibiliteit en adaptiviteit van het planningssysteem belemmert of zelfs tenietdoet. De rigiditeit van het planningssysteem zou vernieuwende en innoverende concepten en configuraties nauwelijks ruimte bieden terwijl stedelijke ontwikkeling juist gebaat is bij innovatie en vernieuwing. Het experiment, daarentegen, zou potentie bieden omdat zodanig vastgestelde institutionele structuren deels of helemaal losgelaten kunnen worden (Karvonen & Van Heur, 2014). Ondanks dat het experiment meer discretionele ruimte kan bieden is dit niet altijd of in alle gevallen wenselijk. Het kan immers stilzwijgend impliceren dat wetsnormen verwaarloosd kunnen worden (Raven et al. 2019). Hier is dringend oplettendheid gevraagd: het stedelijke laboratorium speelt zich niet af in een 'veilig en omsloten' laboratorium maar in het hier en nu van de realiteit.

Hoewel het stedelijk laboratorium en het bijbehorende experiment in zowel praktijk en beleid als in de wetenschap overal opduiken en een grote rol krijgen toebedeeld in gebiedsontwikkeling is dikwijls niet helder wat het stedelijk laboratorium is en hoe het zich verhoudt tot bestaande wetsnormen. Wij beargumenteren dat het ontkennen van of het afzetten tegen gevestigde wetsnormen, en voortdurend echoën van termen zonder een helder begrip te hebben, het gevaar in zich houdt dat het stedelijke laboratorium een lege huls is en blijft en dat daarmee de echte toegevoegde waarde van het experiment gemist wordt. Dit artikel poogt het experiment te duiden en te plaatsen binnen de vigerende wetsnormen om derhalve de toegevoegde waarde van het experimenteren in gebiedsontwikkeling te kunnen ontleden. De importantie van deze queeste wordt geïllustreerd aan de hand van een casestudie. De casestudie betreft het experimentele afvalwatermanagement in de gebiedsontwikkeling Oosterwold. In Oosterwold is riool absent en wordt afvalwater door bewoners opgevangen, gezuiverd en geloosd middels individuele afvalwaterbehandelingssystemen. Het artikel is gebaseerd op een wetsanalyse en verkregen data middels achttien interview.

Het experiment ontleden

Hoewel het experimenteren in stedelijk laboratoria een aanzienlijke status heeft verworven in hedendaagse gebiedsontwikkeling is de definitie arbitrair. De willekeurigheid van de terminologie kan ertoe leiden dat het concept eerder een metafoor is voor gebiedsontwikkeling, dan dat het een opzichzelfstaand concept waar een eigen betekenis aan ontleend kan worden (Karvonen & Van Heur, 2014). Het experiment verder ontleden is derhalve noodzakelijk. Dit artikel veronderstelt drie karakteristieken die toebehoren aan het experiment geïnspireerd door het gedachtegoed van Charles Sanders Peirce. Peirce is een filosoof uit de negentiende eeuw die zich, onder andere, uitten over het verrichten van experimenten (Hacking, 1990). De eerste karakteristiek betreft de hypothese. Een experiment wordt stevast geïnitieerd om een onbewezen stelling, de hypothese, te

weerleggen of valideren. Volgens Peirce worden hypothesen geframed waarna het wordt onderworpen en getest middels de wetenschappelijke methode van inductie. Om een hypothese te kunnen weerleggen of valideren dient een experiment uit te gaan van herhaalbare procedures. Replicatie is de tweede karakteristiek. Om inzichtelijk te maken of een stelling wel of niet weerlegt of gevalideerd kan worden is controle, de derde karakteristiek, noodzakelijk. Het betreft hier een analyse van de verkregen resultaten van het experiment afgewogen tegen een controlegroep. Replicatie en controle zijn derhalve mechanismen om een waarschijnlijkheid aan te tonen in plaats van een absolute waarheid te prediken (Hacking, 1990).

Een historisch institutioneel perspectief: padafhankelijkheid

Nu het experiment geduid is aan de hand van drie karakteristieken, is het noodzakelijk om dit experiment te plaatsen in gevestigde institutionele patronen. Wij reasoneren dat het onmogelijk is om gevestigde institutionele patronen te begrijpen zonder de institutionele ontstaansgeschiedenis in ogenschouw te nemen. Institutionele historici leggen de nadruk op de totstandkoming, volharding en verandering van instituties door de tijd heen. In het institutionele historische perspectief is er een welbekend concept dat men padafhankelijkheid noemt (Sorensen, 2014). Dat gebeurtenissen of keuzes in een bepaalde richting resulteren tot verdere beweging in diezelfde richting vormt de kerngedachte van padafhankelijkheid. Naarmate de tijd verstrekt wordt het steeds moeilijker, of zelfs onmogelijk, om een andere richting op te manoeuvreren (Mahoney, 2000; Sorensen, 2014). Padafhankelijkheid wordt vaak geconcretiseerd aan de hand van verschillende elementen die, afhankelijk van een bepaalde wetenschappelijke invalshoek, een specifieke definitie toebedeeld krijgen. Een karakteristiek element van padafhankelijkheid is de *positieve terugkoppeling* verkregen uit de sociale benadering (Vermeulen, 2015). Positieve terugkoppeling wordt door Pierson (2000) gedefinieerd als een ontwikkeling van een proces dat uitkomsten genereert die de uitgangssituatie keer op keer versterken. Middels positieve terugkoppeling wordt de kans om een bepaalde richting op te gaan herhaaldelijk verhoogd terwijl de kans om terug te gaan naar andere opties steevast afneemt. Positieve terugkoppeling schept bepaalde voorkeursrichtingen en genereert continuïteit door de tijd heen (Pierson, 2000; Sorensen, 2014).

Mahoney (2000) heeft de vertaalslag van positieve terugkoppeling gemaakt naar institutionele patronen. Een onderscheid tussen de initiatie en de reproductie van een institutioneel patroon is cruciaal. Specifieke omstandigheden zijn menigmaal aanleiding om een institutie met voordracht te benoemen nadien een proces ontstaat waarin institutionele patronen zich herproduceren. Positieve terugkoppeling van een institutioneel patroon betekent dat, eenmaal aangenomen, er toenemende voordelen zijn bij een voortdurende toepassing van een institutioneel patroon. Reproductie kan zo sterk zijn dat er lock-in situaties ontstaan. Een voorkeur voor een institutioneel patroon dat routinematig wordt versterkt kan aanzienlijke effecten hebben op de lange termijn en onthult de drang naar continuïteit en mogelijke resistentie van verandering (Sorensen, 2014). Continuïteit kan nadelige gevolgen hebben wanneer de institutionele patronen niet meer reageren op veranderende onderliggende condities in de maatschappij (Hathaway, 2000). Anderzijds kan positieve terugkoppeling institutionele persistentie legitimeren omdat institutionele patronen een basis vormen voor een overtuiging in 'wat goed is' of 'hoe het hoort te zijn'. Reproductie van een institutioneel patroon wordt dan als legitiem beschouwd en het herproduceren wordt dan gelegitimeerd door het geloof in het normatieve fundament van een institutioneel patroon (Hathaway, 2000). In dit artikel zal blijken dat het normatieve fundament belangrijk is om het experiment in gebiedsontwikkeling te kunnen (de)

legitimeren. Alvorens wordt stilgestaan bij het experimentele afvalwatermanagement in Oosterveld worden respectievelijk de voormalige en het vigerende institutionele patronen in afvalwatermanagement toegelicht.

Voormalige institutionele patronen in afvalwatermanagement

In de vigerende Nederlandse grondwet staat in artikel 21 expliciet de verantwoordelijkheid van de staat voor het milieu: “de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”. Bovenstaand wetsartikel is een doorvertaling van artikel 54 uit de eerste grondwet, de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk, uit 1798: “*De Maatschappij beveelt, ingelijks, de meeste bevordering van den Landbouw, en deszelfs bloei, bijzonderlijk ten aanzien der nog ledige en woeste gronden, door de gantsche Republiek.*” De destijds heersende republikeinse gedachte legde het fundament van de Nederlandse rechtsstaat en legitimeerde een sterke rol voor de overheid met het doel de welvaart van de leden der maatschappij te bevorderen. Met onder meer het milieu en de volksgezondheid. In weerwil van de afschaffing van de Republiek, de totstandkoming van enkele grondwetten en tal van grondwetsherzieningen is de verantwoordelijkheid van de overheid voor het milieu keer op keer geaffirmeerd. De eeuwenlange verantwoordelijkheid van de overheid voor het milieu maakt evenzo van afvalwatermanagement een overheidszorg.

Deze overheidszorg wordt expliciet gedurende de Industriële Revolutie. Gedurende de Industriële Revolutie hadden Nederlandse stedelijke gebieden te maken met een zeer slechte kwaliteit van het oppervlaktewater. Tot en met de negentiende eeuw werd verontreinigd water geloosd in sloten, grachten en rivieren hetgeen eveneens de belangrijkste bron voor drinkwater was. De slechte conditie van oppervlaktewater resulteerde in onhygiënische omstandigheden met de uitbraak van ziekten en cholera- en tyfusepidemieën tot gevolg. Pas in de loop van de negentiende eeuw wordt voor het eerst gepoogd om afvalwater op te vangen en te transporteren middels het riool. Het afvalwater werd zo in toenemende mate opgevangen en gescheiden van de aanvoer van schoon drinkwater om zo de Nederlandse stad van stank en sterk vervuild water te verlossen. De aanleg van het riool wordt een gemeentelijke taak hetgeen de overheidszorg voor het milieu benadrukt (Van den Noort, 1990). De problematiek rondom afvalwater vormt een van de ettelijke aanleidingen tot de implementatie van de Hinderwet in 1875. De voormalige Hinderwet bestond uit geschreven rechtsregels die hinderlijke, gevaarlijke of schadelijke bedrijfsactiviteiten die de leefomgeving aantasten een limiet of een halt toeroept. Deze Hinderwet wordt ook wel de eerste Nederlandse milieuwet genoemd.

Rond het jaar 1960 wordt opnieuw de afvalwaterproblematiek in Nederland evident. Het betrof hier niet langer de scheiding tussen schoon en vervuild water maar de lozing van grote hoeveelheden vervuild water op het oppervlaktewater ten koste van aquatische ecosystemen (Bongaerts & Kraemer, 1989). Ondanks het vigerende gedachtegoed om de leefomgeving van schadelijke en hinderlijke stoffen te beschermen wordt tot ver in de twintigste eeuw het afvalwater direct op het oppervlaktewater geloosd. Met de Wet verontreinig oppervlaktewater komt daar in 1970 een definitief einde aan. De *Wet verontreinig oppervlaktewater* verplicht dat afvalwater allereerst gezuiverd moet worden alvorens het afvalwater geloosd mag worden. Op basis van artikel 15 van de Wet verontreinig oppervlaktewater wordt een zorgplicht voor de zuivering en lozing van het afvalwater opgenomen, toebedeeld aan het Waterschap. Steunend op deze wet wordt een saneringsprogramma gemaakt, onder andere gericht op een toename van afvalwater-zuiveringsinstallaties. Evenzeer wordt een afvalwaterbelasting ingevoerd volgens het

principe 'de vervuiler betaalt' (Bongaerts & Kraemer, 1989). Het afvalwatermanagement in Nederland is in de loop der jaren dusdanig geaccepteerd en beschouwd als zorg van de gemeente en het Waterschap om de externe negatieve effecten op het leefmilieu te minimaliseren.

Vigerende institutionele patronen in afvalwatermanagement

Alle vigerende Nederlandse wetsnormen met betrekking tot afvalwatermanagement komen voort uit of zijn geïnspireerd op bovenstaande institutionele patronen. In 1993 wordt de Hinderwet opgeheven en vervangen door de *Wet milieubeheer*. De Wet Milieubeheer stelt in artikel 10.33 dat de gemeente een zorgplicht heeft voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater op haar terrein met gebruikmaking van het riool. Op basis van artikel 10.33, lid twee, wordt evenwel gesteld dat de gemeente desgelijks gebruik mag maken van andere systemen mits eenzelfde graad van milieubescherming wordt bereikt. Als de gemeente stipuleert om af te wijken van het riool moet deze keuze overtuigend gemotiveerd worden in een zogeheten Gemeentelijk rioleringsplan zoals is vastgesteld in artikel 4.22 van de Wet Milieubeheer. De gemeente is te allen tijde bestuurlijk en juridisch verantwoordelijk voor deze zorgplicht tenzij een ontheffing voor deze zorgplicht bij de provincie wordt aangevraagd. Deze provinciale ontheffing is welbeschouwd geïntendeerd voor afgezonderde boerderijen en wordt enkel en alleen toegekend indien wordt voldaan aan een zogeheten doelmatigheidstest. De zorgplicht kan dus in geen enkel geval worden overgedragen aan burgers of instanties niet zijnde de gemeente (Keessen et al., 2018). De verantwoordelijkheid voor de opvang en het transport van het afvalwater via het riool, of een systeem met eenzelfde milieugraad, ligt derhalve bij de gemeente. Op basis van artikel 3.4 van de Waterwet wordt het Waterschap als bevoegd gezag behept met de zorgplicht voor de lozing en zuivering van afvalwater. In 2009 vervangt de Waterwet, een verzameling van een aantal waterbeheerwetten, de Wet verontreinig oppervlaktewater. Als gevolg van deze zorgplicht zijn alle Nederlandse rioolwaterzuiveringsinstallaties in eigendom van een Waterschap. De Waterwet verplicht dat alle rioolwaterzuiveringsinstallaties ten minste aan de derde trap van zuivering moeten voldoen. Net als bij de gemeentelijke zorgplicht, kan het Waterschap niet onder haar zorgplicht uitkomen (Keessen et al., 2018). De verantwoordelijkheid voor een proper afvalwatermanagement ten behoeve van het milieu is niet louter toebedeeld aan Nederlandse wetgeving. In 1991 wordt de *Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater* opgericht voor alle lidstaten van de Europese Unie. Deze Europese richtlijn reguleert de verzameling, de zuivering en de lozing van stedelijk afvalwater en aspireert een minimalisatie van externe negatieve effecten op het milieu gebruikmakend van een aantal kwaliteitseisen (Keessen et al., 2018). In aanvulling op de Richtlijn Stedelijk Afvalwater wordt in 2000 de *Kaderrichtlijn Water* vastgesteld om nauwgezette waterkwaliteitseisen te garanderen. Hoewel de Europese Unie niet aangeeft hoe een lidstaat moet voldoen aan de richtlijnen, staat wel vast dat het genoemde resultaat behaald moet worden. De wetgeving in Nederland verankert de opgelegde Europese richtlijnen in bovenstaande wetten. Op basis van bovenstaande informatie kan gesteld worden dat na de initiatie de wetsnormen continu geproduceerd zijn (zowel op Europees als nationaal niveau), met de bescherming van het milieu en de volksgezondheid als considerabele uitgangspunten.

Oosterwold, een typerende gebiedsontwikkeling

Honderd jaar geleden lag in het midden van Nederland niet de provincie Flevoland maar de wateren van de Zuiderzee. Onder invloed van een groeiende vraag naar voedsel gingen steeds vaker stemmen op om extra land droog te leggen en daarmee een bijdrage te leveren aan de voedselproductie. In de loop van de vorige eeuw werd begonnen met

de drooglegging van de voormalige Zuiderzee en werd 'nieuw' land gewonnen uit zee. De geschiedenis van Flevoland laat zien hoe maakbaar de ruimte om ons heen is. Het verlangen van maakbaarheid leek het ideale sturingsmechanisme van de overheid. Zo werd Almere grotendeels gepland met het gedachtegoed van Ebenezer Howard in het achterhoofd. Het is die vanzelfsprekende maakbaarheid die Almeerse bestuurders en ambtenaren bewogen heeft om de laatste decennia een andere ruimtelijke koers te varen. Incrementeel zet de Almeerse overheid het maakbaarheidsideaal aan de kant en wordt de ruimte niet langer naar de gemeentelijke hand gezet. In plaats daarvan wordt spontaniteit en georganiseerde burgerkracht de leidraad voor ruimtelijke interventies (Bossuyt et al., 2018). Om de doorgesloten maakbaarheid te termineren zou niet langer het primaat bij de overheid moeten liggen maar bij de burger. Hoewel de behoefte aan uitbreiding van stedelijk gebied constant bleef was er tegelijkertijd een sterk animo om deze uitbreiding op een experimentele wijze tot stand te brengen. Planning door de burger, veeleer dan de overheid, werd beschouwd als de toekomst van de ruimtelijke ordening (Gemeente Almere, 2012). De transitie van een volledig geplande stad naar een spontane stad heeft zijn weerslag gehad in ruimtelijke strategieën voor gebiedsontwikkeling.

De gebiedsontwikkeling Oosterwold is een convenabel voorbeeld dat deze filosofie weergaloos weerspiegelt. Oosterwold is een gebied van 4.363 hectare, gelegen in de gemeenten Almere en Zeewolde. Oosterwold is in Rijksbeleid aangewezen als een uitbreidingslocatie die de overgang van de stad naar het landschap verwezenlijkt. Het gebied geeft ruimte voor landelijk wonen (15.000 woningen) waar gewerkt (155 hectare) kan worden in het groen (450 hectare) en waar ruimte beschikbaar wordt gesteld voor (stads)landbouw (1800 hectare) en stedelijke en recreatieve voorzieningen (175 hectare). Daarnaast is het streven om het landschap dusdanig te ontwikkelen dat er een duurzame betekenis wordt gegeven aan energiehuishouding, afvalstromen, voedselproductie en water. Deze ambities zijn inherent aan hedendaagse ruimtelijke beleidsdocumenten en lijken in eerste instantie amper experimenteel. In Oosterwold ligt het primaat echter niet bij de overheid zoals te doen gebruikelijk, maar bij de individuele burger. Burgers kopen een stuk grond en moeten daaropvolgend hun eigen huis bouwen, hun eigen weg aanleggen, hun eigen afvalwater opvangen en zuiveren, hun eigen energie opwekken en een bijdrage leveren aan de totstandkoming van publieke ruimten. Dit betekent overigens niet dat de overheid geen rol meer heeft, maar wel een andere rol op zich neemt (Cozzolino et al., 2017). De overheid biedt ambities en een kader dat richting geeft aan de manier waarop de ontwikkeling dient te geschieden. Tal van ambities worden verwoord met gebruikmaking van kernbegrippen en -ideeën zoals 'organisch', 'vrijheid aan initiatieven', 'zelfvoorzienend', 'financieel stabiel', 'duurzaam' en 'groen landschap'. Deze ambities hebben geresulteerd in tien spelregels die leidend zijn voor de gebiedsontwikkeling: (1) mensen maken Oosterwold zelf; (2) er is een vrije kavelkeuze; (3) er is een vaste ruimteverdeling; (4) er zijn specifieke kavels met een specifieke ruimteverdeling; (5) vrijheid en tegelijkertijd restricties voor bebouwing; (6) initiatiefnemers bouwen mee aan de infrastructuur; (7) Oosterwold is groen; (8) kavels zijn zelfvoorzienend; (9) iedere kavel is financieel zelfvoorzienend en (10) de publieke investeringen zijn volgend (Gemeente Almere, 2012). Geleidelijk worden bewoners toegelaten in Oosterwold, waardoor het gebied langzaam steeds meer en verder ontwikkeld worden.

Afvalwatermanagement in Oosterwold

Voortbordurend op deze filosofie van gebiedsontwikkeling wordt ook het afvalwatermanagement niet op de gekende publieke modus voortgezet maar vormt autarkie het uitgangspunt. De gemeenten Almere en Zeewolde hebben, in samenspraak met het

Waterschap, de provincie Flevoland en het Rijksvastgoedbedrijf, besloten dat bewoners in Oosterwold zelf hun afvalwater opvangen, zuiveren en lozen. Er wordt geloofd dat niet alleen de overheid maar ook bewoners effectief, of zelfs effectiever, kunnen voorzien in afvalwatermanagement. Om deze autarkische gedachtegang te bewerkstelligen is de aanleg van het riool een halt toegeeroepen. Bewoners gaan akkoord met deze autarkische vorm van afvalwater middels een anterieure overeenkomst die getekend dient te worden om te mogen resideren in Oosterwold. Eenmaal akkoord dient een bewoner een lozingsvergunning aan te vragen bij het Waterschap Zuiderzeeland. Na ontvangst van de vergunning wordt de bewoner verplicht gesteld om zijn of haar afvalwater op te vangen en te zuiveren middels een systeem dat voldoet aan de normen zoals voorgeschreven door het Waterschap. De lozingsvergunning geeft het Waterschap het vermogen om de kwaliteit van het oppervlaktewater en de volksgezondheid te blijven waarborgen. De praktijk toont aan dat verreweg de meeste bewoners opteren voor een individuele behandeling van afvalwater (een zogeheten IBA). Een individuele behandeling afvalwatersysteem is fundamenteel ontworpen om afvalwater op te vangen en te zuiveren. De hoeveelheid stoffen die gezuiverd worden door een individueel afvalwatersysteem bepaalt de intensiteit van de behandelingstechniek. Hoe hoger het nummer van een individueel afvalwatersysteem, des te meer stoffen worden gezuiverd. Om te voldoen aan de normen zoals gesteld door het Waterschap, worden de bewoners van Oosterwold verplicht om, ten minste, voor een IBA-3 te kiezen. Het Waterschap is verplicht om de normen van deze afzonderlijke afvalwatersysteem herhaaldelijk te controleren tegen overschrijdingen. Indien bewoners zich niet aan de normen houden, is het Waterschap verplicht om maatregelen te nemen.

In eerste instantie lijken de individuele afvalwatersystemen niet problematisch. Het Waterschap monitort de afzonderlijke afvalwatersystemen aanhoudend aan de gestelde vereisten. Toch is de praktijk weerbarstiger. Hoewel de werking van individuele afvalwatersystemen op papier voldoet aan de eisen, blijkt de realiteit momenteel anders uit te pakken. Uitgaande van de eerste metingen maakt het Waterschap op dat de majoriteit van de individuele afvalwatersystemen niet voldoet aan de geldende lozingsnormen. Dit kan ten deel verklaard worden door het feit dat de technologische presentaties van individuele afvalwatersystemen te wensen overlaat in de praktijk, waardoor niet altijd de vereiste voedingsstoffen daadwerkelijk gezuiverd worden. Daarnaast is de werking van een individueel afvalwatersysteem afhankelijk van individueel beheer en onderhoud. Zo mogen specifieke materialen of vloeistoffen (zoals chloor) niet afgevoerd worden door een individueel afvalwatersysteem. Hoezeer bewoners bewustzijn van wat wel en niet door een individueel afvalwatersysteem mag en in welke mate bewoners zich wel of niet aan deze voorschriften houden is onduidelijk. Daar komt bij dat het cumulatieve effect van alle individuele afvalwatersystemen de normen zeer presumptief zullen overschrijden in de nabije toekomst. Een IBA heeft dikwijls een minimaal, maar negatief, effect op de waterkwaliteit. Hoewel het effect van enkele IBA's verwaarloosbaar is voor de waterkwaliteit, kan de optelsom van de vele individuele afvalwatersystemen niettemin grote gevolgen hebben voor de waterkwaliteit. Aangezien bewoners de gebiedsontwikkeling geleidelijk resideren, worden de cumulatieve effecten van het gebruik van individuele afvalwatersystemen in de toekomst steeds nijpender. Een gevaar dat al bekend was bij de overheidspartijen aler met de gebiedsontwikkeling begonnen werd. Het gevolg van het geconcentreerde en veelvuldige gebruik van individuele afvalwatersystemen in combinatie met de slechte werking van de systemen resulteert in een verslechtering van de waterkwaliteit. Een verslechtering van het oppervlaktewater heeft evenzeer gevolgen als potentiële gevaren voor de volksgezondheid. Daarmede is uit onderzoek gebleken dat de huidige individueel afvalwatersystemen minder duurzaam en schoon zijn dan

een conventioneel rioleringsstelsel. Daarnaast worden in rioolzuiveringsinstallaties materialen en toxische stoffen hergebruikt ten gunste van duurzaam afvalwaterbeheer, terwijl hergebruik niet tot het primaire doel van individueel afvalwatersysteem behoort.

‘Experimenteren’ met afvalwater en het nalaten van wetsnormen?

Uitgaande van bovenstaande informatie kan een oordeel geveld worden over het experiment en in hoeverre het experiment institutioneel gelegitimeerd is. Met de karakteristieken van het experiment in het achterhoofd, is het maar zeer de vraag of er wel metterdaad wordt geëxperimenteerd in Oosterwold of dat het veeleer een uitprobeersel betreft. Ten eerste lijkt de hypothese onbepaald en meerledig. Hoewel over het geloof en het idee van individuele autarkie niet valt te twisten, is het onduidelijk of geëxperimenteerd wordt met deze individuele autarkie an sich of dat geëxperimenteerd wordt tot op welke hoogte bewoners effectief afvalwatermanagement op zich kunnen nemen. Op voorhand was immers veeleer bekend dat geconcentreerd en veelvuldig gebruik van individuele afwatersystemen zeer presumptieve negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van oppervlaktewater. De tweede karakteristiek, replicatie, lijkt niet van toepassing te zijn op Oosterwold. Oosterwold is, tot op heden, een eenmalige exercitie die niet herhaaldelijk wordt toegepast. De karakteristiek controle is conveniënter hard te maken in Oosterwold. Hoewel er binnen de gebiedsontwikkeling een expliciete controlegroep ontbreekt, kan nagenoeg de rest van Nederland als controlegroep worden gerekend. De controles die door het Waterschap worden uitgevoerd bieden hiervoor belangrijke input. Toch moge duidelijk zijn dat terecht vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de mate van experimenteren. Het lijkt erop dat Oosterwold de geest van het uitproberen benadrukt, maar niet zozeer experimenteert.

Het ‘experiment’ is daarmee niet optimaal geplaatst binnen de bestaande wetsnormen. Het artikel laat zien dat afvalwatermanagement institutioneel sterk padafhankelijk is, iets wat ten deel verklaard, en zelfs gelegitimeerd, kan worden uit normatieve beweegredenen met betrekking tot volksgezondheid en het behoud van het milieu. Zo veronderstelt de Grondwet al eeuwen de bekwaamheid van de overheid om de mens en het milieu te beschermen. Deze overheidsverantwoordelijkheid is dientengevolge herhaaldelijk vastgelegd in de wetsnormen gedurende de afgelopen eeuwen. Zo worden zowel de Hinderwet als de Wet verontreinig oppervlaktewater gereproduceerd in respectievelijk de Wet Milieubeheer en de Waterwet. Tijdens de reproductie worden de gemeentelijke zorgplicht voor de opvang en transport van afvalwater en de zorgplicht voor het Waterschap met betrekking tot zuivering en lozing pertinent in stand gehouden. De vertaling van het riool, en later de zuiveringsinstallaties, in de wet hebben derhalve verreikende consequenties gehad voor het voortbestaan van een gezonde stad en het behoud van het milieu. Dit reproduceert de normatieve gedachte dat in Nederland de overheid een belangrijke taak heeft met betrekking tot gezondheid en het behoud van het milieu. Desondanks wordt in Oosterwold een andere koers gevaren. Hoewel het wettelijk niet mogelijk is om de zorgplicht over te dragen aan bewoners, lijkt in eerste instantie het gedachtegoed van Oosterwold dat wel te impliceren. Overigens stelt de wet de gemeente niet verplicht om een riool aan te leggen. Alternatieve mogelijkheden zijn denkbaar mits eenzelfde graad van milieubescherming gegarandeerd kan worden. Het wordt dus belangrijk verondersteld dat de genesis van de wet in stand wordt gehouden. In Oosterwold lijkt dit vooral nog niet op te gaan, hetgeen tevens de nalatigheid van de wetsnormen accentueert.

Conclusie

Het doel van dit artikel was om het experiment te duiden en te plaatsen binnen de vigerende wetsnormen om derhalve de toegevoegde waarde van het experimenteren in gebiedsontwikkeling te kunnen ontleden in een tijd dat het stedelijke laboratorium hoogtij viert. Oosterwold diende derhalve als voorbeeld. De resultaten laten zien dat afvalwatermanagement in Oosterwold niet zozeer een experiment betreft maar eerder een uitprobeersel lijkt te zijn dat slechts matig de vigerende wetsnormen als uitgangspunt neemt. Hoede is hier op zijn plaats. Het 'experimenteren' of 'uitproberen' met de leefomgeving van burgers kan namelijk onverwachte consequenties en effecten veroorzaken met brede socio-economische impacts tot gevolg. De achteruitgang van de waterkwaliteit in Oosterwold is een convenabele illustratie. Om het stedelijke laboratorium, met het experiment als vertrekpunt, een kans van slagen te geven is belangrijk dat een duidelijke formulering van de hypothese wordt verondersteld die middels de mechanismen van replicatie en controle weerlegd of gevalideerd kan worden. Daarnaast dient het experiment expliciet binnen de wetsnormen gesitueerd te worden, niettemin omdat het hier de realiteit – en dus de leefomgeving – van mens en milieu betreft.

Literatuur

- Bongaerts, J. & A. Kraemer (1989).** Permits and effluent charges in the water pollution control policies of France, West Germany, and the Netherlands. *Environmental Monitoring and Assessment*, 12(2), 127-147.
- Bossuyt D., W.G.M. Salet & S. Majoor (2018).** Commissioning as the cornerstone of self-build. Assessing the constraints and opportunities of self-build housing in the Netherlands. *Land Use Policy*, 77, 524-533.
- Cozzolino, S., E. Buitelaar, S. Moroni & N. Sorel (2017).** Experimenting in Urban Self-organization: Framework-rules and Emerging Orders in Oosterwold. *Cosmos + Taxis*, 4(2), 49-59.
- Gemeente Almere (2012).** Land-goed voor Initiatieven. Almere: Gemeente Almere.
- Hacking, I (1990)** *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hathaway, O. (2000)** Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System. As published in *Iowa Law Review*, Vol. 86, 2001 (Boston University School of Law Research Paper)
- Karvonen, A. & B. van Heur (2014)** Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (2), 379-392.
- Keessen, A., M. van Kogelenberg & T. de Graaf (2018).** De juridische mogelijkheden voor alternatieve afvalwatervoorzieningen. Onderzoek in opdracht van de provincie Flevoland. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Mahoney, (2000)** Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29 (4), 507-548.
- Pierson, P. (2000)** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Raven, R., F. Sengers, P. Spaeth, L. Xie, A. Cheshmehzangi & M. de Jong (2019)** Urban experimentation and institutional arrangements, *European Planning Studies*, 27 (2), 258-281
- Sorensen, A (2014)** Taking Path Dependence Seriously: A historical institutionalist research agenda in planning history, *Planning Perspectives* 30 (1), 1-22.
- Van den Noort, J. (1990).** Afvalwater, afval en water. Rotterdam: Stichting PK.
- Van Karnenbeek, L. & L. Janssen-Jansen (2018)** Playing by the rules. *Land Use Policy*, 72
- Vermeulen, R. (2015)** Exhibition centre development in Europe: A multidimensional historical analysis. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 102 (4), 441-454.

MEER kosten MEER delen

Moderator: **David Dooghe** (bestuur Plandag)

Reflectant: **Marc Hanou** (Planbureau voor de Leefomgeving)

Lieve Custers en Oswald Devisch

Participatieve maatschappelijke kostenbaten-analyse als sleutel om het betonstopdebat te openen. Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt

Ive Van Bouwel

Tussen droom en daad: een vereveningsverhaal met meerdere kanten

Menno van der Veen

Tien participatienormen. Een contractuele methode voor participatieprocessen

Ilse van Rijsingen

Pionieren met participatie. Leren van de Brabantse Omgevingsvisie

Participatieve maatschappelijke kostenbaten-analyse als sleutel om het betonstopdebat te openen

Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt

Lieve Custers en Oswald Devisch

Stellingen

1. Het betonstopdebat kan meer impact hebben door de maatschappelijke kosten en baten van alternatieve scenario's participatief te berekenen.
2. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan de transparantie in een participatieproces zowel verhogen als verlagen.

Participatieve maatschappelijke kostenbaten-analyse als sleutel
om het betonstopdebat te openen

Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt

Lieve Custers en Oswald Devisch

Introductie

In Vlaanderen wordt er op dit moment een hevig debat gevoerd rond het herverdelen van de hoge maatschappelijke kosten die eigen zijn aan het verspreid verstedelijkingsmodel, denk maar aan de Betonstop en de recente studie van VITO waarin dat de impact van Urban Sprawl in Vlaanderen wordt gemonitiseerd om te weten hoe groot die maatschappelijke kosten dan precies zijn (Vermeiren et al., 2019). Ondanks dit debat blijven we doorverkavelen en meer recent werd zelfs berekend dat de nakende Betonstop de verkavelingswoede nog heeft aangewakkerd¹. We onderzoeken hoe dit debat meer impact kan hebben door de maatschappelijke kosten en baten van alternatieve verstedelijkingsscenario's te expliciteren, en dit op wijkniveau, samen met bewoners, lokale organisaties en overheden. We passen deze methodologie voor de eerste keer toe in de Heilig-Hartwijk, gelegen in de 20^e eeuwse gordel van Hasselt. De wijk is gelegen nabij het station en het stadscentrum van Hasselt en heeft dus een groot verdichtingspotentieel. Tegelijkertijd is er, omwille van deze centrale ligging, een problematiek van sluipverkeer. Hierdoor is er bij heel wat bewoners weerstand tegen verdere verdichting. Daarom is er vanuit de stad Hasselt beslist om een participatietraject op te starten in de wijk2, niet alleen om oplossingen te formuleren voor het sluipverkeer, maar tegelijk ook na te denken hoe de leefbaarheid in de wijk kan worden vergroot. Samen met de bewoners worden er scenario's ontwikkeld en doorgerekend om zo de trade-offs tussen individuele kosten (wat moet ik opgeven?) en maatschappelijke winsten (voor een leefbare wijk?) duidelijk te maken. Dit vraagt een verandering in de manier van bewegen doorheen de wijk maar ook het wonen in de wijk en levert dus spanningen op. In deze paper maken we de analyse van het participatieproces in de Heilig-Hartwijk tot nu toe door te kijken naar hoe de maatschappelijke kostenbaten-analyse (MKBA) de transparantie in het proces vergroot en wie zijn kosten en baten er in rekening worden gebracht en dus standing heeft in het proces.

Methodologie

Een MKBA is een methode om de waarde van alle gevolgen van een beleidsbeslissingen voor alle leden van de samenleving te evalueren door deze gevolgen (de kosten en baten) om te zetten in een aantal monetaire waarden (Boardman, 2011). De uitvoering van een dergelijke MKBA is een complex proces. Het inschatten van de kosten en baten van verschillende scenario's impliceert dat we weten wat het ruimtelijke gedrag is van alle relevante actoren, nu en in de toekomst. Uit de praktijk blijkt dat de doorrekening van "een deel van de effecten al een bijkomend inzicht kan geven voor de besluitvorming. Zelfs alleen al het hanteren van het denkkader van de kosten-batenanalyse kan al een bijdrage leveren aan het succes van projecten in het sociale domein". (ECORYS, 2008, p. 13) Er wordt in de studie van ECORYS voorgesteld om de MKBA als een dynamisch instrument te gebruiken dat evolueert samen met het debat. Als we de MKBA op die manier interpreteren kunnen we het zien als een collectief leerproces (Albrechts, 2004) waarin alle betrokken actoren samen leren hoe ze de impact van de ruimtelijke scenario's kunnen kwantificeren.

1 "Betonstop leidt tot betongolf", De Standaard, 24.12.2018

2 Dit traject is een onderdeel van een ruimer participatietraject www.werkenaanwijken.be

Het leerpotentieel wordt nog vergroot wanneer niet alleen beleidsmakers, maar ook andere partijen zoals ontwikkelaars, bewoners, organisaties... worden uitgenodigd om deel te nemen. Dit zou de MKBA veranderen in een “enabling tool” die “communicatieve transacties” bevordert tussen al de actoren betrokken in een ruimtelijk transformatieproces (Horelli, 2002).

In “een bottom-up MKBA” (Carolus et al., 2018) wordt de lokale kennis van de stakeholders meegenomen in het ontwikkelen van de verschillende scenario’s waardoor de scenario’s zijn aangepast aan de lokale context en dat er minder weerstand is bij de implementatie ervan.

Een van de basisprincipes van een MKBA is het concept van ‘standing’: van wie worden de kosten en baten meegenomen in de analyse? Dit is enerzijds gerelateerd aan de afbakening van het gebied waarvan de kosten en baten worden berekend. Is dit op schaal van de wijk, de gemeente, provincie... en als het op schaal is van de wijk, wordt er dan ook gekeken naar naastgelegen wijken? Naar de bezoekers? Maar ook wie er een stem heeft in het beslissingsproces over de waarden: zijn dat ook kinderen? Of alleen degene die stemrecht hebben? En wat met degene die geen stemrecht hebben? (Boardman, 2011).

Er zijn verschillende manieren om met standing om te gaan en waardering binnen een MKBA: de waarden worden ingeschat door een expert, worden behandeld in een panel van experts, door in gesprek te gaan met afgevaardigden of door nieuwe manieren besluitvorming op te nemen in het proces. Bij de toepassing van nieuwe besluitvormingsprocessen, zoals binnen dit participatieproces, is het mogelijk om standing te geven aan deelnemers die tot nu toe onvoldoende invloed hadden in het proces (Whittington and MacRae, 1986).

Dit is precies waar de mogelijke meerwaarde (maar ook het gevaar) van een participatieve MKBA kan liggen binnen het betonstopdebat: het kan niet alleen de winsten en verliezen van alternatieve ruimtelijke scenario’s bespreekbaar maken, maar ook naar wie deze winsten en naar wie de verliezen gaan; wie wel, en wie niet aan het rekenmachine zat. Op deze manier kan het helpen om het debat transparanter te maken en zo nieuwe groepen te betrekken en coalities te smeden.

Dit brengt ons bij een tweede centraal begrip, naast standing, namelijk transparantie. De transparantie in het proces wordt verhoogd door de belangen van de verschillende stakeholders mee te nemen (Carolus et al., 2018). In het verdere verloop van het proces worden elementen van “joint fact finding” toegepast om collectief te meten, vervolgens collectief te rekenen om zo via een participatieve MKBA te komen tot concrete engagementen met het beleid.

In de analyse van het participatieproces in de Heilig-Hartwijk ligt de focus op de evolutie van de transparantie doorheen het proces en wie er standing heeft in het proces. Aan welke groep(en) geven de rekenoefeningen een podium, en aan welke niet?

Context van de case

De wijk

De Heilig-Hartwijk is gelegen ten westen van het historisch stadscentrum van Hasselt. De wijk is gelegen tussen de grote en de kleine ring, tussen het Albert Kanaal en de spoorwegbundel van het station. Ten zuiden wordt de wijk begrensd door de Kuringersteenweg / Koningin Astridlaan, een van de vier historische handelsroutes die samenkomen in het centrum van Hasselt. Er wonen 6158 mensen en de dichtheid is 26,31 inwoners/ha.



Ligging Heilig-Hartwijk t.o.v. het stadscentrum van Hasselt.



Zoom Heilig-Hartwijk morfologische opbouw.

De wijk zelf heeft een heterogene morfologische opbouw. Tot de jaren '70-'80 was voor het oostelijk gedeelte bebouwd, als een uitloper van de historische stadskern, met rijwoningen maar ook vrijstaande villa's. Hierna is de wijk systematisch verder verkaveld, met gesloten bebouwing, appartementen en vrijstaande woningen. In het westen, aan de grote ring ligt een KMO-zone met een provinciaal sportcentrum. In het oosten maakt de industriële ontwikkeling aan de Kanaalkom gradueel plaats voor de nieuwe 'Blauwe Boulevard'.

Het participatieproces

Het participatietraject in de Heilig-Hartwijk kadert binnen een raamovereenkomst tussen de stad Hasselt en de Universiteit Hasselt³ om een collectief leerproces te organiseren waarin het beleid, de administratie, het middenveld, ontwikkelaars, ontwerpers en burgers samen leren omgaan met de spanningen tussen plannings- en participatieprocessen. Een traject in een wijk duurt ongeveer één jaar en speelt in op de specifieke noden ervan. In de Heilig-Hartwijk zijn dit mobiliteit (sluipverkeer doorheen de wijk) en een nieuwe invulling voor de Heilig-Hartkerk.

Elk traject doorloopt dezelfde vier stappen: 1° het uitspreken van idealen, 2° het in kaart brengen van feiten, 3° het uitwerken van ideeën en 4° het ervaren van acties. Enkel dan is een participatieproces ook een collectief leerproces en kan het leiden tot daadwerkelijke veranderingen in (individueel) ruimtelijk gedrag (Brown and Lambert, 2013). Aan elke stap nemen zowel bewoners, lokale ondernemingen en lokale ambtenaren deel.

De actoren, hun behoeftes, hun agenda's en hun strategie

In het onderzoek vertrekken we van een MKBA die van onderuit wordt gestuurd. Door deze groepen van actoren te betrekken in de analyse wordt de lokale kennis in het traject gebracht, maar kennen we ook hun belangen en kunnen die collectief worden afgewogen ten opzichte van elkaar.

Bij de start van het participatieproces waren er al twee bewonersgroepen actief in de wijk: Achter Het Lijmfabriek en de groep van bewoners die we de 'Ouders' hebben genoemd. Degene die nog niet betrokken zijn bij het proces of dat niet willen, worden de 'verloren zielen' genoemd.

Omdat het participatieproces niet alleen gaat over de mobiliteit in de wijk, maar ook de herbestemming van de kerk, is dit ook een actor in het proces. Als laatste zijn er naast het publiek, ook de politiek en de experts. Deze groepen van actoren zijn niet homogeen; er zijn binnen de groepen verschillen in standpunten, subgroepen, ... (Arnstein, 1969).

3 Meer info: www.werkenaanwijken.be

Achter Het Lijmfabriek

- Achter Het Lijmfabriek is ontstaan als een reactie op de moeilijke communicatie met het stedelijke beleid. Op hun Facebookpagina⁴ hebben ze concrete vragen aan het beleid opgelijst:
- Concrete maatregelen om het sluisverkeer in de wijk te ontmoedigen.
- Maatregelen om de verkeersdrukke in de schoolomgevingen te beheersen.
- Aangepast parkeerbeleid dat ook afgedwongen wordt.
- Mobiliteitsplan dat rekening houdt met de toekomst.
- Als buurt betrokken worden en echt inspraak krijgen bij het opstellen en handhaven van flankerende maatregelen tot behoud van leefkwaliteit en verkeersveiligheid die door deze plannen gehypothekeerd worden.

Ze staan daarbij argwanend tegenover de vele projecten die in de wijk worden gerealiseerd (nu en in de toekomst) zoals de ontwikkeling aan de Kanaalkom, de moskee, de Spartacuustram ... vanuit de overtuiging dat het beleid de impact van deze projecten op hun wijk niet onder controle heeft.

Achter Het Lijmfabriek heeft een duidelijke agenda: ze vragen een garantie van het beleid rond de leefbaarheid van hun wijk. Tot dan zullen ze zich tegen nieuwe projecten blijven verzetten. Ze hanteren hierbij een erg defensieve strategie: ze organiseren formuleren bezwaarschriften, vragen dossiers op, organiseren publieke debatten, Hun belangrijkste waarden zijn veiligheid, mobiliteit (en dan vooral (auto)bereikbaarheid) en authenticiteit. Ondanks dat ze nog maar recent zijn opgericht (eind 2017), hebben ze een stevige achterban binnen de wijk, van voornamelijk oudere bewoners die al geruime tijd in de wijk wonen en 'hun' wijk aan een hoge snelheid hebben zien veranderen.

Ouders

De groep 'Ouders' bestaat uit ouders van de oudercomités van de scholen (Dalton ⁵, Tuinwijkschool) die er in de wijk zijn gelegen aangevuld met de inwoners van "Buurtfeest Lazarijstraat"⁶. Het zijn niet allemaal jonge ouders, maar hun normatief kader wordt gestuurd door de plaats van het kind in de wijk: ze zijn bezig met duurzaamheid, leefkwaliteit, veiligheid... ze hebben veelal bewust gekozen om in deze wijk, dichtbij het stadscentrum, te wonen omdat dit voortkomt vanuit hun waarden. De transformatie die zij voor ogen hebben, hangt samen met een meer globale trend naar een duurzame levensstijl in een leefbare stad en vertrekt minder vanuit een ideologie om de bestaande karakteristieken van de wijk te bewaren. In het realiseren van hun doelstelling hanteren ze een meer "tactische" aanpak (organiseren van een critical bike ride, schoolfeest op straat, buurtfeesten ...).

De twee bewonersgroepen staan niet loodrecht tegenover elkaar en ze streven beiden een leefbare wijk na, alleen vullen ze leefbaarheid vanuit hun waarden anders in.

De kerk

De groep van de kerk is een erg diverse groep. Ze bestaat onder andere uit kerkgangers, die hun leven lang bij de werking van de kerk betrokken zijn, maar ook directe omwonenden en ten slotte de geïnteresseerden die willen meedenken over de nieuwe invulling (zowel vanuit cultureel als sociaal standpunt). Deze groep is nog niet georganiseerd en hebben dus nog geen duidelijk gedeelde waarden, agenda of strategie. Het is wel een groep met een gedeelde bezorgdheid: de kerk als een ontmoetingsplek voor de wijk.

4 <https://www.facebook.com/achterhetlijmfabriek/>

5 <https://www.facebook.com/oudercomitedalton2/>

6 <https://www.facebook.com/Lazarijstraat>

De kerk speelt in dit deel van het proces een kleinere rol en zijn vooral betrokken in het deel van het traject dat zich toespitst op de herbestemming van de kerk. De twee parallelle trajecten worden wel op bepaalde momenten samengebracht. De deelnemers vragen hier ook expliciet achter omdat ze aan beide trajecten evenveel belang hechten. Binnen het traject van de kerk wordt er wel nagedacht over hoe de relatie met het Heilig-Hartplein, dat zich voor de kerk uitstrekt, kan worden versterkt.

Verloren zielen

Niet iedereen is vertegenwoordigd in het participatietraject, omdat niet iedereen tijd of energie heeft, of zich welkom voelt. Zo is er geen afvaardiging van de bezoekers die het sluipverkeer veroorzaken, de nieuwe bewoners Blauwe Boulevard, de bestuurders en/of bezoekers van de moskee...

Om deze 'verloren zielen' toch te bereiken, is het traject opgebouwd rond een reeks proefopstellingen (stap 4) waarin het openbaar domein gedurende telkens twee maanden anders wordt ingericht. Dit geeft de kans om de impact van scenario's te ervaren, samen met 'verloren' bewoners.

Politiek

Het participatieproces is gestart eind augustus 2018, net voor de gemeenteraadsverkiezingen. Ondertussen is er een andere schepen en een andere bestuurssamenstelling, met een duidelijk andere visie op ruimtelijke ordening en mobiliteit en een andere stijl van besturen.

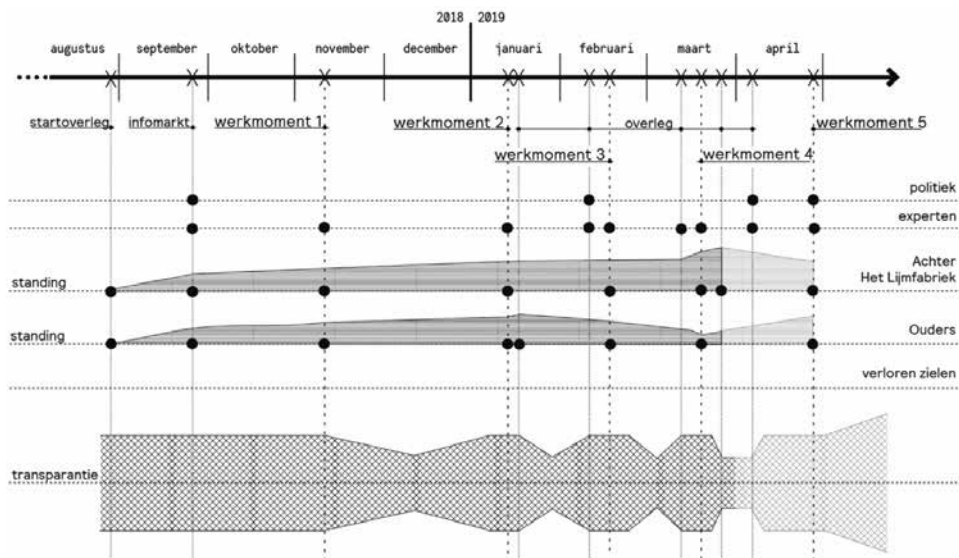
Experten

Als laatste is er de groep van experts, die zowel inhoudelijk als procesmatig het proces mee vorm geven. Deze groep bestaat uit personen die werken in de administratie van de stad Hasselt bij verschillende diensten: mobiliteit, ruimtelijke ordening, communicatie, cultuur.... Maar ook wij als onderzoekers van de Universiteit Hasselt en De Gouden Lijniaal Architecten⁷ die als ontwerpers in het project zitten, behoren tot deze groep.

Analyse

Ondertussen loopt het participatietraject zeven maanden en zijn er vier formele werkmomenten geweest waarop al deze groepen, met uitzondering van de Verloren Zielen en de Politiek, aanwezig waren. In wat volgt beschrijven we het doel van elk werkmoment, en analyseren we hoe de invoering van principes van een participatieve MKBA helpt om het debat tussen deze groepen productief te maken. Of als we het vertalen naar de centrale begrippen 'transparantie' en 'standing': hoe het transparant maken van kosten en baten helpt om alle groepen standing te geven.

7 <http://www.degoudenliniaal.be>



Schematische weergave analyse van het participatieproces

Vorbereiding: startoverleg en infomarkt

Het participatietraject is gestart met een startoverleg, waar de onderzoekers samen zaten met vertegenwoordigers van Achter Het Lijmfabriek en de Ouders om de aanpak van het traject te bepalen. Tijdens dit overleg was het duidelijk dat de twee bewonersgroepen hetzelfde doel nastreven, een leefbare wijk, maar een andere invulling geven aan dit doel doordat hun achterliggend waardenkader verschilt. Om het concept 'leefbare wijk' te concretiseren is er besloten om met zes werkgroepen te werken die leefbaarheid telkens vanuit één perspectief proberen te definiëren: vanuit het perspectief van bewoners, bezoekers, kinderen, handelaars, groen en de kerk.

Een tweede stap van het traject was een infomarkt die plaats vond in de wijk, waarop de stad de resultaten toonde van een recent uitgevoerde mobiliteitsstudie en waarop de onderzoekers het participatietraject voorstelden. De aanwezigen konden zich tijdens de infomarkt inschrijven voor een van de zes werkgroepen.

In de gesprekken met de verschillende bewoners werd duidelijk dat er nood is aan een overzichtskaart met al de toekomstige projecten en ontwikkelingen (van gerucht tot bouwaanvraag) om zicht te krijgen hoe de wijk in de toekomst gaat veranderen. Bovendien werd het meteen duidelijk dat er een grote argwaan is ten opzichte van het beleid en dan in het bijzonder de moeilijke communicatie in het verleden, alsook de grote weerstand van zowel Achter Het Lijmfabriek als de Ouders ten opzichte van de ontwikkeling van de Blauwe Boulevard aan de Kanaalkom.

Werkmoment 1 - waarden

Het doel van het eerste werkmoment was om een invulling te geven aan leefbaarheid vanuit de zes perspectieven: bewoner, bezoeker, kinderen, handelaar, groen en kerk.

In totaal waren er 10 tafels: vier rond de kerk; drie rond bewoners en drie rond handelaars, groen en kinderen. De standing van Achter Het Lijmfabriek (authenticiteit en identiteit) is hierdoor onmiddellijk erg groot en deze van bezoekers is afwezig.

Aan al de tafels werd er gevraagd om al de projecten aan te duiden die volgens hen in de toekomst kunnen ontwikkeld worden in de wijk. Vervolgens moest men vanuit het perspectief van de tafel aangeven welke impact (positief en negatief) deze projecten hebben op de leefbaarheid van de wijk.

Als laatste moesten de tafels aangeven wat ze waardevol vinden door drie slogans te bedenken. Het oplijsten van waarden is belangrijk om de focus weg te halen bij specifieke problemen en wensen (maar wel te leggen op de waarden die erachter schuilgaan) en om de scenario's die later worden ontwikkeld te evalueren. De slogans zijn erg gelijklopend en hebben het vooral over zeer algemene waarden (veiligheid, leefkwaliteit en bereikbaarheid). Achter de slogans zitten echter grote verschillen. De verschillen zijn af te lezen van de werkdocumenten die per tafel zijn ingevuld en geven een inzicht in de waardenkaders van de bewonersgroepen. Dus enerzijds gedeelde, maar erg algemene invullingen van leefbaarheid en tegelijkertijd ook suggesties van andere prioriteiten. Maar, doordat de groepen aan andere tafels zitten (ouders, handelaars, bewoners) worden deze verschillen niet zichtbaar.

Werkmoment 2 – feiten en ideeën

Het doel bleef tijdens werkmoment 2 om de veelheid aan behoeften (en aspiraties) in de wijk bespreekbaar te maken alsook de verschillen hiertussen. We deden dit door de perspectieven te mengen en door abstracte waarden te verfijnen tot concrete feiten en ideeën.

Er werd aan de deelnemers gevraagd om te vertrekken vanuit de eigen situatie, om van daaruit knelpunten en mobiliteitsingrepen te evalueren en scenario's te formuleren. In de scenario's is er aandacht voor alle perspectieven: de trage weggebruiker, de automobilist, de handelaar, het groen, enz.

De transparantie in het proces werd vergroot door iedereen van zijn eigen situatie te vertrekken. Door de eigen routes te laten optekenen wordt het duidelijk dat iedereen fietst maar ook dat iedereen graag voor zijn eigen deur parkeert. Dus dat iedereen ook gelijkaardige uitdagingen ervaart. Daarnaast wordt er gedeelde kennis opgebouwd: een wijziging die misschien goed is voor mij, is dit misschien niet voor een bewoner drie straten verder.

De aanpak heeft gewerkt en de drie werkgroepen zijn op een relatief korte termijn met alternatieve voorstellen gekomen. Desalniettemin bleven deze voorstellen veelal beperkt tot het oplossen van het sluisverkeer doorheen de wijk en bleven ze beperkt tot deeloplossingen (waarschijnlijk omdat niet de volledige wijk vertegenwoordigd was). Opnieuw krijgt leefbaarheid een erg minimale invulling: auto-bereikbaarheid.

Om het debat terug open te trekken, zijn de voorstellen door de onderzoekers vertaald naar vier 'extreme' scenario's die elk vertrekken van concrete mobiliteitsvoorstellen, maar ook telkens inspelen op de diversiteit aan waarden uit het eerste werkmoment.

Na het werkmoment is er een formele reactie gekomen van Achter Het Lijmfabriek om een aantal bezorgdheden te delen die zij hebben ten aanzien van de verkeerssituatie in hun wijk en over het statuut van geplande projecten. Ze geven aan dat een participatietraject voor hen niet echt zinvol is, zolang zij vanuit het beleid geen antwoorden hebben ontvangen op deze bezorgdheden.

Er is achteraf ook reactie gekomen van de Ouders die enigszins teleurgesteld waren in het resultaat van de avond omdat alles rond autobereikbaarheid draaide. Met één ouder is er een apart overleg geweest.

Tussentijds overleg met politiek en experts

In dit overleg hebben we samen met de politiek en experts gezocht naar een manier om de vier scenario's vergelijkbaar te maken en zo het debat over leefbaarheid terug rijker te maken. Op die manier kunnen we de verschillen in behoeftes tastbaar maken en kunnen we zoeken hoe voor elk van deze behoeftes plaats gevonden kan worden in een wijk waar in de toekomst al maar minder plaats zal zijn. De vier toekomstscenario's zijn

tijdens een tussentijds overleg besproken met de stadsdiensten (ruimtelijke planning, mobiliteit en communicatie) en de schepen. De scenario's zijn bijgestuurd en een eerste keer geëvalueerd op basis van sluiptverkeer, bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid en financiële en technische haalbaarheid.

Er is tevens aangekondigd door de schepen dat in mei de Slachthuiskaaï wordt afgesloten voor werken. Door deze werken zal het sluiptverkeer doorheen de wijk toenemen. Om dit te vermijden moet er tegen dan een alternatief mobiliteitsplan klaarliggen. Deze externe factor zorgt ervoor dat de druk op het proces wordt opgevoerd en dat het van belang is om snel tot een onderbouwde collectieve beslissing te komen.

Werkmoment 3 – feiten

Het doel van werkmoment 3 was om een genuanceerd debat over leefbaarheid voeren door de vier scenario's te tonen samen met een eerste evaluatie door experts en de bedenkingen van bewoners die we sinds het begin van het traject hebben verzameld. Het derde werkmoment werd opgevat als een infomarkt. De deelnemers kregen twee positieve stemmen en twee negatieve stemmen die ze bij een toekomstscenario, evaluatie of bedenking konden hangen.

De transparantie werd vergroot door niet alleen de uitgewerkte scenario's te tonen, maar ook door ze collectief te evalueren. Bovendien werden er bij elk scenario twee kosten en twee baten uitgelicht om duidelijk te maken dat een ideaal scenario niet bestaat. Iedereen zal winnen en verliezen en dus moet er onderhandeld worden (trade-offs maken). Iedereen kon zijn stem laten gelden, waarden toevoegen indien deze ontbreekt of een bedenking toevoegen aan een toekomstscenario. Maar omdat er in het paralleltraject van de kerk een bezoek was voorzien ongeveer een uur na dat de infomarkt was gestart, zijn bijna alle deelnemers aan het begin gekomen. Hierdoor was het heel druk aan de infopanelen, waardoor niet iedereen de informatie duidelijk kon zien en waardoor er mensen zijn afgehaakt. Dit maakte ook dat er groepjes werden gevormd en dat de stemmen werden versterkt, zowel bij de Ouders als bij Achter Het Lijmfabriek. Er zijn dus deelnemers die het standpunt van de groep hebben overgenomen, waardoor het debat net minder genuanceerd werd.

Na dit werkmoment kwamen er heel wat reacties via mail: ontevredenheid over de aanpak van het werkmoment (deelnemers hadden het gevoel dat ze niet de mogelijkheid hebben gehad om hun stem te laten horen), alternatieve voorstellen (we herkennen ons niet in de scenario's) en aanvullende bedenkingen over de scenario's (misschien kan dit het scenario nog verbeteren).

De autobereikbaarheid blijft voor velen de enige parameter om de scenario's te evalueren. Slechts enkele opmerkingen gingen over veiligheid of (meer) leefkwaliteit (meer open ruimte).

Tussentijds overleg met experts

Omdat er eind mei een alternatief mobiliteitsplan moet liggen, is er beslist om verder te werken op de twee scenario's waar de meest positieve reacties op kwamen. Ter voorbereiding van het vierde werkmoment zijn deze twee scenario's besproken met de experts. Dit stelde ons in staat om minimale randvoorwaarden vast te leggen opdat de scenario's hun doel zouden bereiken: het sluiptverkeer uit de wijk halen. Deze minimale randvoorwaarden zijn opgetekend en meegenomen naar het vierde werkmoment. Enkele dagen voor het vierde werkmoment heeft Achter Het Lijmfabriek formeel hun doelstelling, randvoorwaarden en suggesties meegegeven, vanuit een ongenoegen dat op dit moment hiervoor te weinig plaats was in het proces. Ze zijn de enige groep die expliciet hun plaats opeisen, zo het traject naar zich toe trekken en waardoor hun standing op die moment bijna absoluut wordt.

Werkmoment 4 – ideeën

In het vierde werkmoment hebben we eerst het proces opnieuw geschetst en vervolgens gefocust op concrete plekken om zo de diversiteit terug op tafel te brengen. Dit vanuit de idee dat er in de buurt van elke plek zowel 'bewoners', 'ouders', handelaars'... wonen. Bij de toelichting van het proces en hoe we als onderzoekers en ontwerpers telkens aan de slag zijn gegaan, heeft Achter Het Lijmfabriek van deze toelichting gebruik gemaakt om plenair hun bedenkingen te uiten en hun agenda op tafel te leggen. Op dat moment werd hun standing absoluut.

Hierna zijn we aan de slag gegaan met de twee toekomstscenario's die we hebben overgehouden na werkmoment 3. Er werd gevraagd om van concrete plekken in de wijk (een plein, een straat) de mogelijke knelpunten van de scenario's op de dagelijkse routines in de wijk te evalueren, om antwoorden op deze knelpunten te formuleren en één scenario dat we in mei willen uitproberen in een proefopstelling te selecteren.

Met deze aanpak wouden we de deelnemers laten nadenken over het eigen belang versus algemeen belang (de impact op de eigen situatie) en om de scenario's niet alleen te evalueren op vlak van bereikbaarheid maar ook op veiligheid en leefkwaliteit (waarden toevoegen aan de evaluatie).

Het is gelukt om op het einde van het werkmoment te komen tot concrete voorstellen voor proefopstellingen (locatie en verkeerskundige ingrepen).

Vervolg – actie

Direct na het vierde werkmoment zijn er verschillende reacties gekomen per mail over de gekozen voorstellen voor de proefopstelling. Mensen willen hun ongenoegen uiten omdat de voorstellen niet voldoen aan hun eigen waarden. Enerzijds omdat deze nog altijd vooral over autobereikbaarheid gaan en anderzijds omdat de voorstellen nu zo concreet en inzichtelijk zijn dat de deelnemers de impact zien op hun dagelijks leven.

We hebben gekozen voor een andere aanpak en zijn bilateraal met de verschillende groepen (Achter Het Lijmfabriek, Ouders, handelaars, politiek en experts) in gesprek gegaan over specifieke plekken en specifieke behoeften om zo het huidige scenario voor de proefopstelling te verfijnen.

Deze bilaterale gesprekken zorgen ervoor dat de standing van elke groep verhoogt. Maar ook dat leefbaarheid niet langer een vaag begrip is, maar een oplisting van concrete behoeften: parkeerplaatsen voor klanten, ruimte voor leveringen, een veilige oversteekplaats, een extra speeltuin...

In de volgende stappen willen we deze gedifferentieerde aanpak verderzetten, door de groepen specifieke opdrachten te geven in het proces, op maat van hun behoeften, en hun manier van actie voeren. De Ouders en de handelaars laten we nadenken over de uitwerking en de programmatie van de proefopstellingen en Achter Het Lijmfabriek laten we nadenken over het monitoren van de impact van de proefopstellingen (wat moet er door wie wanneer gemeten worden).

De resultaten van de monitoring worden daarna collectief doorgerekend en afgezet ten opzichte van de waarden uit werkmoment 1. Op basis hiervan worden de proefopstellingen bijgestuurd en worden finaal engagementen afgesloten met het stadsbestuur om de leefbaarheid in de wijk te vergroten.

Discussie

Doorheen het participatieproces worden verschillende elementen van een MKBA geïntroduceerd waardoor de complexiteit van het proces toeneemt, maar paradoxaal ook de transparantie vergroot: zo zijn de bewoners al vier keer samen gekomen en ligt er nog altijd geen plan voor een proefopstelling. Tegelijkertijd groeit, door het benoemen van kosten en baten, wel stilaan een gedeeld kader rond wat een leefbare wijk betekent.

Het bespreekbaar maken van behoeften heeft de verschillende groepen niet dichter bij elkaar gebracht, in die mate zelfs dat ze in het volgende werkmoment een aparte opdracht krijgen. Tegelijkertijd groeit bij heel wat deelnemers het besef dat er nood is aan een platform om op een respectvolle manier samen na te denken over de toekomst van hun wijk.

Door de veelheid van bewoners die betrokken waren tijdens het proces, het leeft in de wijk, werden er voor/na werkmoment ook nog voorstellen doorgemaid (of afgegeven tijdens infomomenten). Deze voorstellen konden gaan over één specifiek probleem in de wijk tot het oplossen van de verkeersproblematiek op een grote schaal. We zijn er echter nooit in geslaagd om deze alternatieve een zichtbare plaats te geven in het proces. Ze werden ook niet op tafel gelegd door de desbetreffende bewoners tijdens de werkmomenten. Dit zorgde ervoor dat de voorstellen naar de achtergrond verdwenen en er een zekere misnoegdheid optrad bij de bedenkers ervan. Dit geldt ook voor de 'Verloren Zielen' die vandaag nog geen plaats in het traject hebben. De verwachting is dat al deze 'verloren voorstellen' tijdens de proefopstellingen een plaats zullen krijgen.

De toepassing van de MKBA verhoogt de transparantie in het proces wel, maar de leercurve van de verschillende groepen in het collectieve leerproces is nog beperkt. Momenteel zit iedereen nog in het proces om vooral de individuele waarde (baten) te vergroten en wordt er weinig belang gehecht aan de collectieve baten. Er worden geen individuele baten ingeruild voor maatschappelijke winsten. Ze willen meer groen en meer parkeerplaatsen, terwijl ze zelf aangeven dat het aangenamer zou zijn moesten de straten het met minder blik doen. Sluipverkeer tegenhouden, maar zelf nog vlot in- en uit de wijk geraken. De slechte luchtkwaliteit hekelen, maar ten allen tijden met de auto doorheen de wijk kunnen rijden. De oorzaak van deze problemen worden extern gelegd (geen groen door vele projecten, niet voor de deur parkeren omdat er te weinig plaats is, slechte luchtkwaliteit van de opstopping op het bovenlokaal netwerk, onveiligheid door sluipverkeer). De bijdrage van hun eigen eisen en/of gedrag aan deze problemen worden genegeerd of geminimaliseerd. Het is dus vooral zoeken in het vervolg van het proces naar een manier om via de MKBA deze trade-off tussen individuele kosten en maatschappelijke winsten (nog?) meer inzichtelijk te maken. In het proces tot nu toe hebben we geprobeerd om dit op een theoretische manier te doen: vertrekken van dagelijkse routes, eigen bedenkingen formuleren en evalueren op basis van drie parameters. In het vervolg van het proces willen we dit doen door iedereen deze kosten en baten te laten ervaren tijdens proefopstellingen. De snelheid van het proces ligt hoog. Bij de start van het proces was er afgesproken om elke maand samen te zitten. Enerzijds zorgt dit ervoor dat het tempo hoog ligt en er dus op korte termijn snel resultaten worden geboekt. Anderzijds kunnen we niet de tijd nemen om de Verloren Zielen aan tafel te krijgen. Hiervoor is het nodig om hun vertrouwen te winnen en dat vraagt tijd.

Conclusie

In het participatieproces hebben we de MKBA ingevoerd om het proces transparanter te maken. Tegelijkertijd wordt ook de standing van de verschillende groepen in het proces duidelijk en vooral welke verschuivingen er gebeuren en welke factoren deze verschuivingen triggeren. We hebben als onderzoekers geleerd dat het nodig is om het proces na elk werkmoment weer open te trekken. In elk werkmoment wordt het waardenkader vernauwt waardoor er in de aanloop naar het volgende moment de gemarginaliseerde behoeftes weer terug in het debat moeten gebracht worden en dus worden gepolitiseerd. Hierdoor wordt het proces wel transparanter, maar ook complexer.

De MKBA legt twee type spanningen bloot: spanningen tussen groepen en spanningen tussen schalen.

De spanningen tussen de groepen hangt samen met de standing en wie zijn waarden er doorwegen. Het waardenkader van de Ouders vertrekt meer vanuit leefbaarheid, maar hun standing is beperkter omdat ze met minder personen aanwezig zijn. Ze hebben minder tijd, andere prioriteiten en zijn minder georganiseerd. Hierdoor verdwijnen hun waarden steeds weer naar de achtergrond. Het is misschien aan ons om hen hierin te ondersteunen door hun waarden in de uitwerking van de merkmomenten meer naar voren te halen. In eerste instantie doen we dit door in het vervolg van het traject een gedifferentieerde aanpak te introduceren.

De spanningen tussen de schalen situeren zich op het niveau van de trade-off tussen kosten en baten.

Momenteel wordt er enkel gekeken naar het oplossen van de knelpunten door degene die geen deel uitmaken van het proces (sluipverkeer, bezoekers) te laten 'betalen' zonder dat er voor de huidige bewoners wordt ingeleverd ten behoeve van de maatschappelijke baten. Hier ligt een rol voor het stadsbestuur om duidelijke keuzes hierin te maken, maar ook voor ons om tegenstellingen tussen hun gedrag en hun behoeften meer te benadrukken in het proces. Buiten zijn/haar wijk is iedereen sluijverkeer en een leefbare wijk vraagt dat elke groep water bij de wijk doet.

Binnen het participatieproces is er een groeiend bewustzijn over het eerste type spanningen tussen de groepen, maar zeker nog niet over het tweede type. Terwijl net het tweede type cruciaal is om het debat rond de betonstop te activeren.

Bibliografie

Albrechts, L., 2004. Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environ. Plan. B Plan. Des.* 31, 743–758. Arnstein, S.R., 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *J. Am. Inst. Plann.* 35, 216–224.

Boardman, A.E. (Ed.), 2011. Cost-benefit analysis: concepts and practice, 4th ed., The Pearson series in economics. Prentice Hall, Boston.

Brown, V.A., Lambert, J.A., 2013. Collective learning for transformational change: a guide to collaborative action. Routledge, New York.

Carolus, J.F., Hanley, N., Olsen, S.B., Pedersen, S.M., 2018. A Bottom-up Approach to Environmental Cost-Benefit Analysis. *Ecol. Econ.* 152, 282–295. ECORYS, 2008. Handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein. Ministerie van VROM, Rotterdam.

Horelli, L., 2002. A Methodology of Participatory Planning, in: Bechtel, R.B., Churchman, A. (Eds.), *Handbook of Environmental Psychology*. J. Wiley & Sons, New York.

Vermeiren, K., Poelmans, L., Engelen, G., Broekx, S., De Nocker, L., Van Dyck, K., 2019. Monetarisieren van urban sprawl in Vlaanderen. Departement Omgeving.

Whittington, D., MacRae, D., 1986. The Issue of Standing in Cost-Benefit Analysis: Abstract. *J. Policy Anal. Manag.* 1986-1998 N. Y. 5, 665.

Tussen droom en daad: een vereveningsverhaal met meerdere kanten

De ontwikkelingsstrategie van de Turnhoutse gebiedsontwikkeling Heizijdse Velden

Ive Van Bouwel

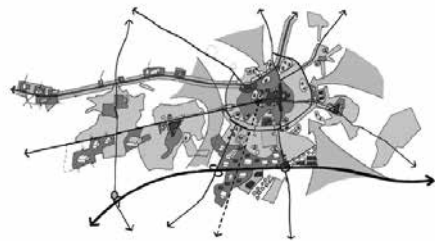
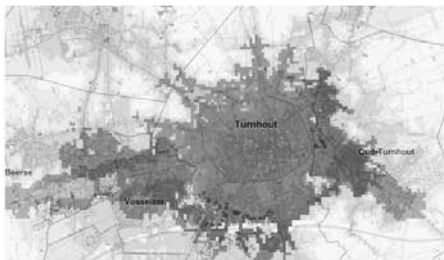
Stellingen

1. Eigenaars, ontwikkelaars en overheden zijn vaak allemaal betrokken bij een ruimtelijk project maar hebben allen totaal andere uitgangspunten
2. Bij het realiseren van instrumenten om een ruimtelijk beleid te realiseren moet met alle standpunten rekening worden gehouden om een sterk verhaal te kunnen realiseren.
3. Het principe van ontwikkelingsrechten en value capturing zijn boeiende instrumenten in gebiedsontwikkelingen waarbij sommige delen meer bebouwd kunnen worden en andere delen een invulling als open ruimte of park krijgen.
4. Om de Vlaamse betonstop waar te maken is er nood aan een projectmatige aanpak die op diverse schaalniveau's en integraal moet worden uitgewerkt te worden. Een regierol vanuit het niveau van de vervoerregio's lijkt hierbij een logische stap.
5. Steden en gemeenten moeten durven experimenteren om een sterk ruimtelijk beleid te realiseren. Een uitwisselingsplatform van dergelijke initiatieven tussen steden en gemeenten in de vorm van een lerend netwerk zou inspiratie kunnen bieden.

Tussen droom en daad: een vereveningsverhaal met meerdere kanten
De ontwikkelingsstrategie van de Turnhoutse gebiedsontwikkeling Heizijdse Velden
Ive Van Bouwel

Op 18 maart 2019 jongstleden werden de resultaten van de studie 'Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen' gepresenteerd (Vermeiren et al., 2019). Nog maar eens een motivatie om voor de befaamde Vlaamse 'betonstop' te gaan waarbij we tegen 2040 geen bijkomende open ruimte meer willen innemen voor bebouwing of verharding. Het zou zelfs nog beter zijn als we voor een nog sterker scenario gaan waarbij zelfs een deel van de open ruimte wordt terug gegeven via ontharding.

We kunnen vandaag de dag dan ook niet anders dan vaststellen dat de auteurs van de gewestplannen van de jaren '70 te kwistig met hun rode en paarse pennen op de kaarten aan de slag zijn gegaan. De 'betonstop' vraagt om een nieuwe manier van ruimtelijke planning waarbij duidelijk wordt waar en hoe er verdicht moet worden, waar er uitgedoofd moet worden en waar een ontharding op zijn plaats is. In dit kader werd in 2016 reeds een onderzoek naar de ontwikkelingspotenties van bepaalde locaties gedaan waarbij een ligging nabij een halte van openbaar vervoer of nabij voorzieningen voor grotere ontwikkelingskansen zorgt (Verachtert et al., 2016). Dit principe zou als basis gebruikt worden voor het beleidsplan Ruimte Vlaanderen.



*Kaart knooppuntwaarde stadsregio Turnhout (Geopunt)
versus kaart blauwgroene vingers stadsregio Turnhout (Ruimtelijk Structuurplan Turnhout)*

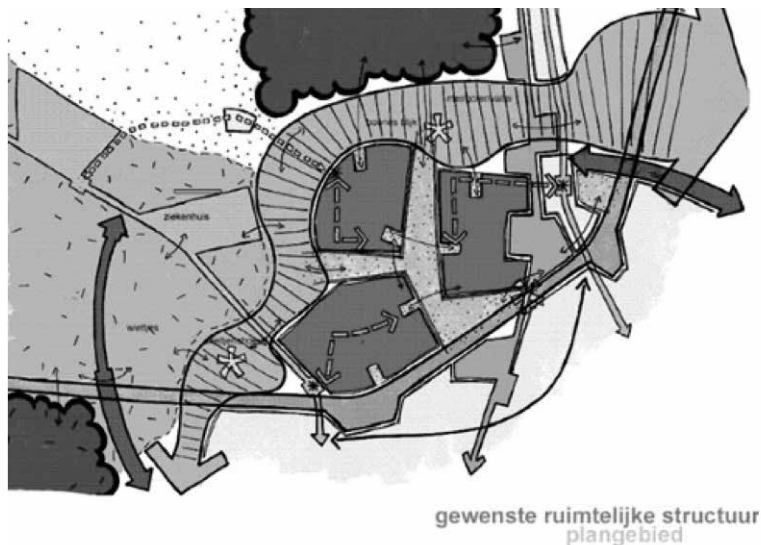
Belangrijk bij die redenering is dat in de te verdichten zones niet zo maar alles volgebouwd wordt zonder na te denken over ruimtelijke kwaliteit. Zo is het o.a. belangrijk om in de rand van steden en gemeenten open ruimte vrij te houden om zgn. groenblauwe vingers te realiseren volgens het principe van de lobbenstad. Dit zorgt niet alleen voor 'adem- en ontmoetingsruimte', maar het is ook essentieel in het kader van de toekomstige klimaatuitdagingen (hitte-eilandeffect, waterbuffering, ...)

Zo een groenblauwe vinger vormt de rode draad in de gebiedsontwikkeling Heizijdse Velden in de Turnhoutse rand. Het gebied dat in de gewestplannen nog als woonuitbreidingsgebied ingetekend stond, werd door een gewestelijk RUP op 1 januari 2008 geactiveerd tot stedelijk woongebied.

Hierbij moeten we bekennen ... ja ...het is een greenfieldproject. Anderzijds ligt het binnen een straal van één kilometer van het Turnhoutse station en stadshart, m.a.w. een goede knooppuntwaarde.

Hoe dan ook werd de lat voor deze gebiedsontwikkeling hoog gelegd. In het gebied werd er bewust niet gekozen om alles zo maar vol te bouwen. Er werd de keuze gemaakt voor een

ontwikkeling van drie buurten waar een sterke verdichting mogelijk is (tot 60 à 100 WE/ ha). De tussengelegen groenblauwe vinger zal een invulling krijgen als recreatief park met een natuurlijk karakter waarin centraal een Turnhoutse stadsboerderij zou worden gereali-seerd.



Gewenste ruimtelijke structuur Heizijdse Velden (Omgeving, 2002)

Tot zover de planologische visie. Nu komt de vraag natuurlijk hoe je zo'n visie ook effectief wil gaan realiseren wetende dat dit verhaal van de keukentafel bij de grondeigenaars over de onderhandelingstafels bij ontwikkelaars en de beoordelingstafels van overheden gaat? Het verhaal begint alvast bij een honderdtal eigenaars die in het gebied Heizijdse Velden een stuk grond hebben liggen. Hierbij gaat het in de meeste gevallen over families die grond geërfd hebben van hun ouders of voorouders. Bij deze families wordt de grond in de meeste gevallen als een opbrengsteigendom aanzien: hun erfenis, hun appeltje voor de dorst. In 12 jaar gebiedsontwikkeling leer je dan ook dat grondeigenaars op hun eigen manier naar de zaak kijken. Zo ook in het verhaal van Frans Jespers:

Frans Jespers, 64 jaar, grondeigenaar

Woensdag 14 februari 2018 - Het is iets na 9u 's ochtends wanneer Frans zijn gsm over gaat. Eén of andere ontwikkelaar uit het Antwerpse zou geïnteresseerd zijn om hun gronden aan de Veldekensweg in de Heizijdse Velden te kopen en vraagt of ze eens rond de tafel kunnen zitten. Frans is een beetje van de kaart en antwoordt bot dat hun grond niet te koop staat. Maar de man aan de andere kant van de lijn dringt aan om toch een gesprek te hebben, "volledig vrijblijvend!" Frans wil dit eerst met zijn zussen overleggen en zegt dat hij de man later zal terug bellen. Het stuk grond aan de Veldekensweg hebben hij en zijn twee zussen vier jaar geleden geërfd nadat hun vader overleden was. Vader was landbouwer en gebruikte deze gronden vroeger zelf altijd als hooiland. De laatste jaren was vader echter niet meer in de beste fysieke staat en aangezien de kinderen niet in de boerenstiel actief waren, werd het stuk grond in gebruik gegeven aan boer Fonne, een vriend van de familie. Deze bewint tot op vandaag nog steeds de grond.

Zondag 19 februari 2018 - Frans zit 's avonds met zijn vrouw, zijn twee zussen en hun partners aan tafel om te bespreken wat ze gaan doen. Ze hadden allemaal al wel eens gehoord dat er één of ander woonproject zou komen, maar dat het al zo concreet was verraste hen wel.

Frans heeft ter voorbereiding de papieren van de notaris van de erfenis nog eens boven gehaald. Hij legt een plannetje op tafel dat aangeeft dat de grond 9.859m² groot is. Schoonbroer Jef haalt al snel aan dat 'we' beter zelf kunnen ontwikkelen, want die ontwikkelaars willen zoveel mogelijk winst in hun eigen zakken steken. Dat gaat allemaal van 'ons' deel af.

Hij neemt een bierviltje en schetst op een plannetje hoe ze op het perceel grond een straat kunnen leggen met aan weerszijden de mogelijkheid voor een 15-tal bouwgronden. Zo een bouwgrond verkoop je volgens hem al snel voor 100.000 à 150.000 EUR het stuk. "Dat gaat hier wel over meer dan anderhalf miljoen EUR he!"

Net wanneer iedereen begint te dromen wat ze met dit enorme bedrag allemaal zouden kunnen doen, merkt Frans op dat er enkele kanttekeningen aan het verhaal van Jef zijn: "Vooraleer je bouwgronden kan verkopen moet er wel eerst een weg gelegd worden. Wat gaat dat niet kosten en wie gaat dat allemaal betalen?"

Zus Maria laat al meteen verstaan dat ze zich daar niet mee gaat bezig houden, haar man schudt bevestigend van nee. Ze zegt dat ze beter meteen kunnen verkopen, dan zijn er geen kosten en heeft meteen iedereen zijn geld.

Zus Anna oppert even het idee dat ze de grond misschien wat langer in de familie houden. Als het woonproject nu begint, gaan er misschien nog meer geïnteresseerden komen wat de prijs kan opdrijven. Haar man Jef, de intussen overtuigde zelf-verkavelaar, briest: 'Ja, en dan straks met 'onze' grond blijven zitten. Gij leest de kranten niet zeker? Die staan vol over die betonstop. We moeten maken dat we van de grond vanaf zijn, want straks kunnen we er niks meer mee doen. Ik zeg het, we moeten die grond zelf zo snel mogelijk verkavelen.'

Waarop Frans zijn kalmte verliest: "Dat is altijd al de grond van 'onze' familie geweest en daar moet gij u niet mee moeien! Trouwens wie zegt dat ge daar zo maar 15 bouwgronden op kunt realiseren?"

Zus Anna oppert het idee dat het misschien beter is om op voorhand eens te gaan polsen bij de stad. Frans neemt als 'pater familias' deze taak op zich. Jef schuift zijn bierviltje door aan Frans en zegt: "Neem dit maar mee en toets maar is af of ze hier een probleem mee hebben."

Het is duidelijk dat een mogelijke verkoop vaak voor spanningen in de familie zorgt (Zwetloots, J., (2015)). Het is een belangrijke beslissing in het leven van de grondeigenaars: het gaat in de meeste gevallen dan ook over veel geld. Ook het Vlaamse beleid geeft duidelijk te kennen dat ze veel belang hechten aan de eigendommen van de Vlaming. Zo wordt in het ontwerp instrumentendecreet bijvoorbeeld de planschade opgetrokken van 80% naar 100% en dit van de venale waarde (en dus niet langer de geactualiseerde verwervingswaarde). Daarenboven stelt Vlaanderen voor om de 50-meterregel te laten vervallen waardoor ook niet-uitgeruste gronden voor planschade in aanmerking komen. Finale gunst naar de grondeigenaars is dat de gerechtelijke procedure vervangen wordt door een administratieve procedure om de drempel om een planschadevergoeding aan te vragen sterk te verlagen. (VRP, 2018)

Belangrijke beslissingen voor de portemonnee van de grondeigenaars en misschien wel een noodzakelijke voorwaarde om ze mee in bad te krijgen. Nadeel van de systemen van het ontwerp instrumentendecreet is echter wel dat er initiatief van de overheid noodzakelijk

is (zoals de opmaak van een RUP). Maar gelet op het feit dat bijvoorbeeld de factuur voor overheden bij de planschade van enkele honderduizenden euro's naar miljoenen euro's verhoogt en de bijhorende grote administratieve last, lijkt het erop dat niet veel gemeenten snel geneigd zijn om zo'n instrument in te roepen.

Net op een moment dat de eigendomssituatie in ruimtelijke ontwikkelingen hierdoor in een patstelling dreigt te geraken, zorgt de betonstop bij heel wat grondeigenaars voor paniek. Zo is sinds 2015 de inname van de open ruimte gestegen van 5ha per dag naar 7 ha per dag (De Rynck et al, 2018).

De belangrijke beslissing van de betonstop zorgt voor onzekerheid en wantrouwen bij veel grondeigenaars. Ze willen vooral dat hun grond 'genoeg' opbrengt. Sommige eigenaars willen daarom krampachtig hun gronden zelf verkavelen, waardoor er in de afgelopen jaren wel eens meer dan eens plannen op een bierkaartje verschenen. Jammer genoeg zie je in bepaalde delen van het land dergelijke verkavelingen met behulp van een landmeter ook effectief gerealiseerd worden.

Nochtans is de complexiteit om tot een kwaliteitsvolle ontwikkeling met hogere dichtheid te komen zeer groot en kan het haast niet anders dan dat dit over gelaten wordt aan de professionals. Zo komen we bij het verhaal van ontwikkelaar Willem Van Haver.

Willem Van Haver, 51 jaar, ontwikkelaar

Dinsdag 11 april 2017 – Willem startte 15 jaar geleden met enkele kompanen een ontwikkelingsbedrijf op. Aanvankelijk gingen ze aan de slag met verkavelingen in klassieke fermettestijl, maar al snel maakten ze de omslag naar stedelijkere projectontwikkelingen.

Een vijftal jaar geleden hadden ze op aanraden van een bevriend makelaar een groot stuk grond gekocht van de familie Vandevorst in het gebied Heizijdse Velden te Turnhout. Het gaat om een stuk grond van 66.556m² dat ze aan 60 EUR/m² hebben kunnen kopen.

Een stevige investering met risico, maar na een gesprek met de stad zouden in het deelproject een 500-tal wooneenheden gerealiseerd kunnen worden mits ze nog enkele gronden wisten te verwerven. Net de uitdaging die ze nodig hadden om een volgende stap met hun bedrijf te kunnen zetten.

Het zou om een dense ontwikkeling gaan van 75 wooneenheden per hectare: 150 ééngesinswoningen en 350 appartementen verspreid over meerdere typologieën. Goed voor een potentiële return van ca. 20 miljoen EUR in grondaandeel.

Toch was hij van het gesprek met de stad wel een beetje geschrokken. Zo bleek de lat voor het project bijzonder hoog te liggen, waarbij er specifieke ontwikkelingsvoorwaarden voor dit project waren opgelegd.

Anderzijds paste het verhaal van de stad perfect bij hun missie als 'buurtmakers' en na het volledige project nog eens tot in zijn detail door te laten calculeren kwamen ze nog steeds op een winstmarge van 22%.

Na enkele jaren onderhandelen met grondeigenaars en het opmaken van de plannen in samenspraak met de stad begon de tijd wel stilletjes aan te dringen om richting een realisatie te gaan.

Ze hebben alle gronden immers als beroepsverkoper tegen 4% registratierechten aangekocht. Maar als ze de gronden binnen de 8 jaar niet in de verkoop brengen dan betekent dit een stevige boete.

Volgende week staat een overleg met de stad ingepland waarbij Willem hoopt om de plannen te kunnen afkloppen om richting een verkavelingsaanvraag te kunnen gaan.

In de Vlaamse ruimtelijke opgave spelen ontwikkelaars een belangrijke rol. Zij krijgen de uitdaging voorgeschoteld om de verdichtingsvraag op een kwalitatieve manier te realiseren. De trend van compacter bouwen, die de dag van vandaag onder andere is ingezet omwille van de hogere bouwkosten ten gevolge van de hogere energie-eisen, zal moeten worden voortgezet. Daarbij is er nood aan een sterke marketingcampagne om de bevolking en hun woondromen mee te krijgen in dit verhaal. Dit zowel voor het potentiële cliënteel van de ontwikkelaars, maar ook voor de omwonenden van nieuwe woonprojecten. Want hoe verder de Vlaamse woondroom afwijkt van de nieuwe woonprojecten, hoe meer weerstand en juridische procedures er volgen. Dit zorgt voor ontwikkelaars voor vertraging en risico: twee factoren die geld kosten.

Daarenboven is er bij de ontwikkelaars een vrees dat het verhaal van de betonstop tot schaarste en dus duurdere gronden zal leiden. Als daar dan ook nog eens instrumenten zoals planbaten of verhandelbare ontwikkelingsrechten op los gelaten worden, stellen zij zich de vraag of die woonprojecten nog haalbaar zijn. Ontwikkelaars moeten er uiteindelijk ook nog hun boterham mee kunnen verdienen.

Daarom dat het belangrijk is dat overheden ook de basisskills van vastgoedrekenen onder de knie krijgen en daarmee een project 'basic' kunnen doorrekenen. Bij projecten waar de marge groot is, kan er extra afgeroomd worden middels planbaten, verhandelbare ontwikkelingsrechten of andere instrumenten. Bij projecten die financieel al scherp zitten, zal dit minder evident zijn.

Voor veel ontwikkelaars komen deze instrumenten dan ook over als een financiële boete die bij de hen de uitgavekant doet stijgen. Het lijkt beter om op zoek te gaan naar sterke verhalen waarbij het behoud van open ruimte ook een meerwaarde biedt voor de betreffende ontwikkeling. Dit kan door bijvoorbeeld de open ruimte te koppelen aan een naastgelegen woonproject. Op die manier worden de financiële inspanningen van een ontwikkelaar herleidt tot een verkoopsmeerwaarde in hun marketingverhaal.

Een gelijkaardige oefening werd ook gemaakt voor de gebiedsontwikkeling Heizijdse Velden. Zo komen we bij het verhaal van ambtenaar Pieter Dejaegher.

Pieter Dejaegher, 31 jaar, ambtenaar lokale overheid

Dinsdag 5 juni 2008 – Pieter werkt reeds enkele jaren bij de stad Turnhout als project-leider. Een nieuwe functie die in het leven werd geroepen om de complexere projecten en gebiedsontwikkelingen van idee tot en met uitvoering op te volgen. Heizijdse Velden is één van die gebiedsontwikkelingen. De ruimtelijke visie van drie woonkernen met het centrale park is intussen uitgewerkt. De vraag stelt zich nu hoe het park van 22 ha gefinancierd zal worden, want de grond heeft tot op vandaag een bestemming als stedelijk woongebied met een grondwaarde van 13.200.000 EUR (aan 60 EUR/m²). Pieter heeft een brainstorm georganiseerd met zijn team om naar een goede vereveningsstrategie op zoek te gaan. “We zouden een gemeentelijk RUP kunnen opmaken waarbij we de zone herbestemmen als park, maar dat zou ons heel wat planschade opleveren.” Bruno reageert: “Maar met de 50-meter-regel valt dit toch nog relatief mee?” “Klopt,” zegt Pieter, “maar het zou heel wat protest oproepen bij de grondeigenaars en bovendien is met de planschade de bestemming wel veranderd, maar is de grond nog niet van de stad en is er nog steeds geen invulling als park. Daarenboven heeft het bestuur duidelijk gesteld dat de eigenaars die ‘getroffen’ zouden worden door het park gelijkwaardig vergoed moeten worden als de eigenaars die hun gronden in te bebouwen zones hebben liggen. Een RUP dat de waarde van de grond van 60 EUR/m² naar een 3 EUR/m² doet zakken is dus geen optie.”

Pieter denkt hardop: “Stel dat we de grondwaarde van het park verdelen over de 500 bestaande en 2.800 toekomstige woningen. Het park is 22ha groot, verdeeld over de 3.300 WE geeft dit 67m² groene vinger voor elke wooneenheid. Concreet komt dit neer op een kost van 67m² x 60 EUR/m² wat voor elke wooneenheid 4.000 EUR betekent.”

Mieke zegt: “Als dit het aandeel is van het park bij de verkoop van een woning of appartement van 200.000 à 300.000 EUR, dan is dat realistisch! Het park zorgt immers voor een sterke meerwaarde van de woning.”

In afspraak met het schepencollege wordt beslist dat bij elke ontwikkeling van een deelgebied in de Heizijdse Velden er voor het indienen van de verkavelings- of omgevingsaanvraag een samenwerkingsovereenkomst wordt afgesloten met de ontwikkelaar. Ter bescherming van de grondeigenaars die ‘getroffen’ worden door het park Heizijdse Velden, dient er voor elke nieuwe wooneenheid die een ontwikkelaar in het gebied wil realiseren 67 m² groen per WE verworven te worden in de zone van het park. Deze gronden moeten kosteloos naar de stad worden overgedragen voor de start van de werken aan het toekomstig openbaar domein. De stad zal de kosten dragen voor het aandeel van de 500 bestaande woningen.

Het systeem dat door de stad Turnhout werd uitgewerkt is gebaseerd op een combinatie van het Nederlandse ‘rood voor groen’, het systeem van ontwikkelingsrechten en het value-capturing-principe. Belangrijk uitgangspunt was dat alle betrokken partijen een ‘fair deal’ kregen: zowel voor de ‘getroffen’ grondeigenaars, de ontwikkelaar (als tussenpersoon) en de (toekomstige) bewoners die de eindrekening betalen. Daarenboven moest het systeem er voor zorgen dat de gronden van het park bij de stad terecht kwamen, zodat deze zone ook effectief als park kan worden ingericht.

Het gevolg van de strategie is natuurlijk wel dat het park niet ineens gerealiseerd kan worden. Het is pas als er een nieuwe ontwikkeling aan komt, dat een volgend stuk van het park gerealiseerd kan worden. Maar hoe is het verhaal van de Heizijdse Velden nu verder gegaan?

Willem Van Haver, 51 jaar, ontwikkelaar

Maandag 12 februari 2018 – Tijdens het overleg met de gemeente werd een ‘go’ gegeven voor de plannen waardoor ze nu met de opmaak van het verkavelingsdossier kunnen beginnen. Parallel heeft de stad een ontwerp van samenwerkingsovereenkomst overgemaakt aan Willem waarin alle ontwikkelingsprincipes zijn vastgelegd. Willem legt de samenwerkingsovereenkomst op de tafel van hun directiecomité.

“In de overeenkomst staat dat we voor de 500 wooneenheden ongeveer 33.500 m² extra grond moeten verwerven in de groene vingers.”

“Gelukkig ligt een groot deel van de gronden die we destijds van de familie Vandevorst kochten in deze groene vinger. Er zou nog een 10.000 m² bijkomend verworven moeten worden.” Projectmedewerkster Greta pikt hierop in: “Ik heb hier na overleg met de stad al eens voor op de plannen gekeken en het stuk grond van de familie Jespers zou hier perfect voor in aanmerking komen. Het is ongeveer 10.000m² groot en sluit mooi aan bij de groene vingers die we al in eigendom hebben.

Willem bekijkt het plannetje en zegt: “Tijd voor een keukentafelgesprek!”

niet tot een overeenkomst kunnen komen heeft de stad nog altijd de mogelijkheid voorzien van een financiële compensatie inclusief boete. Maar de ontwikkelaar wil er toch alles aan doen om dit stuk grond te verwerven. Hij is na meerdere bezoeken aan de stadsboerderij en omgeving helemaal overtuigd van de meerwaarde van het park voor zijn project. Door deze 10.000 m² nog bijkomend te verwerven ontstaat weer een mooi volgende geheel waarvan de stad al heeft laten weten dat ze volgend jaar budgetten hebben voorzien om deze zone van het park in te richten. En door de grond te verwerven vermijdt hij immers een boete. Benieuwd hoe de eigenaars op zijn voorstel gaan reageren.

Frans Jaspers, 64 jaar, eigenaar

Dinsdag 6 maart 2018 - Frans en zijn twee zussen zitten gespannen aan de keukentafel te wachten. De ontwikkelaar kan elk moment aanbellen. Het is Frans die de deur open doet. De ontwikkelaar komt binnen en het feit dat de man strak in het pak zit, zorgt meteen voor een ongemakkelijke sfeer.

Eénmaal de man zijn verhaal doet echter, ontstaat er al snel een vertrouwelijk gesprek waarbij de ontwikkelaar exact hetzelfde verhaal vertelt als wat Frans bij de gemeente had gehoord.

“Hij probeert ons alvast niet in het zak te zetten”, denkt Frans.

Na een lang verhaal en een voorstelling van hoe het woonproject eruit zou gaan zien, komen we tot de essentie van het verhaal. Hoeveel wordt er effectief voor de grond geboden. De ontwikkelaar doet een voorstel waarbij hij aangeeft dat hij een scherpe prijs van 50 EUR/m² voor de grond kan geven.

Frans reageert vastberaden: “Het lijkt me een mooi project wat je hier allemaal beschrijft, maar wij willen ‘waar’ voor onze grond. Ik weet dat jullie grond hebben gekocht van de Vandervorsten. Ik ben vorige week nog bij één van de broers binnen gesprongen en die vertelde dat zij 60 EUR/m² hebben gekregen van jullie. Voor minder zullen wij ook niet verkopen. Het is te nemen of te laten.”

Frans had dit op voorhand met de zussen besproken en hoewel schoonbroer Jef nog steeds tegen was waren ze na de info bij de stad bereid om hun grond voor 591.540 EUR te verkopen, zijnde 197.180 EUR per koppel.

De ontwikkelaar ging finaal akkoord. Er was echter wel nog één addertje onder het gras. Het zou nog niet om een onmiddellijke verkoop gaan, maar om een verkoop onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen van een verkavelingsvergunning. Dit verraste Frans en zijn zussen enigszins, maar de ontwikkelaar overtuigde hen dat hij quasi klaar was om een verkavelingsaanvraag in te dienen. Frans antwoordt: “Kijk, we kunnen er mee akkoord gaan, maar ge krijgt tot het eind van het jaar om alles te regelen. Wij worden er ook niet jonger op, dus hoe sneller we onze centen zien, hoe beter”. Uiteindelijk ging de familie Jaspers akkoord met het voorstel en werd de compromis ondertekend.

Op 6 december 2018 ontving de ontwikkelaar zijn verkavelingsvergunning en kreeg de familie Jaspers bericht dat de aankoopoptie door de ontwikkelaar gelicht werd. Een viertal maanden later werd de akte voor de grondoverdracht ondertekend, waarna de familie Jaspers eindelijk hun geld zag om hun grote dromen mee te kunnen realiseren. Diezelfde dag nog werd tevens de kosteloze overdracht van alle groene vingers naar de stad Turnhout verleden.

Door het ontwikkelingsprincipe voor de groene vingers is de stad Turnhout er vandaag de dag in geslaagd om reeds 7 ha van het park Heizijdse Velden in eigendom te hebben. Deze

gronden werden deels overgedragen vanuit de ontwikkelaars van drie grote ontwikkelingen en deels aangekocht door de stad Turnhout als aandeel voor de bestaande woningen. Daarnaast ligt nog een bijkomende 2 ha grond van het vroegere OCMW in de zone van het park Heizijdse Velden die ook gebruikt kunnen worden, wat er voor zorgt dat al vrij snel in het project 9 ha park beschikbaar is.

Voor de inrichting van het park liet de stad Turnhout door Fris in het landschap een praatplan opmaken dat leidde tot een zeer positief participatietraject met de buurt, jongeren en bezoekers van het gebied. Een avontuurlijke invulling met een centrale stadsboerderij was de gezamenlijke droom.



Sfeerbeeld van het huidige park Heizijdse Velden (Stad Turnhout)

In 2014 werd meteen de daad bij het woord gevoegd met de eerste ‘quick-win’ van het park waarin plaats was voor een stadsboerderij, dierenweides, een hoogstamboomgaard, een avontuurlijk speelplein en tal van autovrije trage verbindingen. In 2015 werd het verhaal uitgebreid met de gronden van het OCMW waarop volkstuinten en een grote CSA-tuin werden gerealiseerd. Op dit ogenblik is een derde fase waarop bovenstaand verhaal gebaseerd is in uitvoering.

Het realiseren van de quick-win aan het begin van het project bleek een belangrijke strategische zet om zowel de bevolking, het beleid, maar zeker ook de toekomstige ontwikkelaars mee te krijgen.

Concluderende bedenkingen

Vlaanderen moet dringend zijn open ruimte gaan beschermen en op sommige plaatsen zelfs durven terug nemen. En dit liever nog vandaag dan in 2040. Om een dergelijk ambitieus verhaal te kunnen realiseren is er nood aan een sterke strategie.

In eerste instantie moet er een mentaliteitshift komen bij de Belgen, waarbij verdicht wonen de nieuwe Vlaamse woondroom wordt: een heuse marketingcampagne zoals Hans Leinfelder vorig jaar aanhaalde is hier op zijn plaats (Leinfelder, 2018). Ook beleidsmakers op lokaal niveau zullen een shift in hun denken moeten doormaken getriggerd door de

Vlaamse overheid. Zo dient dringend de gemeentefinanciering herbekeken te worden, want vandaag de dag blijft elke lokale strategie focussen op een groei van het aantal inwoners en dus ook de gemeentelijke inkomsten. Als we willen dat steden en gemeenten niet alleen gaan focussen op de te verdichten zones, dan moeten gemeenten die de kaart van de open ruimte trekken hier extra voor beloond worden.

Daarnaast is er nood aan sterke instrumenten om het nieuwe Vlaanderen ruimtelijk te faciliteren. Hierbij is het belangrijk dat deze instrumenten helder, gemakkelijk in gebruik en relatief snel toepasbaar zijn. Het huidige instrumentendecreet schiet hier vooralsnog in tekort.

We moeten vermijden dat we terug naar een vernieuwde vorm van bestemmingsplannen gaan. Een projectmatige aanpak lijkt eerder de voorkeur te genieten. Projecten die op diverse schaalniveau's en integraal moeten durven worden uitgewerkt. Waarom zou er geen vereveningsstrategie gemaakt kunnen worden door ruimte en energie te koppelen? Zo zouden bijkomende mogelijkheden om een windmolenpark uit te bouwen, gekoppeld kunnen worden aan de uitdoving van slecht gelegen woonlinten (energy oriented development) (Niemans, 2017).

Een beleidsplan ruimte zou hierin een screenende rol kunnen opnemen om projecten vorm te geven die dan door de betrokken partners kunnen worden uitgewerkt. Een functionele organisatie en regie op niveau van de recent opgestarte vervoersregio's zou hierbij een logisch vervolg zijn.

Zo moeten deze vervoerregio's kijken hoe ze bij de uitrol van deze projecten ondersteuning kunnen bieden, zeker aan de kleinere gemeenten die onderbemand zijn en zeer moeilijk tijd vinden om dergelijke trajecten uit te werken. Een lerend netwerk waarbij 'good practices' kunnen worden uitgewisseld (cfr. lerend netwerk duurzame wijken) zou hiervoor een belangrijke motor kunnen zijn.

Daarom een finale oproep: beleidsmakers, planners en iedereen die met open ruimte begaan is ... wees creatief, kijk goed rond en bedenk strategieën die van de keukentafel van de grondeigenaars tot en met de beslissingstafels van de overheden overeind blijven. En vooral ... ga aan de slag! Hoe sneller we in actie schieten hoe beter, want op dit ogenblik tikt de klok genadeloos verder aan 7 hectare open ruimteverlies per dag.

Referenties

- De Rynck, F., Coppens, T., Vloebergh, G., (2018)**, Open ruimte in de solden. Opiniestuk in De Standaard.
- Leinfelder, H., (2018)**, Kom op tegen verharding! Pleidooi voor een antirookcapagne in het Vlaams ruimtelijk beleid.
- Niemans, J., (2017)**, Energy Oriented Development: energie centraal in omgevingsbeleid. Blog ruimtevolk.
- Studiegroep Omgeving, projectteam stadsontwerp, (2002)**, Stedenbouwkundige studie Heizijdse Velden, opdracht van de stad Turnhout
- Verachtert, E., Mayeres I., Poelmans L., Van der Meulen M., Vanhulsel M., Engelen G., (2016)**, Ontwikkelingskansen van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen, eindrapport, studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Vermeiren et al., (2019)**, Monetarisieren van urban sprawl in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving
- VRP, (2018)**, VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet.
- Zwetsloot, J., (2015)**; Erfenis steeds vaker aanleiding voor familieruzie; Artikel op basis van enquête van het Nederlandse netwerk van notarissen.

Tien Participatienormen

Een contractuele methode voor participatieprocessen

Menno van der Veen

Stellingen

1. Participatieprocessen vereisen wederkerigheid
2. Participatieprocessen sluiten meestal niet goed aan op de lokale cultuur
3. Juridificering vraagt om slimmere vormen van participatie om slepende procedure te voorkomen

NB Dit onderzoeksproject maakt deel uit van R-link, een samenwerkingsverband tussen Nederlandse onderzoeksinstituten en praktijkpartners dat wordt gefinancierd door het NWO-programma SURF (Smart Urban Regions of the Future).

NB De uitleg van de tien participatienormen en de beschrijving van het participatieproces in de K-buurt (muv 'het resultaat') verschenen eerder in gebiedsontwikkeling.nu (Van der Veen, 2018)

Mr. Dr. Menno van der Veen
Universiteit van Amsterdam
FMG- afdeling Sociologie

1. Participatie als sociaal contract

De meeste juridische systemen erkennen het recht van belanghebbenden om hun mening te geven over ontwikkelingsprojecten en om hun belangen in te brengen in procedures (e.g. Justice & Environment, 2010). Die rechten zijn de afgelopen decennia toegenomen. Waar rechtssystemen van nature de neiging hebben om het belang van eigenaars van grond en gebouwen te overwaarden (Baxter, 2013) ten opzichte van dat van huurders en andere leden van de lokale gemeenschap, zijn de afgelopen jaren steeds meer rechten toegekend aan andere groepen en partijen om hun belang in te brengen in een procedure. De keerzijde van die medaille is dat die soms tot 'juridificering' van gebiedsontwikkelingsprocessen leidt, met soms jarenlange vertraging als gevolg.

De toenemende behoefte aan een rijker inspraakproces, dat meer betrokkenen in een vroeg stadium bij ontwikkelingen betreft en bij voorkeur juridische procedures in een later stadium voorkomt, is een van de drijfveren om meer aandacht te besteden aan participatieprocessen die inclusief zijn en ruimte bieden aan de lokale gemeenschap en belangenorganisaties om hun mening over ontwikkelingen te geven. Die behoefte informeert de nieuwe omgevingswet in Nederland, en het beleid van veel nieuwe stadsbesturen om met nieuwe vormen van participatie te experimenteren. Die verschillende experimenten geven aan meer groepen een stem en proberen juridische procedures te voorkomen.

Die behoefte aan vormen van inspraak die verder gaan dan een formele belangenafweging wordt soms ook impliciet onderkend: zo verwees het Amerikaanse Supreme Court in zijn belangrijke Kelo-uitspraak (waarin het recht van een gemeente werd bevestigd om eigendom te onteigenen ten behoeve van een economische ontwikkeling die door derden werd uitgeoefend), naar het belang van een inclusief planningsproces voor zijn uitspraak. Anders gezegd, een reden voor die uitspraak was dat de gemeente New Londen een uitgebreid participatieproces had doorlopen om tot haar herontwikkelingsplannen te komen (Garrett, 2007).

Kortom, in veel planningsystemen is een ontwikkeling gaande die participatieprocessen duidt als een proces waarbij bewoners en andere betrokkenen in een vroeg stadium plannen kunnen beïnvloeden en een volwaardige (-r) positie krijgen in de planningsprocessen die in hun omgeving plaatsvinden.

Die ontwikkeling kent verschillende aanleidingen: de toenemende juridificering van de processen noopt tot een zoektocht naar betere planningsprocessen, en in sommige gevallen is er ook sprake van de politieke overtuiging dat bewoners een veel bepalender rol moeten spelen bij de vormgeving van hun steden.

Projectcollectiviteit en relationele contracten

In mijn onderzoek naar verschillende manieren waarop bewoners en andere betrokkenen aan zet komen gebruik ik de metafoer van de 'vierde stoel' van en 'projectcollectiviteit' en van het sociale contract om de betekenis van participatie te kunnen duiden.

Met de vierde stoel beoog ik aandacht te vragen voor het gegeven dat bij gebiedsontwikkeling drie (soorten) partijen meestal wel betrokken zijn bij de vormgeving van een project: overheden, marktpartijen en grote belangenorganisaties die opkomen voor erfgoed of voor een specifieke groep belanghebbenden (zoals vakbondsleden of agrariërs). De vierde stoel reserveer ik voor personen en organisaties die niet professioneel bij gebiedsontwikkeling

betrokken zijn maar alleen in de ontwikkeling zijn geïnteresseerd omdat die plaatsheeft in de omgeving waar zij wonen, werken, recreëren etc.

De term projectcollectiviteit (Janssen-Jansen, & Van der Veen 2016) benoemt dat ontwikkelingsprojecten een eigen collectiviteit creëren, een groep van personen en organisaties die zich tot het project verhouden op een manier die niet per se samenvalt met de gemeenschappen in een gebied. Zo kan een nieuw atletiekstadion leiden tot enthousiasme bij omwonenden maar worden afgewezen door de omliggende bedrijven die extra drukte vrezen en daarmee een tegenstelling creëren die alleen vanwege het specifieke plan ontstaat. Een ontwikkelingsproject creëert een verbanden en tegenstellingen tussen bewoners en organisaties die zonder het project niet zou bestaan. Ze kan dat ook creëren tussen verschillende overheden en publieke diensten. Een bekend voorbeeld is het King's Cross project dat in de Londense deelgemeenten (boroughs) Camden en Islington ligt en daarmee een projectrelatie tussen die boroughs creëert (en verschillende overheidsdiensten zoals Traffic for London en English heritage) die zonder het project niet zou bestaan (Purdam and Crisp 2009)(van der Veen 2009)).

Hetzelfde geldt voor de relaties tussen bedrijven en tussen overheden en bedrijven, tussen belangenorganisaties onderling en hun relaties met overheden en bedrijven: ook die krijgen hun specifieke vorm door het project. Zo creëert een project bijvoorbeeld een relatie tussen een woningbouwcorporatie en een horecabedrijf die samen een pand ontwikkelen of tussen een vereniging die opkomt voor natuurvriendelijk bouwen en een aannemer.

Met een projectcollectiviteit doelen we daarmee, kortom op de relaties tussen de groepen bewoners en lokale organisaties die door het project tot stand worden gebracht en de relaties tussen overheden, marktpartijen, NGOs en die bewoners en organisaties die vorm krijgen door het project (Stammers, J; van der Veen 2019). Om binnen die projectcollectiviteit tot goede afspraken te komen, is een 'relationeel contract' nodig (van der Veen 2009): dat wil zeggen dat er afspraken moeten worden gemaakt waarvan sommigen 'hard en afdwingbaar' zijn en andere eerder beogen vorm te geven aan de relatie tussen alle partijen. Zo vraagt een ontwikkelingsproject om prijzen en risicoverdeling (afdwingbaar en hard) maar ook om afstemmingsoverleg tussen partijen, om een klankbord uit de buurt en om afspraken over het delen van plannings- en informatie (i.e. relationele afspreken die het project vormgeven maar meestal niet bij een rechter afdwingbaar zijn).

Samenvattend: een ontwikkelingsproject creëert een projectcollectiviteit. Binnen die projectcollectiviteit, vraag ik aandacht voor bewoners en lokale organisaties (de vierde stoel). Een projectcollectiviteit functioneert op basis van een relationeel contract dat bestaat uit afdwingbare afspraken en uit (expliciete en impliciete) afspraken over de relaties tussen de verschillende betrokkenen.

Omdat ik onderzoek doe naar de vierde stoel, ben ik in het bijzonder geïnteresseerd in hoe deze groepen hun belangen kunnen inbrengen en die deel kunnen laten uitmaken van het relationele contract.

Participatie als contractuele relatie

In mijn onderzoek beschouw ik participatieprocessen als een contractuele relatie.

De aanleiding hiervoor is dat participatieprocessen vaak in het teken staan van de relatie tussen stedelijke bestuurders (en ambtenarenapparaat) en de bewoners van een buurt. Een gebeurtenis uit het verleden (het gevoel achtergesteld te worden, of niet betrokken te zijn bij een belangrijke beslissing heeft vaak geleid tot een gebrek aan vertrouwen of een verstoorde relatie tussen bestuurders en bewoners. Een participatieproces dient er dan

toe om het vertrouwen te herstellen. In andere woorden, om het 'sociale contract' tussen overheid en bewoners te herijken.

Een andere reden om de metafoor van het contract te gebruiken is dat veel gebiedsontwikkelingsprojecten niet worden ontwikkeld door overheden maar door private partijen. Participatieprocessen worden steeds vaker door die private partijen georganiseerd en hebben daarmee het karakter van het opstellen van een 'contract' over de voorwaarden waaronder de lokale bevolking een project ontwikkeld wil zien. Een variant hierop is dat de uitkomsten van participatieprocessen worden 'geborgd' door sommige ervan als eisen op te nemen in een aanbestedingsproces.

Participatieprocessen, in andere woorden, hebben vaker het karakter van een onderhandeling in plaats van een formeel proces waarin zienswijzen worden ingebracht.

De belangrijkste reden om participatieprocessen als een contractueel proces te beschouwen is echter niet de politiek filosofische betekenis van het sociale contract omdat de contract theorie een goed uitgangspunt biedt om die processen te analyseren en te beoordelen. Ik gebruik in het bijzonder de Relationale Contracttheorie (RCT) die vanaf de jaren 1960 is ontwikkeld (Diathesopoulos 2010; Macaulay 1965; Macneil 1980).

Participatie en de Relationale Contracttheorie

Contracten hebben als eigenschap dat ze specifieke normen bevatten voor een specifieke situatie (Macneil 1980). Daarmee doen ze recht aan het uitgangspunt dat projecten een specifieke projectcollectiviteit creëren die niet (per se) samenvalt met bestaande verhoudingen in de omgeving en tussen bedrijven, overheden en belangenorganisaties. Bovendien is eigen aan contracten dat er in beginsel sprake is van een zekere mate van wederkerigheid (voor wat – hoort wat). Dat beginsel geeft een zekere urgentie aan participatieprocessen die zonder dat dat beginsel kunnen leiden tot het geven van meningen zonder concrete context (en daarmee resulteren in 'participatiemoeheid').

RCT hanteert als uitgangspunt dat over de meeste contracten nooit wordt geprocedeerd en dat de geschreven afspraken vaak veranderen naarmate de relatie zich verder ontwikkeld (Macaulay 2018). Anders gezegd, contracten zijn net zo zeer juridische als sociologische fenomenen. De RCT onderscheidt tien eigenschappen van contracten (de tien contractnormen). Die normen vormen het uitgangspunt van de 10 participatienormen die ik voor dit onderzoek heb ontwikkeld (van der Veen, 2019).

Ik ga ervan uit dat participatieprocessen streven naar projectsolidariteit (norm 9) dat wil zeggen dat een goed proces er uiteindelijk toe leidt dat de deelnemers over hun eigen belangen heen stappen en helpen om het ontwikkelingsproject te realiseren. Een van de eigenschappen van projectsolidariteit is '(voortdurende) instemming' (norm 10). Dat betekent dat de deelnemers in het project hun eigen inbreng erkennen, en dat er is nagedacht over een methode om te gaan met veranderende omstandigheden. Als bijvoorbeeld blijkt dat niet gezinnen, maar juist alleenstaanden in het bijzonder in een project zijn geïnteresseerd dan moeten de geplande speeltoestellen in de publieke ruimte misschien plaatsmaken voor fitnessapparaten.

De houding van de omgeving ten aanzien van een ontwikkelingsproject wordt vaak bepaald door ervaringen uit het verleden. Eerdere projecten, zoals verkeerd aangelegde rotondes of eindeloos durende vervanging van rioleringsbuizen, bepalen die houding vaak in dezelfde mate als de mening over de huidige plannen. Een goed participatieproces begint daarom

met erkenning dat eerdere ervaringen een rol spelen en dat er mogelijk verwachtingen zijn gewekt (norm 1). Een goed participatieproces geeft zich rekenschap van de lokale cultuur. Zo is het in sommige wijken een goede gewoonte om een maaltijd te serveren bij bijeenkomsten, terwijl in andere wijken juist een meer 'efficiënte, zakelijke' op prijs wordt gesteld (norm 2). Evenwichtige planning betekent dat een proces zich niet alleen rekenschap geeft van de agenda's van de initiatiefnemers maar wordt afgestemd op wat er leeft in de buurt door bijvoorbeeld rekening te houden met religieuze feestdagen, buurtactiviteiten of andere processen die in de buurt lopen (norm 3). Om goed te kunnen participeren, moet een omgeving voldoende middelen tot haar beschikking hebben. Dat gaat om tijd, maar bijvoorbeeld ook een ruimte om te vergaderen en een aanspreekpunt of een budget om zich te laten bijstaan door een expert (norm 4). Rolintegriteit betekent dat de manier waarop mensen worden aangesproken, recht doet aan de manier waarop zij hun rol zien in het project. Iemand die al aan tien processen actief heeft meegedaan, wil vaak liever als 'buurtextpert' dan als bewoner worden aangesproken. Een lid van een natuurvereniging, wil als belangenbehartiger en niet als bewoner worden gezien (norm 5). Wederkerigheid betekent dat inspanningen worden gehonoreerd met tegenprestaties. Een bewoner die tien keer zijn mening heeft geventileerd, wil die graag terugzien in de plannen. Wanneer van een bepaalde aanpak (zoals een werkatelier) blijkt dat die alleen een bepaalde groep aanspreekt, mag je van een participatieproces verwachten dat het wordt bijgestuurd en zoekt naar andere vormen of tijdstippen (norm 6, flexibiliteit).

Een bewonersorganisatie die veel mensen heeft gemobiliseerd, wil daarvoor worden beloond (in de vorm van erkenning, soms in subsidie (norm 7). Een participatieproces biedt ruimte om plannen aan te passen op basis van de inzichten en sommige beslissingen in handen te leggen van de deelnemer. Op die manier creëert het proces invloed voor de deelnemers, waar het de invloed van de initiatiefnemers beperkt (norm 8).

10 PARTICIPATIE NORMEN	
1. Recht doen aan verwachtingen	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn er eerder verwachtingen gecreëerd bij de (beoogde) deelnemers die een rol spelen? - Zijn teleurstellingen uit het verleden van invloed op hun houding?
2. Aansluiten op de lokale cultuur	<ul style="list-style-type: none"> - Past het participatietraject bij de sfeer en de gewoonten van de (beoogde) deelnemers?
3. Evenwichtige Planning	<ul style="list-style-type: none"> - Houdt de planning voldoende rekening met de (beoogde) deelnemers?
4. Verdelen en beschikbaar stellen van middelen	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben de (beoogde) deelnemers voldoende middelen tot hun beschikking om mee te kunnen doen?
5. Rolintegriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn er rollen van (beoogde) deelnemers die met elkaar conflicteren? - Voelen de (beoogde) deelnemers zich thuis in hun rollen?
6. Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Biedt het participatietraject ruimte om op verschillende manieren tot een einddoel te komen? Kunnen (beoogde) deelnemers het op hun eigen manier invullen
7. Wederkerigheid	<ul style="list-style-type: none"> - Wat verwachten de initiatiefnemers van de (beoogde) deelnemers? - Hoe worden hun inspanningen beloond/ erkend?
8. Creëren en inperken van invloed	<ul style="list-style-type: none"> - Creëert het plan beslismacht voor de (beoogde) deelnemers of kent het op een andere manier invloed toe?
9. Project Solidariteit	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe creëert het proces een gevoel van eigenaarschap/ solidariteit voor de (beoogde) deelnemers. Hoe wordt het hun project?
10. Voortdurende instemming	<ul style="list-style-type: none"> - Is het voor de (beoogde) deelnemers helder waar zij uiteindelijk 'ja' tegen kunnen zeggen? - Werkt het proces toe naar een eindmoment, biedt het ruimte om vaker ja/nee te zeggen (open einde)?

Figuur 1 Tien participatienormen

2. Tien participatienormen: voorbeelden uit Amsterdam en New York

De K-buurt in Amsterdam Zuidoost is een beroemde en beruchte buurt. De ramp met het El Al- vliegtuig vond er plaats en de buurt haalt regelmatig het nieuws vanwege geweld. Maar de buurt wordt ook wel, nu de meeste klassieke honingraatflats zijn gesloopt, een 'Bijlmermuseum genoemd' en trekt, onder andere dankzij de 'klusflat' Kleijburg waar kopers hun eigen appartement kunnen creëren binnen het raamwerk van de honingraat, steeds meer hoogopgeleide nieuwe bewoners vanwege de gunstige locatie en de ruime woningen. De afgelopen 2,5 jaar zijn er veel conflicten geweest tussen het stadsdeel, gemeente en de buurt. Kern van die conflicten vormen de nieuwbouwplannen voor het gebied K-midden. In dit deel van de buurt zijn woningen gepland en voorzieningen, maar werd in de plannen

aanvankelijk geen rekening gehouden met de behoeften van de buurt. De buurtorganisatie HartvoordeKbuurt (HvdK), verzette zich tegen de plannen door te stellen dat de K-buurt een 'hart' nodig had. Dat hart bedoelt ze letterlijk, ze streeft een levendig plein na rond het metrostation Kraaiennest. Maar ook overdrachtelijk: de buurtorganisatie vindt dat de plannen voor de fysieke ruimte voort moeten komen uit een buurtvisie die door de bewoners wordt opgesteld. HvdK bleek vrij succesvol in het organiseren van mediagenieke acties die werden opgepikt door lokale media. De boodschap van de buurtorganisatie vond daarnaast een gewillig oor in de Amsterdamse gemeenteraad waar raadsleden en een aantal bestuurders positief reageerden. Ook andere organisaties reageerden welwillend. Anders gezegd, HvdK slaagde erin een breed netwerk in de buurt te vormen, en een breed netwerk buiten de buurt om haar te ondersteunen. Toch slaagde de organisatie er niet in om haar wensen te realiseren. Grof gezegd, werden haar initiatieven door stadsdeel en ambtenaren omarmd in zoverre als ze binnen het sociale domein vielen, maar de wens van de HvdK om een belangrijke rol te mogen vervullen in het tot stand brengen van de plannen voor de fysieke ruimte werd niet gehonoreerd. In plaats daarvan werd een extern bureau, de Wijde Blik, ingehuurd om het participatieproces rond de plannen binnen een strikte opdracht en strikte termijn, uit te voeren. De Wijde Blik vormde hiertoe een adviesraad die beoogde een afspiegeling te vormen van de buurt en organiseerde een aantal bijeenkomsten over de inrichting van de buurt. Toen de buurt werd uitgenodigd om op twee verschillende ontwerpen te stemmen, riep HvdK op tot een 'participatiestaking' omdat ze van oordeel was dat de plannen niet de wensen en de behoeften van de buurt reflecteerden. Daarnaast beoogde HvdK dat de vorm van het participatieproces veel mensen uitsloot van deelname omdat zij de kennis misten om op de juiste manier te participeren. De gemeente besloot hierop het participatieproces te evalueren. Omdat ik voor het onderzoek in de K-buurt de buurt als opdrachtgever beschouw besloot ik tot het organiseren van een eigen vorm van evalueren. Op 8 september 2018 organiseerden we een openbare hoorzitting waar we ongeveer 25 mensen interviewden in buurthuis Bontekraai. We vroegen mensen hoe zij het participatieproces in de K-buurt ervaarden, we daagden ze uit om specifieke voorbeelden te geven maar ze hoefden zich niet per se te beperken tot het meest recente proces rond K-midden. Tijdens middag trok een stoet van ongeveer 25 mensen (van ambtenaren, vertegenwoordigers van het gehandicaptenplatform tot betrokken bewoners en de secretaris van de pinkstergemeente) voorbij aan de interviewtafel voor een publiek van buurtbewoners en geïnteresseerden.

De K-buurt en de tien participatienormen

De interviews in de K-buurt dienden ertoe om een beter zicht te krijgen op de fricties in het proces. Participatieprocessen gaan nooit 'volledig fout' of 'helemaal goed'. Het gaat erom te benoemen waar de frictie zit en daarop in te spelen.

In de K-buurt bleek die frictie er vooral in te zitten dat HvdK graag zelf het participatieproces wilde organiseren vanuit een integrale visie (die ook sociale en economische aspecten bevatte) die de buurt zelf zou ontwikkelen. Die visie zou resulteren in een stedenbouwkundig plan dat recht deed aan die visie. Anders gezegd, het proces beoogde invloed te geven aan de buurt binnen een specifieke ruimtelijke context maar niet de invloed die HvdK wilde (norm 4).

Het antwoord van de gemeente op de wens van HvdK was om in het stedenbouwkundig proces 'enige ruimte' in te bouwen voor niet-ruimtelijke wensen. Die formulering bleek in de praktijk te complex en deelnemers aan het proces klaagden dat zij zich niet in staat voelden om volwaardig te participeren in een 'legoblokjes-sessie' omdat zij de context niet

snapt en hun wensen voor de buurt andere manieren formuleerden. Op die manier legde het proces een onderscheid bloot tussen, zoals een van de geïnterviewde het formuleerde, een theoriegroep die over de kennis beschikt die nodig is om te kunnen participeren en een praktijkgroep die in de buurt leeft maar niet de taal spreekt van de plannenmakers. In onze bevinding droeg het participatieproces aan die tegenstelling bij en sloot dus niet aan op de lokale cultuur (norm 2). Een ander opvallend punt was dat sommige deelnemers benoemden dat zij in het proces als individu werden aangesproken, terwijl ze hun eigen rol veel meer als vertegenwoordiger van een buurtorganisatie zagen. Anders gezegd, ze voelden zich niet thuis in de rol die hen in het participatieproces werd toebedeeld (norm 5). Je zou kunnen zeggen dat het participatieproces goed was afgestemd op de wensen en agenda's van degenen die tot de 'theoriegroep' horen, maar flexibiliteit miste om zich aan te passen aan nieuwe wensen en andere omstandigheden (norm 6).

Resultaat in K-buurt

De evaluatie die in het kader van dit onderzoek plaatsvond, vormde samen met de evaluatie die in opdracht van de gemeente plaatsvond en (vooral) de onvermoeibare inspanningen van de buurtorganisatie, aanleiding om een experiment te starten in de buurt waarbij HvdK grotendeels kreeg waar het omvroeg. In maart 2019 heeft HvdK een bedrag van 200 duizend euro van de gemeente Amsterdam gekregen dat er onder andere toedient om het participatie- en veranderproces in de buurt vanuit de organisatie vormgeven. De HvdK en het bestuurlijk apparaat moeten in de aankomende periode op een andere manier leren samenwerken om zo recht te doen aan de wensen van HvdK om de buurtbewoners zelf. Wij gaan dat proces de aankomende maanden volgen om inzicht te krijgen in hoe die nieuwe manier van werken aansluit op de behoefte van de buurt. Daarnaast gaan we nieuwe participatiehoorzittingen organiseren in andere buurten.

New York, Kingsbridge Armory

In 2016 en 2017 hebben we in New York interviews afgenomen om zicht te krijgen op de manier waarop de 'vierde stoel' daar onderdeel uitmaakte van stedelijke ontwikkelingsprocessen. We namen interviews af met experts en bezochten projecten in Manhattan, The Bronx en Brooklyn.

Uitgangspunt van het onderzoek was de vraag: 'hoe zien experts en betrokkenen de rol van de vierde stoel in de projecten waar zij kennis van hebben en in de stad New York?' We hebben in het bijzonder gekeken naar het project Gowanus Canal in Brooklyn, Atlantic/Pacific Yards (Brooklyn), Pier 40 (Manhattan), woningprojecten waar de organisatie WeStay! Bij betrokken was (the Bronx) en het project Kingsbridge Armory (the Bronx). Daarnaast spraken we met experts over hun beeld van de manier waarop de vierde stoel kansen krijgt in New York.

Het algemene beeld dat uit de interviews opstijgt is dat de respondenten vaak benoemen dat New York een 'pro-development city' is waarin commerciële ontwikkelaars een bepalende invloed hebben op wat (en of) er gebouwd wordt. Dat wil nog niet zeggen dat ze de dienst uitmaken. New Yorkers zijn zich mogelijk als geen ander bewust van de grote bedragen die gemoeid zijn met stedelijke ontwikkeling.

Een fascinerend voorbeeld van hoe de tien participatienormen in de praktijk kunnen uitwerken vormt het Kingsbridge Armory project (Nonko 2016).

Kingsbridge Armory is een oude kazerne in the Bronx die in de loop der jaren verschillende functies heeft gehad. Waaronder die van tijdelijk hoofdkwartier van de Verenigde Naties, filmset en daklozenopvang. Het gebouw is eigendom van de stad New York.

Rond 2010 zag de toenmalige burgemeester Bloomberg een kans om het gebouw te

ontwikkelen tot een groot overdekt winkelcentrum. Dit leidde tot veel verzet in de omgeving. In het bijzonder was de omgeving bang dat die ontwikkeling zou leiden tot de sluiting van lokale winkels, tot meer verkeer en daarmee ongezonde lucht en dat de beloofde werkgelegenheid die voort zou komen uit de ontwikkeling slechts uit (te) laagbetaalde banen zou bestaan. Tenslotte was het voorstel tot stand gekomen zonder inspraak van de omgeving. Anders gezegd, het project sloot niet aan op de lokale cultuur (norm w2), creëerde geen invloed voor de lokale bevolking (norm 8), deed geen recht aan hun verwachtingen (norm 1) dat de luchtkwaliteit zou worden verbeterd en dat er werkgelegenheid in de buurt zou komen (redelijk betaalde banen, in plaats van sluiten van lokale winkels en laagbetaalde banen). De verschillende buurtorganisaties besloten zich daarop te verenigen in twee campagnes. De eerste campagne betrof een lobby voor 'living wage' die zich tot doel stelde om vanwege de hoge leefkosten in New York een minimumloon vast te stellen dat recht doet aan die kosten (en hoger is dan het minimumloon in de rest van de staat). De andere campagne, die wij hebben gevolgd, betrof die om een community benefits agreement (CBA) vast te stellen. Een CBA is een contract tussen lokale organisaties en ontwikkelaars over de voorwaarden waaronder die lokale organisaties de nieuwe ontwikkeling willen steunen. Over de waarde van CBAs bestaat veel discussie. Er zijn voorbeelden van contracten en contractuele processen die resulteren in goede afspraken over mitigatie van negatieve effecten, communicatie, uitvoering, banen en voorzieningen. Er zijn ook voorbeelden van contracten die als 'wassen neus' worden beschouwd omdat zij weliswaar die afspraken bevatten maar niet afdwingbaar zijn. Wij beschouwen CBAs als potentieel goede instrumenten omdat ze op een transparante manier gebruikmaken van de specificiteit van de contractuele methode om de vierde stoel een volwaardige plaats te geven in participatieprocessen.

Het proces dat resulteerde in de CBA rond Kingsbridge Armory is – welhaast – een schoolvoorbeeld van hoe dit proces kan werken.

De verschillende lokale groepen namen een gespecialiseerde advocaat in de arm en schoolden zich in onderhandelstechniek (norm 4, middelen om volwaardig te kunnen meedoen), ze onderhandelden over hun voorwaarden in het bijzonder over hun wens om het project ten goede te laten komen aan leefbaarheid en werkgelegenheid/ kansen voor ondernemers in de omgeving (norm 7, wederkerigheid). In de interviews vertelden de betrokkenen dat ze door dit proces, zich ook zelf ambassadeur van het project voelden en hun buurtgenoten van de goede eigenschappen wilden overtuigen (norm 9, projectsolidariteit). De uitkomst van het proces was echter enigszins bevreemdend: the Kingsbridge Armory wordt veranderd in een schaatscentrum. Het schaatscentrum heeft als voordeel dat het kansen biedt voor omliggende winkels en horeca, dat het de bewoners kansen biedt om te sporten en dat er voldoende ruimte is voor buurtactiviteiten.

Het heeft ook een nadeel: de voorziening sluit niet erg aan op de lokale cultuur (norm 2), de hoofdzakelijk Caribische gemeenschap kent geen schaatstraditie en moet dus actief van de meerwaarde van de voorziening worden overtuigd. Zo resulteert een – in meer of mindere mate - voorbeeldig proces in een voorziening die aansluit op alle geobjectiveerde wensen, maar die toch wat wenkbrauwen op doet trekken. Of de praktijk zal aansluiten op de verwachtingen die uit de CBA rijzen, moet overigens nog worden gezien. Na de ondertekening van de CBA in 2013 ontstonden tal van problemen rond financiering (350 miljoen dollar) en de investeringen die de stad New York wel of niet in het project wilde doen. Verwacht wordt dat de bouwwerkzaamheden dit jaar eindelijk gaan beginnen.

Conclusie

Ik heb in dit paper laten zien hoe de tien participatienormen die aansluiten op contracttheorie kunnen bijdragen aan een precieze analyse van hoe participatieprocessen verlopen, wat er goed gaat en wat er minder gaat. Die precieze analyse is nodig om te waarborgen dat de vierde stoel (van bewoners en lokale organisaties) een volwaardige plek krijgt in de besluitvormingsprocessen van gebiedsontwikkelingsprojecten.

Ik betoog dat die contractuele blik een toevoeging bied voor de academische analyse maar ook aan de praktijk omdat ze helpt om processen vorm te geven en te analyseren op een manier die recht doet aan de lokale omstandigheden en er ook (impliciet) op wijst dat een participatieproces alleen zinvol is wanneer het daadwerkelijk iets te bieden heeft aan de deelnemers. De belangrijkste stelling uit dit paper is misschien wel dat participatieprocessen die niet (kunnen) resulteren in concrete resultaten voor de deelnemers die naam niet verdienen.

Baxter, H. 2013. "Niklas Luhmann's Theory of Autopoietic Legal Systems" *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 9: 167-184

Been, Vicki. 2010. "Community Benefits Agreements: A New Local Government Tool or Another Variation on the Exactions Theme?" *University of Chicago Law Review* 77(1):5-35.

Diathesopoulos, Michael D. 2010. *Relational Contract Theory and Management Contracts: A Paradigm for the Application of the Theory of the Norms.*

Janssen-Jansen, & Van der Veen, Menno. 2016. "Contracting Communities: Conceptualizing Community Benefits Agreements to Improve Citizen Involvement in Urban Development Projects." *Environment and Planning A* 0(0):1-21.

Macaulay, Stewart. 1965. "Changing a Continuing Relationship Between a Larger Corporation and Those Who Deal With It: Automobile Manufacturers, Their Dealers, and the Legal System." *Wisconsin Law Review* (483):3-212.

Macaulay, Stewart. 2018. "Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study." in *The Sociology of Economic Life*, Third Edition.

Macneil, Ian R. 1980. *The New Social Contract.* Yale University Press.

Nonko, Emily. 2016. "Notorious Bronx Juvenile Center Will Transform into Affordable Housing Community Space." *Curbed New York.*

Purdam, Kingsley and Richard Crisp. 2009. "Measuring the Impact of Community Engagement on Policy Making in the UK: A Local Case Study." *Journal of Civil Society* 5(2):169-86.

Stammers, J; van der Veen, M. 2019. "Meneertje Dijk Moet Een Nieuwe Jas: Ervaringen Met Het Omgevingscontract." *Water Governance* 1(1):27-41.

van der Veen, Menno. 2009. *Contracting for Better Places. A Relational Analysis of Development Agreements in Urban Development Projects.* Delft: Delft University Press.

Van der Veen, Menno. 2018. *Wijkparticipatie? Eerst de buurt, dan de stedenbouwkundigen.* Gebiedsontwikkeling.nu, 11 december.

Justice and Environment. 2010., Report on Access to Justice in Environmental Matters, Link: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf

Pionieren met participatie

Leren van de Brabantse Omgevingsvisie

Ilse van Rijsingen

Stellingen

1. Zonder reflectie vanuit de samenleving blijven overheden verkokerd werken.
2. Inzichten vanuit de samenleving kunnen alleen worden meegenomen wanneer ze een centrale rol in een beleidsproces krijgen.

Eenvoudig beter, dat is het motto van de Nederlandse Omgevingswet. Door 26 wetten over de fysieke leefomgeving samen te voegen tot één wet, moet het voor inwoners en bedrijven overzichtelijker worden wat wél en wat niet kan. Niet alleen daardoor moet omgevingsbeleid toegankelijker worden. Bij de totstandkoming van plannen en ontwikkelingen krijgt participatie een grote rol. In de Omgevingswet wordt namelijk nadruk gelegd op het proces vóórdat de formele procedures beginnen. Een streven dat volledig aansluit bij de huidige trends in overheidsland.

Een van de eerste vragen die daarbij naar boven komt is: hoe dan? Dat participatie belangrijk is, wordt namelijk door velen onderstreept¹. Maar op welke manier het dan vorm krijgt, daarover verschillen de meningen. Ook voor ons, het Omgevingsvisie-team van de provincie Noord-Brabant, was dit een belangrijke vraag. Want hoe doe je dat? Een strategische, lange termijnvisie opstellen, samen met inwoners, overheden en andere partners? Eén visie voor een gebied waar 2,5 miljoen mensen wonen, werken en leven en dus vele verschillende belangen en wensen zijn.

In de periode van 2016 tot en met 2018 hebben we tijdens het ontwikkelen van de Brabantse Omgevingsvisie hiermee geëxperimenteerd. Tijdens dit proces hebben we ervaren dat participatie niet alleen verplicht is, maar ook een belangrijke drijfveer voor verandering is. In dit essay ligt de nadruk op de ervaringen met de zogenaamde Brabant Pioniers. Een groep van 20 betrokken Brabanders die een half jaar lang met ons proces hebben meegedacht. Maar om uit te leggen hoe we hiertoe gekomen zijn wordt eerst meer context geschetst over het proces van de Brabantse Omgevingsvisie.

Wat is de uitdaging van de Omgevingsvisie?

Meer integraal werken, maatschappelijke opgaven centraal zetten, een betere samenwerking tussen overheden. Het zijn doelstellingen die al langer nagestreefd worden binnen de provincie Noord-Brabant. Door de komst van de Omgevingswet deed zich een kans voor om deze doelstellingen extra kracht bij te zetten. Als we bij de provincie namelijk “omgevingswet-proof” willen werken, dan zijn dit belangrijke uitgangspunten.

De eerste stap richting de nieuwe wet is gezet met het opstellen van de Brabantse Omgevingsvisie. In dit strategische, langetermijnperspectief komen alle onderwerpen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving samen. Dit bestaat een groot deel van het werkpakket van de provincie. Deze inhoud bij elkaar brengen is een uitdaging op zich, maar de ambitie lag hoger. Het provinciebestuur wilde namelijk niet alleen aandacht voor de inhoud en de systeemveranderingen, maar ook voor de cultuur- en gedragsverandering die met de Omgevingswet samenhangt. Om dit te bereiken hanteerden we het motto: innovatie op het product, de inhoud en het proces. Een advies dat ook naar voren kwam uit het essay over “De reis van het tapijt” dat op de PlanDag in 2015 gepresenteerd werd².

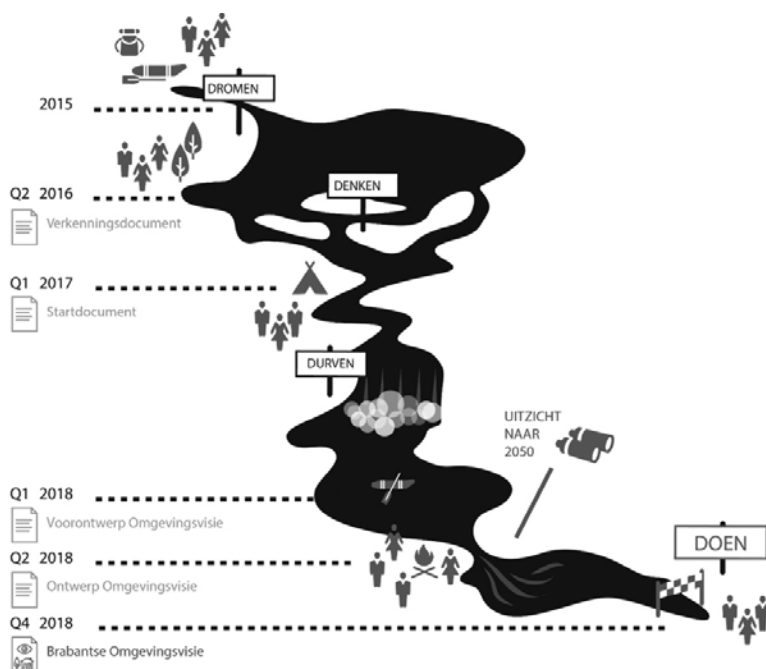
1 van den Broek, A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). Niet buiten de burger rekenen! Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

2 van Kuijk, A. (2015). De reis van het tapijt. Lessen van MozaiekBrabant. Ruimte maken. Gebundelde papers en bijlagen PlanDag 2015 (pp. 85-92). PlanDag 2015.

Dromen, denken, durven en doen

De eerste vraag waar we voor stonden was het uitlijnen van een proces. Een van de randvoorwaarden die we meekregen was namelijk dat de Omgevingsvisie voor het einde van 2018 af moest zijn. Tegelijkertijd wilden we de onzekerheid kunnen omarmen die op ons pad kwam. Bij de Rijksoverheid veranderde er namelijk nog het nodige rondom de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie, zo is de invoeringsdatum een aantal keer veranderd. Daarnaast was het de eerste keer dat we een Omgevingsvisie maakten en we wisten aan het begin nog niet wat voor iets het zou worden.

Hierdoor zijn we uitgekomen op een proces met vier stappen: dromen, denken, durven en doen. Deze aanpak is gebaseerd op creatieve processen waarin divergeren en convergeren elkaar afwisselen. Elke fase werd afgesloten met een product waarin de uitkomsten van die fase opgetekend zijn. Met deze kennis konden we de volgende fase weer (omgevings) bewust ontwerpen. Op deze manier creëerden we in de fases ruimte, waardoor we in konden spelen op nieuwe inzichten en het toeval, maar bewaakten we onze voortgang door de mijlpalen te stellen. Vanuit deze basis hebben we per fase gekeken, geëxperimenteerd en geleerd wat paste, wat werkte en wat niet.



Het proces van de Brabantse Omgevingsvisie

Participatie: hoe dan?

Per fase stelden we ons dus de vraag hoe we onze collega's, partners, bestuurders en Brabanders zo goed mogelijk konden betrekken. In dit essay staat de laatste doelgroep, de Brabanders, centraal. Het was voor ons best een zoektocht hoe je een provinciale Omgevingsvisie op een goede manier bespreekbaar maakt voor het bredere publiek. Voor het vormgeven van deze participatie zijn een aantal vragen van belang, die door het PON, een onderzoeksinstituut in Brabant voor maatschappelijke vraagstukken, beschreven zijn in hun essay over de Omgevingswet³:

³ Agterbosch, S., & Tuinder, M. (2017). Omgevingswet vraagt Veerkracht. Tilburg: Het PON.

- Waarom participatie?
- Met wie?
- Waarover?
- Welke rol hebben participanten?
- Wat doen we met de resultaten?

Omdat de focus per fase anders lag, was ook de invulling van de participatie per keer anders. In de droom-fase wilden we verkennen hoe we het gesprek met inwoners vorm konden geven. Van hen wilden we weten wat zij belangrijk vonden voor de omgeving, maar ook welke taal hen aansprak en hoe we hen überhaupt konden bereiken. Hier hebben we op een aantal manieren mee geëxperimenteerd. Zo hebben we samen met designbureaus instrumenten ontworpen om op straat met mensen op een andere manier in gesprek te gaan⁴. Door dit samen met ontwerpers te doen, werden we uitgedaagd om op een hele andere manier naar onze vraagstukken te kijken en daarmee mensen te verleiden om met ons in gesprek te gaan.

Wat we hiervan geleerd hebben, is dat het van groot belang is met welke vraag je het gesprek opent. Onze ervaring leert dat je vanuit dagelijkse ervaringen het gesprek aan kan gaan, om vervolgens vanuit daar de koppeling te leggen met abstracte dilemma's. Daarnaast is het heel goed mogelijk om met voorbijgangers diep op een onderwerp in te gaan, maar dit vraagt veel doorvragen, of een spel- of werkvorm die mensen daartoe uitdaagt. Het meest lastige onderdeel is de vraag hoe je de kwalitatieve gesprekken die je voert meeneemt in je visievormingstraject. Er zit namelijk een grote afstand tussen individuele gesprekken over wat mensen belangrijk vinden over hun leefomgeving en de grote opgaven die op Brabant afkomen. Tegelijkertijd hebben we veel geleerd over welke taal aanslaat en hoe mensen over hoe leefomgeving nadenken. Dit heeft invloed gehad op de manier waarop wij het proces en de producten vormgegeven hebben.



Sfeerbeelden van de instrumenten (foto's provincie Noord-Brabant)

4 Voor meer informatie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/overzicht-tools/tools-games-vmap/rad-participatie/>

Een andere vorm van participatie die we gebruikten, was een online research community. Hierbij hebben we tweemaal gedurende twee weken gesproken met in totaal 70 Brabanders. De community ontmoette elkaar online op een afgeschermd forum, waarop de deelnemers vragen of polls konden beantwoorden, met elkaar in gesprek konden gaan, maar ook bijvoorbeeld foto's van mooie plekken konden delen. De discussie werd begeleid door onderzoekers.

Op basis van deze onderzoeken konden een aantal conclusies getrokken worden³. Zo zagen de community leden het als een taak van de provincie om ruimte voor burgers te creëren om hun ervaringen in te brengen in ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij vinden ze inclusiviteit en representativiteit erg belangrijk. Daarnaast hebben Brabanders een integraal kwaliteitsbegrip. Dat houdt in dat ze niet verkokerd naar hun leefomgeving kijken, en ook zowel sociale als fysieke elementen als kwaliteit ervaren in hun omgeving.

De volgende stap

Met de bovenstaande ervaringen in onze achterzak gingen we de durffase in. De fase waarin ook de inhoud van de Omgevingsvisie steeds meer vorm kreeg. Maar het was ook de fase waar bij de kans heel groot was dat we weer in oude werkwijzen en denkbeelden zouden vervallen. De nadruk kwam in deze fase op het uitwerken van 4 hoofdopgaven: Brabant klimaatzeiker; Brabant verbonden; Brabant welvarend en Brabant vernieuwt samen.

Juist bij deze uitwerking wilden we meer dan voorheen de leefwereld centraal zetten, meer dan de beleidswereld waarin overheden gewend zijn om te werken. Wat we geleerd hebben is dat juist inwoners dit als vanzelfsprekend doen. De reflectie vanuit de samenleving was daardoor datgene dat we nodig hadden om ons product begrijpelijk en dichtbij de samenleving te houden. Tegelijkertijd bleek het moeilijk om de uitkomsten van de eerdere aanpakken goed te verwerken in de uitwerking van de Omgevingsvisie. Vandaar dat we op zoek waren naar een meer structurele manier om deze blik vanuit de samenleving een plek te geven in ons proces.

Tijdens de denkfase hadden we hier al op een bepaalde manier ervaring mee opgebouwd. Toen was er namelijk een 'durftank', een groep van professionals met verschillende achtergronden, die met ons mee dacht. Zij kwamen regelmatig bij elkaar en werkten samen aan de uitwerking van onderdelen van de Omgevingsvisie. Voor de blik vanuit de samenleving hadden we een dergelijke opzet in gedachten, maar dan met Brabanders: de ervaringsexperts bij uitstek.

Het concept Brabant Pioniers

Deze groep van Brabanders die we graag met ons mee wilden laten denken, noemden we de *Brabant Pioniers*. We waren namelijk op zoek naar voorlopers die ons van kritische reflectie en ideeën konden voorzien. Dat wilden we niet vrijblijvend laten zijn. Vandaar dat er ook vanuit onze kant een bescheiden financiële vergoeding tegenover stond. Maar belangrijker dan dat was de waardering en de kans om invloed uit te oefenen. De groep noemde zich dan ook vol trots de Brabant Pioniers.

Om de Brabant Pioniers te werven hebben we een oproep gedaan via ons netwerk en via social media (bijvoorbeeld gesponsorde facebook-berichten). De vraag daarbij was of dat mensen gedurende zes maanden met ons mee wilde denken. Om in aanmerking te komen moest een motivatie ingediend worden. Uit de motivatiebrieven werd een selectie gemaakt

wie er mocht komen pitchten. Omdat er meer inschrijvingen waren dan de twintigtal plekken die we te vergeven hadden, konden we uit de kandidaten een groep met diverse achtergronden samenstellen.

Deze groep mensen hadden verschillende kennis en kunde en waren grofweg in te delen in drie groepen: adviseurs (specialisten, cultuurdragers en trendwatchers), betrokken burgers en ondernemers⁵. De twintig mensen die geselecteerd werden, deden op persoonlijke titel mee. Dat wil zeggen dat ze niet een bepaalde groep of belang vertegenwoordigden.

Gedurende de periode van februari tot augustus 2017 dachten ze met ons mee. Dit gebeurde in één bijeenkomst per maand. Daarnaast werden Pioniers ook uitgenodigd om op andere momenten inbreng te leveren en gaven ze zelf adviezen. Op deze manier vervulden ze drie rollen: meedenken met strategische vraagstukken, reflecteren op geproduceerde stukken van naderen en gevraagd en ongevraagd advies geven.

Reflectie tijdens het beleidsproces

Tijdens de bijeenkomsten brachten we de ambtenaren die bezig waren met het ontwikkelen van het beleid samen met de Brabant Pioniers. Op deze manier konden beide groepen elkaar beïnvloeden. De opbouw van de bijeenkomsten was daarop gericht. We probeerden daarbij aan de ene kant de bijeenkomsten een richting mee te geven, maar aan de andere kant ook voldoende ruimte te geven aan andere invalshoeken.

Omdat de reflectie continue tijdens het beleidsproces aanwezig was, heeft het grote invloed gehad op de uiteindelijke Omgevingsvisie. Dit heeft aan de ene kant met taal en focus van de inhoud te maken. Aan de andere kant heeft de sturingsfilosofie, of in andere woorden de handelings- en afwegingswijze van de provincie, een nog grotere rol gekregen. Dat laatste was namelijk wat de groep van Pioniers belangrijker vond dan de inhoud van het beleid verder uit te werken. Onder andere dit heeft tijdens de bijeenkomsten een paar keer flink gebotst. Hierbij speelt ook taal een grote rol. Soms werden bedoelingen over en weer niet goed begrepen, omdat we vanuit een andere context keken.

Lessen

De aanpak van de Brabant Pioniers was voor ons een experiment om reflectie vanuit de samenleving een plek te geven in een Omgevingsvisieproces. Door dit te doen hebben we veel geleerd. Lessen die hopelijk ook behulpzaam zijn voor anderen in de zoektocht om participatie onder de Omgevingswet verder vorm te geven.

Reflectie vanuit de samenleving helpt bij een nieuwe manier van werken

Bij de Omgevingswet hoort een nieuwe manier van werken, die we al langer nastreven. Door andere partijen een positie te geven om mee te denken en te corrigeren, geeft dit een belangrijke, zo niet noodzakelijke, steun in de rug. Als je alleen binnen het huidige (overheids)systeem blijft ontwikkelen, is de kans groot dat de verandering minder groot is. Juist door het gesprek tussen het beleid en de samenleving te voeren, komen beide werelden stapje, voor stapje, dichterbij elkaar. Beide gezichtspunten hebben namelijk hun eigen toegevoegde waarde.

Laat reflectie en het beleidsproces gelijk oplopen.

Om de impact van de blik vanuit de samenleving echt goed te benutten, helpt het als deze tegelijkertijd met het beleidsproces plaats vindt. Dat wil zeggen niet achteraf laten

5 Wester, N. (2018). Brabant Pioniers. Voorbeeld van een geslaagde co creatie bij het vormgeven van de Brabantse Omgevingsvisie? Tias.

reageren op stukken, maar gedurende het proces regelmatig in gesprek gaan. Op deze manier ontwikkel je samen een nieuwe taal en werkwijze. Belangrijk hiervoor is dat je verschillende groepen uit het proces met elkaar in contact brengt. Zo hadden wij achteraf gezien beter ook gemeenten en andere maatschappelijke partners nog meer bij de bijeenkomsten van de Pioniers uit kunnen nodigen. De wereld van omgevingsbeleid kent namelijk vele verschillende aanvullende gezichtspunten.

Elkaar kennen en begrijpen is cruciaal

Door met de Brabant Pioniers aan de slag te gaan hebben we veel geleerd. Zo is een persoonlijke kennismaking tussen Pioniers en ambtenaren van groot belang. Dus niet alleen op inhoud en functie, maar juist wat zijn de drijfveren van de personen om mee te doen? Waar staan de deelnemers, zowel Pioniers als ambtenaren, voor? Hierdoor wordt het een gezamenlijke zoektocht. In ons proces ontstond soms nog een “wij-zij-houding”. Door eerder in het proces op zoek te gaan naar (gedeelde) achterliggende waarden, had dit wellicht meer voorkomen kunnen worden.

Schep ruimte voor echt samen ontwikkelen

Het doel van de Brabant Pioniers was om samen te werken aan de invulling van de Omgevingsvisie. Om dit echt samen te kunnen ontwikkelen moet er voldoende ruimte zijn, én deze moet ook gevoeld worden. Dit bleek geen makkelijke opgave. Zo bestaan er altijd over en weer beelden die de verwachtingen beïnvloeden, waardoor de bedoelingen van de één op de ander anders overkomen. Zo kregen we de opmerking dat we bijeenkomsten al te ver ingevuld hadden⁵, terwijl het onze bedoeling was om juist ruimte te creëren. De les die we daaruit trekken is dat het van groot belang is om niet alleen de inhoud samen vorm te geven, maar ook het proces. Van belang is het dus om ruimte te bieden, binnen heldere, maar niet te strakke kaders.

Participatie en Omgevingswet: zo dan?

Met de Brabant Pioniers hebben we gezocht naar een manier om de kennis en kunde van de samenleving een belangrijke plek te geven in het komen tot een Omgevingsvisie. We hebben geleerd dat dit van grote waarde is voor een beleidsproces en voor de verandering van focus waar de Omgevingswet om vraagt. Daarnaast hebben we belangrijke lessen opgedaan die van belang zijn voor het vervolg.

De kunst is om nieuwsgierig te blijven naar andere inzichten en die bewust een (grote) rol te geven in een beleidsproces, wanneer vernieuwing hierbinnen een vraag is. Tegelijkertijd blijft de grote vraag “hoe” je dit zo goed mogelijk vorm geeft. Wat ons betreft is de enige manier om hier antwoorden op te vinden door te gaan doen en hiervan te leren. In andere woorden: door te blijven pionieren met participatie. Voor ons is dit een belangrijke opdracht voor de volgende fasen van de implementatie van de Omgevingswet, want ook wij willen onszelf altijd nog een beetje Brabant Pionier blijven voelen!

Referenties

Agterbosch, S., & Tuinder, M. (2017). Omgevingswet vraagt Veerkracht. Tilburg: Het PON.

van den Broek, A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). Niet buiten de burger rek- enen! Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

van Kuijk, A. (2015). De reis van het tapijt. Lessen van MozaiekBrabant. Ruimte maken. Gebundelde papers en bijlagen PlanDag 2015 (pp. 85-92). PlanDag 2015.

Wester, N. (2018). Brabant Pioniers. Voorbeeld van een geslaagde co creatie bij het vormgeven van de Brabantse Omgevingsvisie? Tias.

MEER kunnen met MEER data

Moderator: **René van der Lecq** (bestuur Plandag)
Reflectant: **Jeroen van Schaick** (Provincie Zuid-Holland)

Isabelle Loris, Marten Dugernier en Thérèse Steenberghen

Meer data meer inzicht?

Peter van de Laak m.m.v. Martin Dubbeling, Jan Goedman en Pieter Leroy

Dashboard voor stedelijke regio's. Kompas voor duurzame ontwikkeling

Sophie De Mulder, Inge Penninx en Jan Zaman

Het nieuwe normaal: bewustzijn van de verweving tussen wonen en werken

Meer data meer inzicht?

Isabelle Loris¹, Marten Dugernier² en Thérèse Steenberghen³

Stellingen

1. Weegt gebruik van big data op ten opzichte van klassieke statistieken?
2. Meer data leidt tot meer en ander inzicht
3. We kunnen big data inzetten voor beleidsvraagstukken in de ruimtelijke ordening

1 Universiteit Gent – AMRP, isabelle.loris@ugent.be

2 AnteaGroup, marten.dugernier@anteagroup.com

3 KULeuven – SADL, therese.steenberghen@kuleuven.be

Big Data is hot

Eén onderneming op vijf analyseert Big Data

Bijna 9% van de Belgische ondernemingen analyseert Big Data die gegenereerd worden door sociale media, analyseert de geolocatiedata van mobiele apparaten en analyseert hun eigen big data die afkomstig zijn van slimme of verbonden apparaten of van bedrijfs-sensoren (STATBEL, 2018).

Op dit moment groeit de interesse van beleidsmakers voor bronnen zoals Facebook, Google, Twitter, Instagram of blogs die waardevolle informatie bevatten die normaal moeilijk te verzamelen zijn op korte termijn. Big Data kan een meer regelmatige, kosteneffectieve en geharmoniseerde gegevensverzameling bieden en een gelegenheid zijn om gemakkelijker nieuwe belangrijke problemen aan te pakken zoals bijvoorbeeld klimaat, gezondheid of huisvesting. De grote doorbraak betreffende praktische toepassingen van Big Data-bronnen in plannings- en ontwikkelingsprocessen moet echter nog komen. Big Data is data in grote volumes, vergaard aan hoge snelheid en kan een grote variëteit aan informatie bevatten, zodoende dat nieuwe vormen van verwerking nodig zijn om betere beleidsvorming, inzicht en procesoptimalisatie te bekomen.

Meer detail in tijd en ruimte

De beschikbaarheid van tijdige, nauwkeurige statistische informatie stelt beleidsmakers, praktijk-mensen, onderzoekers en andere belanghebbenden in staat om een breed scala aan kwesties aan te pakken in het zich snel ontwikkelende economische en sociale landschap van vandaag. In toenemende mate kan informatie van het analyseren van internetactiviteiten of sociale media worden gebruikt voor het observeren van trends in ruimtelijke ordening en interessante mogelijkheden bieden om beleid te ondersteunen met actuele informatie.

Iedereen laat continu elektronische sporen na, via sensoren, camera's, elektronische betalingen of, allerlei online activiteiten. Het is in principe mogelijk om deze immense en grotendeels ongestructureerde berg van Big Data te gebruiken om de meeste bestaande statistieken sneller en beter te produceren en zelfs om fenomenen te beschrijven die tot nu toe volledig buiten beeld bleven (STATBEL, 2018).

De gevolgen van de kenmerken van Big Data voor toepassing in een beleidscontext is dat meer detail in tijd en ruimte wordt bekomen waardoor beter dynamieken kunnen beschreven worden. Maar beschikbaarheid, 'betrouwbaarheid' en het goed nadenken over wat je ermee wil doen (boodschap) blijft belangrijk.

Meer data, meer inzicht?

Maar leidt meer data tot meer inzicht? En kunnen we dergelijke data inzetten voor beleidsvraagstukken in de ruimtelijke ordening?

Spanningen op de woningmarkt hebben gevolgen voor het verhuisgedrag van mensen, wat opnieuw gevolgen heeft voor de arbeidsmobiliteit. Dit onderzoek illustreert in hoeverre 'Geo-big data' kan worden gebruikt om bestaand ruimtelijk beleid te verrijken en meer up-to-date bewijsmateriaal te leveren bij het inschatten van nieuwe trends voordat hun effecten zichtbaar worden in traditionele gegevensverzamelingen (nationale statistieken). Het onderzoek gaat dieper in op bestaande praktijkervaringen in België en Frankrijk, werkt een Belgische case uit m.b.t. huisvestingsdynamieken en doet voorstellen naar de

toekomst om na te gaan hoe Big Data in beleidsvraagstukken omtrent ruimtelijke ordening een rol kan spelen. Van belang daarbij is het slim combineren van data.

Aan de slag met big data in het ruimtelijk beleid

Datarevolutie

Officiële statistieken zijn sinds de vroege negentiende eeuw gebaseerd op enquêtes bij burgers en ondernemingen (eerste datarevolutie). De laatste twintig jaar wordt in toenemende mate een beroep gedaan op administratieve bestanden. De censusdata van 2011 vormde daarbij in België een belangrijk keerpunt: in tegenstelling tot de vorige volkstelling, toen nog miljoenen formulieren ingevuld en verwerkt moesten worden, werd de Census 2011 volledig vanuit administratieve bestanden opgesteld (tweede data-revolutie). Het beleid gaat aan de slag met Big Data (derde datarevolutie).

Praktijkvoorbeelden in het ruimtelijk beleid

Big Data wordt in binnen- en buitenland al ingezet ter ondersteuning van het ruimtelijk beleid. Twee voorbeelden op vlak van huisvesting zijn enerzijds de onderzoeken naar de huurwoningsector en de koopwoningsector van Brussel Huisvesting, d.i. een gewestelijke overheidsdienst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die ondersteuning biedt op vlak van huisvestingsbeleid en de huisvestingscode, en anderzijds het Europees onderzoek naar woningdynamieken en betaalbaarheid van ESPON.

Huisvesting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

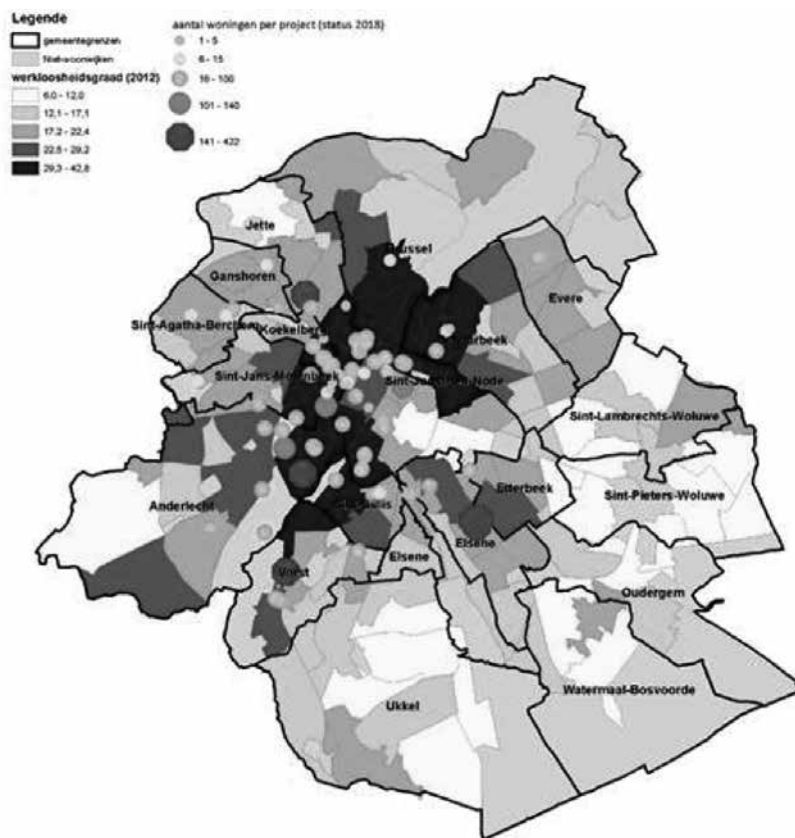
De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) maakte recent werk van een adviesdecreet voor de huurmarkt. Het Brussels decreet wil een oplossing zoeken voor de spanning tussen het grote aantal woningen van povere kwaliteit (hygiëne, energie) en de huurprijzen. Eén van de maatregelen betreft de invoering van een indicatief rooster met huurprijzen (zoals in Wallonië). Het rooster dient als referentiekader voor de huurprijzen. Volgens het decreet moet erop worden toegekeken dat het rooster aanzet tot nieuwe investeringen (nieuwe woningen/renovaties) en ze niet afremt.

Tegelijk werd ook een website voor de berekening van de huurrichtprijzen opgemaakt. In tegenstelling tot de vroegere aanpak (via enquêtes) werd i.k.v. deze studie gekozen voor een 'Big Data'-benadering: het betrekken van grote aantallen actuele gegevens om daaruit via analyse besluiten te kunnen trekken. Opdat dit zou kunnen slagen dienen trends en evoluties in huurprijzen vastgesteld te worden over een periode van 6 maanden, met voorafgaandelijke T0-fase (voor de lancering van de website op 1/1/2018). Gelijk diende het gebruik van de nieuwe website gemeten te worden, dit via de bezoekersfrequentie. Op deze wijze kon het websitegebruik gerelateerd worden aan eventuele relevante en significante verschuivingen in de huurprijs die mogelijks dan het gevolg zouden blijken van het indicatief rooster.

Door Brussel Huisvesting werd in 2018 tevens een specifiek onderzoek gevoerd naar de koopwoningmarkt, waarbij niet alleen een geografische analyse gebeurde van de eigenaars-bewoners die in het Gewest woonachtig zijn, maar tevens een onderzoek naar de spreiding van deze eigenaars die genoten hebben van steunmaatregelen voor het verwerven van hun woning en mogelijke verklarende socio-economische factoren hiervoor. Op basis van data-analyse werd in beeld gebracht waar de mensen wonen die eigenaar zijn van hun woning. In tweede instantie werd bekeken of er een relatie is met de socio-economische structuur van Brussel (bv. zijn er meer woningen bewoond door de eigenaar in wijken met een gemiddeld hoger inkomen). De 'lijst van woningen die in aanmerking komen voor een BeHome-premie' werd gebruikt als bron voor het in beeld brengen van de

‘woningen die bewoond worden door de eigenaar’. Immers om in aanmerking te komen voor een BeHome-premie, moet een woning bewoond zijn door de eigenaar. Bij Brussel Fiscaliteit werden daarvoor gegevens gekoppeld van het kadaster aan gegevens uit het bevolkingsregister om zo tot een lijst te komen van woningen die bewoond worden door (minstens 1) eigenaar.

Een voorbeeld van gekoppelde data inzake steunmaatregelen betreft de Citydev-woningen. Citydev is de vroegere Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van het BHG. Eén van hun taken is het creëren van betaalbare koopwoningen in wijken waar weinig in woonprojecten wordt geïnvesteerd (Figuur 1). De ‘Citydev-woningen’ (d.i. woningen die Citydev realiseert en verkoopt) worden onder de marktprijs verkocht en hebben een BTW van 6% i.p.v. 21% en dit met terugwerkende kracht tot 2009. De aanschaf van een Citydev-woning is aan enkele randvoorwaarden gebonden: geen andere woning bezitten, 20 jaar de woning bewonen, en onder een maximum inkomen vallen.



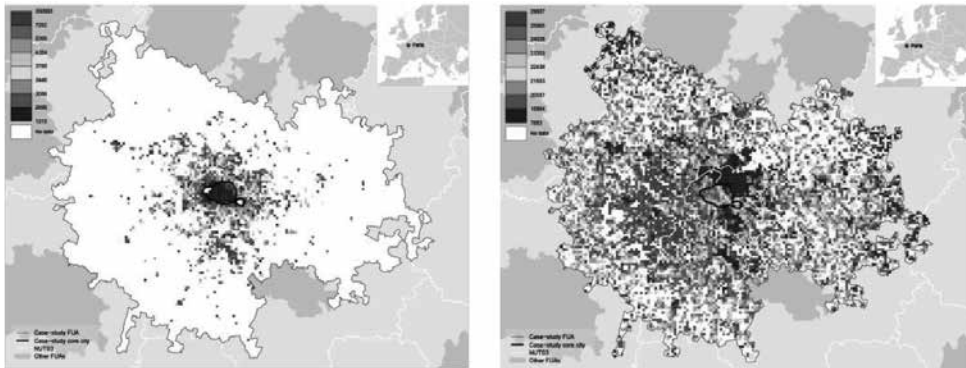
Figuur 1. Citydev-woningen versus de werkloosheidsgraad in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Bron: Citydev.brussels (2018).

Betaalbaarheid in Parijs

Vastgoed is een belangrijke drijver geworden van socio-economische ongelijkheden: prijzen stijgen sneller dan het inkomen van de mensen. Dit aspect wordt o.m. onderzocht in het ESPON-onderzoek naar Big Data voor gebiedsanalyse en woningdynamieken¹.

1 ESPON Big Data for Territorial Analysis and Housing Dynamics. Zie <https://www.espon.eu/big-data-territorial-analysis-and-housing>.

Om het “globaal Europees beeld” te doorbreken gaan de onderzoekers hier op zoek naar gepaste data en analyse op microschaal, binnen enkele steden (o.a. Parijs, Madrid, Genève). Vooral de betrouwbaarheid van de data is daarbij een aandachtspunt. Vanuit beleids oogpunt is vooral het doel van de studie interessant, m.n. ruimtelijke patronen analyseren van ongelijkheden die voortkomen uit ongelijk eigendomsbezit in sommige buurten versus de kwetsbaarheid van de huishoudens (met een beperkt inkomen). Sociale cohesie en betaalbaarheid kunnen daarmee in kaart gebracht worden (Figuur 2). Dit laatste zou ook een uitdaging zijn voor Vlaanderen en Nederland gezien een dergelijke ruimtelijke analyse niet eerder is uitgevoerd. Een eerste analyse die input kan geven aan dergelijk onderzoek wordt in deze paper gepresenteerd.



Figuur 2. Gemiddelde prijs/m² in Parijs (2011-2012, 1km grid) (a) en gemiddeld inkomen in 2011 (b). Bron: ESPON (2019)

Nood aan vernieuwende vastgoedinzichten

Woningmarktgebieden zijn van nature ruimtelijk. Niettemin worden ze in de literatuur zelden ruimtelijk benaderd. Vooral de dynamiek in de woningmarkt is zelden verruimtelijkt. Eén van de belangrijkste redenen van ruimtelijke ontwikkelingen en transformaties is huisvesting. Het begrijpen van de ruimtelijkheid van de dynamiek van de woningmarkt is dus essentieel om ruimtelijke patronen en ontwikkelingen te begrijpen. Het begrijpen van deze ontwikkelingen is op zijn beurt van belang voor beleidsvorming bij het aansturen van de huizenmarkt.

Traditioneel worden kaarten en statistieken op gemeenteniveau periodiek opgesteld. Dit heeft een aantal beperkingen. Zo gaan door geografische aggregaties nuances op wijkniveau verloren. Ook aggregatie in de tijd (vb. slechts één maal per jaar beschikbaar) maakt dat data veelal niet zeer actueel is (vb. pas het volgende jaar beschikbaar).

Nochtans worden steeds meer data, zowel commercieel als via de overheid, verzameld via censustechnieken: vb. door webscraping, door sensoren (luchtkwaliteit, parkeersensoren en -tellingen, zelfrijdende auto's), door crowd census (drones), en door citizen science projects (vb. [curieuzeneuzen²](#), [tuinmonitor³](#)); deze laten toe om buurtgericht onderzoek te doen. Dit is enerzijds mogelijk via open data-platformen of anderzijds via gerichte samenwerkingsmodellen met intermediairen (vb. vastgoedmakelaars, funda). Dit laatste voorbeeld wordt verder toegelicht.

Aan de hand van microdata tot op pandniveau wordt voor het eerst inzicht verkregen in dynamieken tot op buurtniveau en dit voor geheel België. Dit is mogelijk vanwege de

2 Dit is een burgeronderzoek naar luchtkwaliteit in Vlaanderen (www.curieuzeneuzen.be).
3 Zie www.lne.be/tuinmonitor-vlaanderen

specifieke gegevens die we gebruiken. Door microata op het niveau van elke pand, en door een zeer grote set gegevens, zijn we in staat om patronen op een zeer granulaire manier in kaart te brengen. Deze andere manier om de dynamiek van de woningmarkt te analyseren en te bekijken, geeft nieuwe inzichten in de manier waarop ruimtelijke patronen voorkomen. Vaak is analyse beperkt door gemeentegrenzen of regionale grenzen. Niettemin speelt de dynamiek van de woningmarkt een rol op dit lokale niveau.

Het traditionele patroon van woningprijzen en -dynamieken doorbreken

Methodiek

In een eerste exploratieve analyse werd de immodatabank van Zimmo onderzocht op vlak van de ruimtelijke lokalisatie van de gegevens, de opgenomen variabelen en hun bruikbaarheid, en finaal de inzetbaarheid van deze databank in functie van het ontwikkelen van beleidsindicatoren.

De basisdatabank omvat bijna 3 miljoen records, met gegevens per pand of grond over wat te koop of te huur staat, met een historische reeks van de afgelopen 10 jaar. De databank omvatte initieel 104 variabelen, waarbij talrijke velden evenwel vaak niet ingevuld waren. Uiteindelijk werden hiervan 28 variabelen weerhouden. Na een eerste filtering werd de dataset tevens herleid naar ongeveer 1 miljoen records, om na selectie van unieke adressen finaal 531.040 records over te houden voor verdere analyse. Na normalisatie van de adressen (CRAB) en koppeling met de GRB konden een aantal variabelen uit de immodatabank geoptimaliseerd worden (zoals bv. oppervlakte van gebouwen en percelen). In een hotspot-analyse wordt de ruimtelijke correlatie gebruikt om concentraties aan te geven. Ruimtelijke correlatie betekent: er is een verband tussen de nabijheid en de gemeten waarde. Punten waar deze relatie significant hoog (nabijgelegen punten lijken meer op elkaar dan wat kan verwacht worden op basis van de gemiddelde waarden) of laag (nabijgelegen punten verschillen meer van elkaar dan wat kan verwacht worden op basis van de gemiddelde waarden) is, behoren tot een hot(cold) spot. Bij de interpretatie wordt rekening gehouden met de gevoeligheid van de methode voor gebieden met lage densiteiten.

Vraagprijs/huurprijs

Bij de analyse van de woningmarkt worden vaak de woningprijzen onderzocht (op gemeenteniveau). Daarbij worden de dure gemeenten en goedkopere gemeenten in kaart gebracht. In deze Belgische case wordt de vraagprijs en de huurprijs in kaart gebracht op niveau van het aangeboden pand.

Speed-of-sale

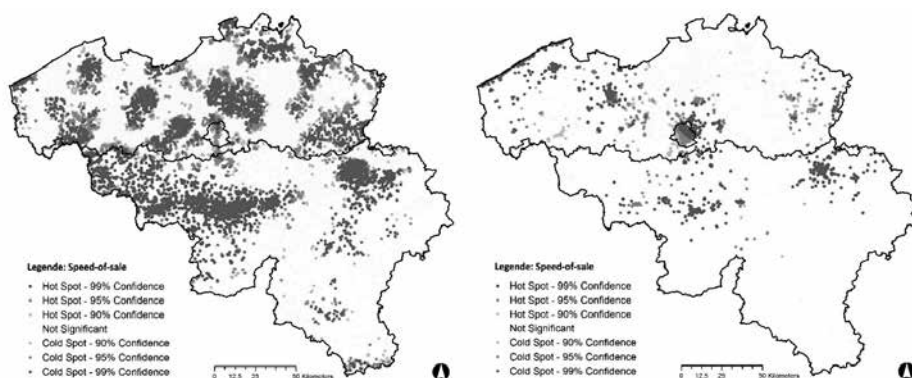
Naast de vraagprijs of verkoopprijs van een pand geeft vooral de snelheid waarmee het pand verkocht geraakt de dynamiek weer van de woningmarkt. Een pand is snel verkocht wanneer het binnen de drie maanden verkocht geraakt en traag wanneer het langer duurt. Of een pand daadwerkelijk verkocht is houden immoportalen (funda) niet systematisch bij. Daarom wordt er in de literatuur ook wel gebruik gemaakt van de *time-on-market*, de tijd dat een pand op de markt wordt aangeboden. Omdat ook dat niet steeds correct kan ingeschat worden werken we met een proxy, nl. de *time-on-internet*, de tijd dat het pand te koop wordt aangeboden op internet. Die data is wel beschikbaar. Een pand kan immers eerst uit de hand aan geboden worden en pas daarna via een makelaar of immosite/funda te koop of te huur gezet worden.

Ruimtelijke patronen van verhitte en tamme woningmarkten in België

Speed-of-sale

De hotspot analyse geeft voor de koopmarkt van de huizen duidelijk een aantal patronen weer: locaties dicht bij elkaar gelegen worden in bepaalde omgevingen statistisch significant sneller of trager verkocht dan verder afgelegen locaties. In Vlaanderen komen Gent en Brugge sterk in beeld als steden waar huizen snel verkocht zijn. *Coldspots* zijn er in het gebied Antwerpen-Mechelen-Brussel, tussen Brussel en Gent, de Kempen, delen van Limburg en van de kust en de Westhoek. Opvallend is ook de hotspot die zich uitstrekt van Namen over Henegouwen tot het zuiden van Oost-Vlaanderen. Daarnaast zijn Luik en de zuidgrens met Luxemburg hotspots (Figuur 3a).

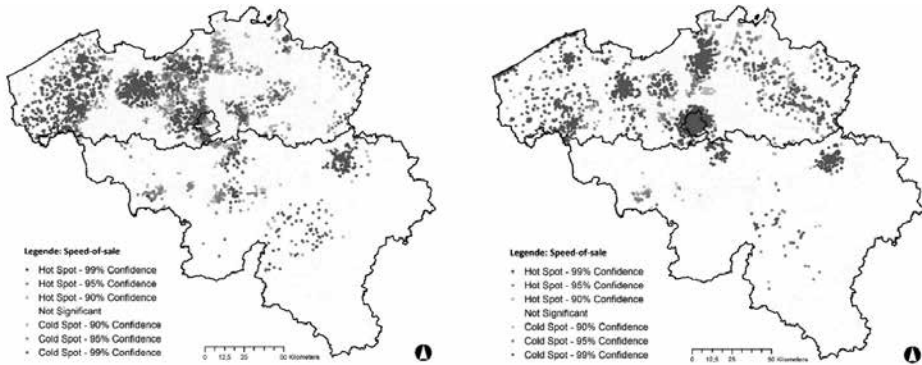
Voor de markt van de koopappartementen vallen vooral een aantal steden met hun periferie op: Brussel en Gent in Vlaanderen, en Luik in Wallonië. Ook in het ganse gebied tussen Brussel, Charleroi en Namen blijven de appartementen te koop niet lang online. Merkwaardig zijn ook de *cold spots*, m.a.w. concentraties waar appartementen wel relatief lang online blijven: dat is het geval aan de kust, Brugge, Leiedal en de Westhoek (daar zijn het weliswaar weinig en sterk verspreide appartementen). Ook aan de Maaskant en de omgeving Hasselt-Genk-Bree in Limburg blijven appartementen langer online, en in het gebied Aalst-Ninove (Figuur 3b).



Figuur 3. Time-on-internet koopmarkt huizen (a) en appartementen (b) in België voor het jaar 2015. Bron: naar AnteaGroup and KULeuven (2017)

In de hotspot analyse van de tijd online in de huurmarkt van huizen, is er een duidelijk patroon: in de driehoek Antwerp-Brussel-Gent zijn de huizen sneller verhuurd. Dat strekt zich ten noorden en oosten van Antwerpen uit tot in de Kempen. Ten zuiden van Brussel loopt deze hot spot door tot Charleroi. Daarnaast is er ook een concentratie sneller verhuurde huizen in Luik. Daarentegen blijven publicaties van huurhuizen in West-Vlaanderen relatief langer online dan gemiddeld (Figuur 4a).

In de hotspot analyse van de tijd online in de huurmarkt van appartementen, zijn de steden Antwerpen, Gent, Brussel en Luik duidelijk herkenbaar. Daarnaast zijn er *cold spots*: West-Vlaanderen, inclusief Kortrijk, Brugge, de kustgemeenten nabij de Franse en de Nederlandse grens, Sint-Niklaas en het omliggende het Land van Waas, grote delen van Limburg (Figuur 4b).

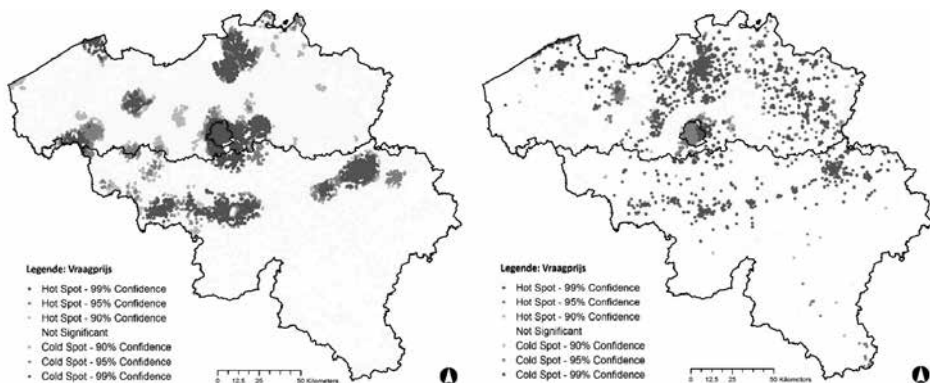


Figuur 4. Time-on-internet huurmarkt huizen (a) en appartementen (b) in België voor het jaar 2015. Bron: naar AnteaGroup and KULeuven (2017)

Vraagprijs

De kaart met de vraagprijs op de koopmarkt van huizen (Figuur 5a) geeft een 'logisch' beeld: gemeenten met hoog aanbod van kleine woningen lijken bv. logischerwijs een lage vraagprijs te hebben. 'Dure gemeenten' (Brusselse rand, Leuven, Knokke, Brasschaat, Gent, ...) behoren inderdaad tot de *hotspots* met hogere vraagprijzen. Luik, Bergen, Kortrijkse regio, ... hebben lagere vraagprijzen. Het is vreemd dat de Ardennen hier niet verschijnen als gebied met lagere vraagprijzen. Dit kan o.m. het gevolg zijn dat er geen ruimtelijke concentraties zijn van verkopen van huizen.

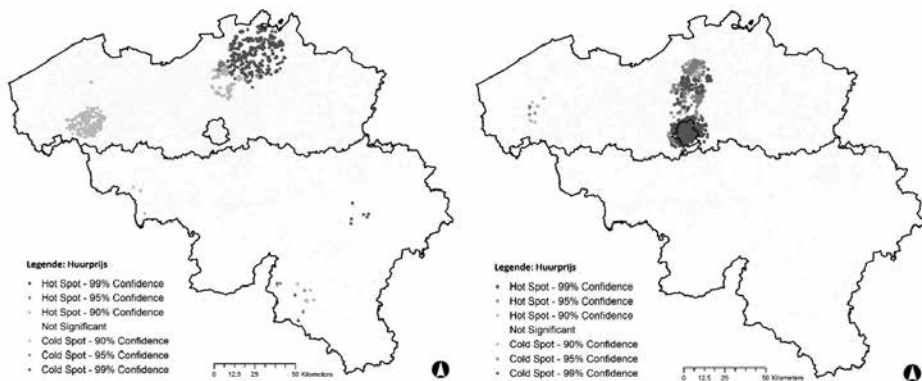
Ook voor de koopmarkt van de appartementen zijn *hotspots* en *coldspots* van de vraagprijs zichtbaar (Figuur 5b). Bij de interpretatie van deze kaart is het nodig om rekening te houden met de steden en gemeenten zoals de kust, waar concentraties van appartementen zijn. De hogere vraagprijzen voor appartementen zien we in en rond Brussel, in en rond Gent, Brugge, en de kust van Oostende tot Knokke.



Figuur 5. Vraagprijs koopmarkt huizen (a) en appartementen (b) in België voor het jaar 2015. Bron: naar AnteaGroup and KULeuven (2017)

In de huurmarkt van huizen komt één *hotspot* (hogere vraagprijzen) in beeld, nl. de Antwerpse Kempen. Er is ook één, weliswaar minder uitgesproken, *coldspot* (lagere vraagprijzen) in het Leiedal nabij Kortrijk (Figuur 6a).

Bij de huurmarkt van appartementen is er één concentratiegebied waar de vraagprijzen hoger zijn, die zich uitstrekt van Antwerpen tot en met Brussel (Figuur 6b).



Figuur 6. Huurprijzen huizen (a) en huurprijzen appartementen (b) in België voor het jaar 2015.

Bron: naar AnteaGroup and KULeuven (2017)

Relevantie voor het ruimtelijk beleid

Het doorbreken van patronen op gemeentelijk niveau, door het werken op microniveau, geeft een regionaal meer uitgesproken patroon weer, in dit geval enerzijds van de prijzen en anderzijds van de druk op de woningmarkt (snelheid van verkoop). Zodoende kan een gebiedsgericht beleid gevoerd worden (vb. naar de Kust of de Vlaamse Ruit) zonder noodzakelijkerwijs generieke maatregelen voor heel Vlaanderen voorop te stellen. Door gebruik te maken van tijdsreeksen van dergelijke data kunnen dynamieken in de ruimte worden weergegeven. Dit speelt kort op de bal in vergelijking met data die uit conventionele statistieken gehaald kan worden en veel trager verzameld wordt in databanken.

Het slim combineren van Big Data, al dan niet met conventionele data, kan verbanden leggen of verklaringen geven van fenomenen die zich in de maatschappij voordoen (vb. betaalbaarheid woningmarkt). Op basis van de uitgewerkte case kan gericht beleid gevoerd worden op vlak van aanbod in functie van de woonbehoefte (waar is de woondruk hoog, waar moet ingegrepen worden?). Het ingrijpen tot op wijkniveau wordt mogelijk (zie het voorbeeld van de eigenaar-bewoners stimuleren in bepaalde Brusselse wijken).

Conclusies

Het gebruik van Big Data weegt op ten opzichte van klassieke statistieken

Vooruitgang in IT versnelt snel en het spectrum van digitale gegevens voor ruimtelijke planning groeit gestaag als gevolg van de bloei van real-time Big Data-bronnen. In de huidige context van snelle verandering en onzekerheid is er voortdurend innovatie nodig om te profiteren van het potentieel om kennis in actie te brengen. Het vernieuwende in het gebruik van dergelijke data ligt in de mogelijkheid om dynamieken en patronen te ontdekken die anders onder de radar blijven. Big Data kan, met zijn rijke, gedetailleerde, verbonden, goedkope data, een meer ingewikkeld, op bredere schaal, maar toch fijnkorreliger inzicht geven in onze maatschappij (Kitchin, 2013). Het geeft de mogelijkheid om te verschuiven van data-schaars naar datarijk onderzoek. Statische beelden worden daarbij omgezet naar meer dynamische fenomenen, ondersteund door statistische data-analyse. Kitchin waarschuwt echter voor de idee dat Big Data voor zichzelf spreekt en weinig tot geen context of domeinspecifieke kennis vereist. Toch wordt meer en meer gekeken naar Big Data als potentiële en beloftevolle statistische bron van data als alternatief voor klassieke administratieve of censusdata. Klassieke data neigen achterop te geraken in de snel veranderende wereld. Niettemin kan vergelijking met bestaande klassieke data nuttig

zijn om de kwaliteit van de data te testen aangezien de representativiteit ervan moeilijk te controleren valt (Beresewicz, 2015).

Meer data leidt tot meer en ander inzicht

Wereldwijde én lokale maatschappelijke uitdagingen (vb. betaalbare huisvesting) vereisen de mogelijkheid om real-time diepere inzichten te verkrijgen over gebieden en dynamieken (waar doen zich trends voor?), alternatieve oplossingen te bekomen om de evolutie te sturen (sturing van het beleid), de implicaties van het beleid te begrijpen, en beslissingen te nemen op basis van consensus (gebaseerd op inzichtelijke data). Door de toepassing van data mining technieken op Big Data, kunnen patronen vroegtijdig geïdentificeerd worden en onderlinge relaties ontdekt worden, zoals een langere time-on-market (coldspot) als indicator van frictieleegstand, en de mogelijke evolutie naar een meer structureel leegstandsprobleem van bepaalde type panden. De overheid kan hierop inspelen door investeringen in bepaalde omgevingen af te remmen. Omgekeerd kan een korte time-on-market (hotspot) in een gebied met hoge prijzen, als indicator van hoge woondruk gebruikt worden. Dit laat de overheid toe om vroegtijdig in te grijpen en een betaalbaar aanbod te blijven verzekeren in plekken met een hoge woondruk. Toch moeten we waakzaam zijn dat ook andere aspecten dan de acties van mensen en dingen gevat worden; denk daarbij aan emoties, waarden, opvattingen en de irrationele manier waarop mensen met elkaar omgaan. Kitchin (2013) pleit daarom ook voor studies met kleinere en meer op maat gesneden data om specifieke onderzoeksdoelen te beantwoorden.

Big Data kan ingezet worden voor beleidsvraagstukken in de ruimtelijke ordening

Big Data wordt aanzien als mogelijke bron om aan de gang zijnde veranderingen in de maatschappij te beschrijven (vb. op vlak van woonbehoeften en huisvesting). Door het slim combineren van data worden verklaringen van trends en patronen onderbouwd. Ook hypothesen m.b.t. de dynamiek op de woningmarkt kunnen aldus getest worden. Naar het beleid toe kunnen tevens bepaalde beleidskeuzes gemeten worden (vb. private huurmarkt stimuleren en reguleren).

Een troef voor de toekomst zou zijn dat Big Data door stakeholders wordt aangeboden via een open platform, via een API (Application Programming Interface) ter beschikking gesteld wordt voor de ontwikkeling van nieuwe applicaties.

Referenties

AnteaGroup, & KULeuven. (2017). Analyse datakwaliteit en geografische verwerking van immo-data. . Retrieved from Brussel: https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Eindrapport_immodata.pdf

Beresewicz, M. (2015). On the representativeness of internet data sources for the real estate market in Poland. *Austrian Journal of Statistics*, 44, 45-57. doi:10.17713/ajs.v44i2.79

ESPN. (2019). Big Data for Territorial Analysis and Housing Dynamics. Retrieved from Luxembourg: <https://www.espon.eu/big-data-territorial-analysis-and-housing>

Kitchin, R. (2013). Big data and human geography: opportunities, challenges and risks. *Dialogues in Human Geography*, 3(3), 262-267. doi:10.1177/2043820613513388

STATBEL. (2018). Eén Belgische onderneming op vijf analyseert big data [Press release]. Retrieved from <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/een-belgische-onderneming-op-vijf-analyseert-big-data>

Dashboard voor stedelijke regio's

Kompas voor duurzame ontwikkeling

*Peter van de Laak¹ m.m.v. Martin Dubbeling¹, Jan Goedman¹ en
Pieter Leroy¹*

Stellingen

1. De stedelijke (metropool) regio is het juiste schaalniveau voor het integraal afstemmen van de transitieopgaven voor energie en klimaat, verstedelijking, mobiliteit en circulaire economie.
2. Transitie op het gebied van energie, klimaat, mobiliteit en landbouw verder brengen, komt in wezen neer op het investeren in nieuwe kapitaalvoorraden (hulpbronnen) om de welvaart te waarborgen voor toekomstige generaties.
3. De kernopgave van een stedelijke regio is het verbinden van de afzonderlijke transitieopgaven met de verstedelijkingsopgave en het doorbreken van belemmerende institutionele praktijken.
4. Een dashboard dat met indicatoren systematisch de 'voortgang' meet van economische, sociale en ecologische voorraden en vermindering van ongewenste stromen, is een onmisbaar kompas bij het maken van politieke afwegingen over de verschillende transitieopgaven.

Milieuregie
Sophialaan 7A
7311 PB Apeldoorn
Nederland
06 41979398
www.milieuregie.nl

info@milieuregie.nl

- 1 Peter van de Laak, Martin Dubbeling, Jan Goedman en Pieter Leroy, (2018). Dashboard voor stedelijke regio's. Kompas voor duurzame ontwikkeling. Deventer: Bestwerk.

Nederland staat aan de vooravond van een grote verbouwing. Gemeenten, provincies en de rijksoverheid staan voor de opgave om transitieopgaven voor energie en klimaat, mobiliteit, circulaire economie en landbouw verder te brengen. Deze transitieopgaven (Hfst 1) manifesteren zich vooral in de dynamische stedelijke regio (Hfst 2). Aan de hand van de transitie- en welvaartstheorie (Hfst 3) en met de Metropoolregio Amsterdam als voorbeeld (Hfst 4), bevelen de auteurs een dashboard aan als kompas en monitor voor duurzame stedelijke ontwikkeling (Hfst 5).

1. Transitieopgaven

De Nederlandse transitieopgaven hebben implicaties voor het ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit. We zullen de inrichting van onze steden en het buitengebied opnieuw moeten doordenken. Elke transitieopgave heeft bovendien bredere implicaties voor het economische, sociale en ecologische domein. Neem de opgave naar een gasloze woningverwarming. Hoe is die transitie te realiseren zonder al te grote gevolgen voor besteedbare huishoudinkomens en sociale verdringing op de woningmarkt? Kunnen we voorzien in de toenemende vraag naar duurzame elektriciteit en warmte zonder aantasting van natuur- en landschapswaarden? Natuurlijk hangen deze transitieopgaven met elkaar samen. Zo is het streven naar duurzame mobiliteit onderdeel van de energietransitie (elektrisch, groen gas), maar vergt ze ook aanpassingen van de infrastructuur. Afwegingen en besluiten hierover van lokaal naar (inter)nationaal dienen afgestemd te worden. De stedelijke regio is een cruciale actor in dit geheel. Weliswaar ontbreekt het veel stadsregio's aan een eigen regionale autoriteit. Toch heeft elke regio haar eigen kenmerkende economische sleutelactiviteiten, stadsregionale (infra)structuur en interactie met het achterland, met haar eigen landbouw, natuur en landschap. Afwegingen en besluiten over stadsregionale transitie dienen op die structuur en dynamiek te zijn afgestemd.

In deze paper presenteren we een dashboard als hulpmiddel bij het maken van politieke afwegingen over transitieopgaven. De ambitie is om de kennis en informatie over de transitieopgaven en implicaties voor het economische, sociale en ecologische domein op overzichtelijke wijze te presenteren. Het dashboard bestaat uit drie aparte delen, elk deel met een beperkte set van indicatoren. Deze drie delen zijn economisch vestigingsklimaat, kwaliteit van leven en ecologische draagkracht. Wij hebben ons laten inspireren door Stiglitz, Sen en Fitoussi (2009). Zij kwamen tot het inzicht dat economische groei, sociale vooruitgang en ecologische duurzaamheid toebehoren aan verschillende wetenschappelijke disciplines en praktijken. Voor het adequaat meten van de ontwikkelingen binnen deze drie domeinen zijn daarom aparte sets van indicatoren nodig.

2. Dynamiek in stedelijke regio's

Stedelijke regio's functioneren als een samenhangend open systeem waarin economische en sociale krachten in belangrijke mate de dynamiek bepalen. In Figuur 1 is die samenhang gevisualiseerd. Via fysieke, digitale en mentale netwerken vindt er uitwisseling plaats van goederen, diensten, kennis en ook van grondstoffen, materialen en emissies met de directe omgeving en met andere regio's. Naarmate steden in economisch opzicht succesvoller worden nemen de ruimteconsumptie en ruimtedruk exponentieel toe. Succesvolle steden trekken meer bedrijven en mensen aan, want ze hebben veel te bieden. Meer diversiteit,

Duale stad

In sociaal opzicht vindt er in steden een tweedeling plaats, zowel demografisch als in termen van rijk-arm. Over de oorzaken en gevolgen van sociale verdringing en armoede bestaan diverse theorieën. Metaal (2007) geeft een overzicht van theorieën over gentrificatie. Door stijgende grondprijzen is er minder ruimte voor betaalbare sociale huurwoningen. De (binnenstedelijke) ruimte wordt ingenomen door koopkrachtige hoogopgeleide kenniswerkers. Verlies van werkgelegenheid treedt vooral op aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Van Hamme et al. (2011) laten zien dat globalisering in de stadsregio Brussel vooral de hoger opgeleiden bevoordeelt. Inkomensongelijkheid is een belangrijke factor voor de groeiende segregatie in Europese steden (Tammaru et al, 2017). Mensen met lage inkomens verhuizen naar buurten waar het aanbod van winkels, scholen en zorg al flink achteruit is gegaan. De woningen zijn vaak in een slechte staat, niet geïsoleerd en in eigendom van private partijen die geen perspectief zien om te investeren. Verhuizen betekent doorgaans ook dat sociale contacten afnemen met gevolgen voor de fysieke en mentale gezondheid. Ook armoede en schulden verslechteren de gezondheid (SCP, 2018).

3. Transitietheorie

Economische groei in met name de grotere steden en metropolen leidt zonder ingrijpen tot afwentelingsprocessen in het sociale en ecologische domein. Welke maatschappelijke transities zijn nodig om deze neergaande spiraal te keren? Volgens Rotmans (2012) moet de oplossing worden gezocht in het doorbreken van dominante praktijken, werkwijzen, wetten en regels (regimes) van diverse maatschappelijke systemen, zoals de ruimtelijke planning, bouw en energievoorziening. Zo wordt het regime van de ruimtelijke planning in Nederland gekenmerkt door een gebrekkige bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten en een onsamenhangend sectoraal stelsel van wet- en regelgeving. Op mesoniveau manifesteren zich meerdere regimes die in stand worden gehouden door partijen die belang hebben bij de status quo. Behalve een institutionele ruimte is het mesoniveau ook een sociale ruimte waarin actoren handelen en gezamenlijk tot een afweging moeten komen (Teisman, 2017). Op kleine schaal wordt het regime uitgedaagd door nieuwe werkwijzen, innovaties in zogenoemde niches. Vanuit niches komen er van onderop impulsen voor vernieuwing en innovaties, waardoor er spanningen ontstaan in het dominante regime. De druk op het regime neemt toe wanneer er ook veranderingen van bovenaf (macroniveau) komen en het regime gaat kantelen. Kanteling van het regime lukt alleen als de veranderingsprocessen op alle drie niveaus gelijktijdig in dezelfde richting optreden.

Macro-ontwikkelingen

Voorbeelden van veranderingsprocessen op macroniveau zijn er volop. De introductie van een CO₂ heffing bijvoorbeeld. Die moet de energie-intensieve industrie ertoe bewegen de overstap te maken van gas naar inzet van duurzame elektriciteit. Op de Noordzee worden grootschalige windparken aangelegd om de industrie en elektrische auto's te voorzien van voldoende schone elektriciteit. De capaciteit van het openbaar vervoer wordt flink uitgebreid door spoorverdubbeling en verhoging van de frequentie waarmee treinen rijden tussen intercity stations. Ondergrondse parkeergarages en fietsenstallingen zijn gebouwd bij NS-stations om het ov-gebruik te stimuleren. Er zijn ook tegengestelde bewegingen, zoals de groei van de luchtvaart en megastallen in de intensieve veehouderij, waardoor de emissies van CO₂, fijnstof, stikstof en geluid juist toenemen.

Niche-innovaties

Op microniveau vinden allerlei experimenten plaats met het verduurzamen van woningen, kantoren, bedrijven en de mobiliteit. Denk aan de stroomversnelling en postcoderoosprojecten in de woningbouw. Er zijn pilotprojecten met het lokaal uitwisselen en verrekenen van duurzaam opgewekte elektriciteit (smart grids). Op kleine schaal rijden er bussen (en taxi's) op elektriciteit, groen gas en waterstof. Op industrieterreinen worden oplossingen gevonden voor het hergebruik van reststromen (warmte, biomassa). Glastuinbouwbedrijven passen succesvol geothermie toe. Om het fietsgebruik te stimuleren worden tussen steden fietsnelwegen aangelegd. Ook zijn er experimenten met schone stadslogistiek in Utrecht en Amsterdam. Om de stad klimaatbestendig te maken worden in de openbare ruimte waterpleinen ingericht die het regenwater tijdelijk opvangen, zoals in Rotterdam. Deze niche-innovaties creëren de ruimte voor nieuwe juridische en financiële arrangementen voor het opschalen van deze experimenten.

Welvaartstheorie

De regio kan een belangrijke rol vervullen in het verbinden van de afzonderlijke transitieopgaven met de verstedelijkingsopgave (synergie) én het doorbreken van belemmerende institutionele praktijken. Gemeenten kunnen dat niet op geheel autonome wijze. Een globale analyse is gemaakt van de aanpak van de transitieopgaven in de Metropoolregio Amsterdam op basis van verschillende transitieprogramma's. Voor die analyse hanteren wij naast de transitietheorie ook de welvaartstheorie. De welvaartstheorie beschouwt de economische, sociale en ecologische kapitaalvoorraden als hulpbronnen voor de huidige en toekomstige welvaart (Opschoor et al., 2009; Smits & Hoekstra, 2011; CBS, 2018). Transitie op het gebied van energie en klimaat, mobiliteit, verstedelijking en landbouw verder brengen, komt in wezen neer op het investeren in nieuwe kapitaalvoorraden (hulpbronnen) om de welvaart te waarborgen voor toekomstige generaties. Ook is ingrijpen in ongewenste stromen nodig om te voorkomen dat onomkeerbare effecten optreden voor ecologische voorraden. Dat is wat niche-innovaties en de vernieuwingen op macroniveau in wezen ook doen: investeren in duurzame voorraden en terugdringen van ongewenste stromen.

4. Metropoolregio Amsterdam

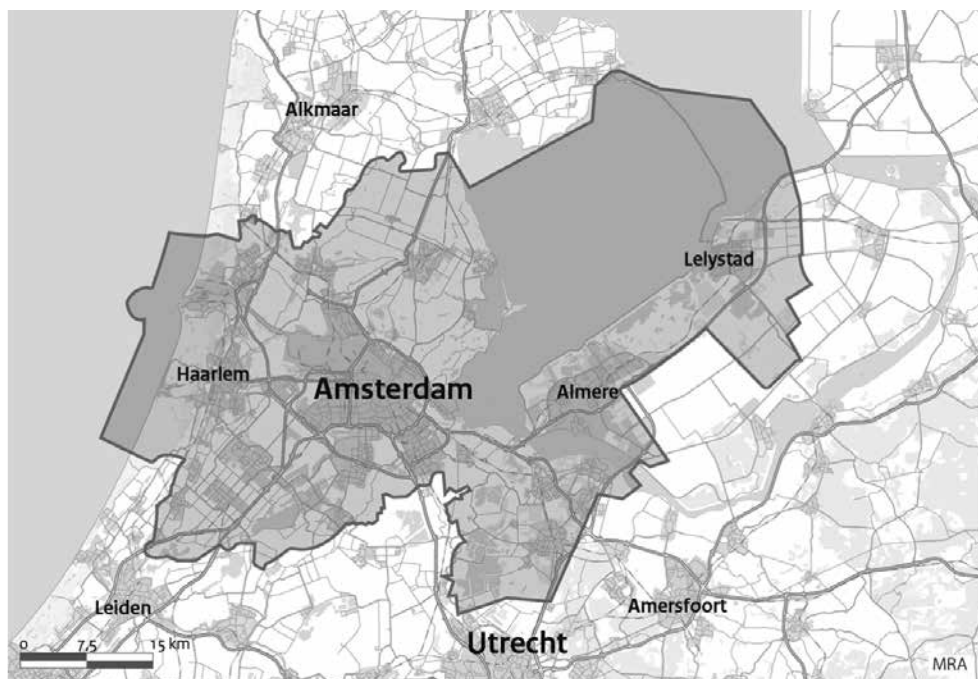
De Metropoolregio Amsterdam (MRA) is een grootstedelijk gebied met circa 2,5 miljoen inwoners en biedt werk aan ruim 1,2 miljoen mensen. De MRA is een samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam (zie figuur 2). Sleutelactiviteiten zijn specialistische zakelijke dienstverlening, creatieve industrie, logistiek en groothandel (Metropoolregio Amsterdam, 2015). Naast de luchthaven Schiphol beschikt de MRA over een zeehaven en een uitgebreid netwerk van weg-, waterweg- en railverbindingen. In de MRA is de ruimtedruk enorm, er zijn ruimteclaims vanuit de energietransitie, klimaatadaptatie, verstedelijking en mobiliteit. Welke afwegingen worden gemaakt om deze transitieopgaven verder te brengen, welke oplossingsrichtingen worden gezocht? Tabel 1 geeft een overzicht van investeringen in nieuwe voorraden en terugdringing van ongewenste stromen in de MRA.

Energietransitie

De Metropoolregio Amsterdam heeft een verkenning uitgevoerd naar het potentieel van energiebesparing en duurzame energie. De conclusie is dat de regio tot 2050 niet in zijn eigen energiebehoefte kan voorzien (Metropoolregio Amsterdam, 2017). Het verstedelijkte en dichtbebouwde karakter van het gebied is daar mede debet aan. Natuurlijk is de energiebehoefte van o.a. Tata Steel, datacenters en glastuinbouw groot. Ook zijn er

conflicterende ruimteclaims met andere regionale belangen, zoals het aantrekkelijk houden van de landschappen. Voor de aanleg van windparken op land komen overwegend de droogmakerijen in aanmerking. Maximaal 10% van het agrarisch areaal is bestemd voor benutting van zonneparken. Een deel van de behoefte aan duurzaam opgewekte elektriciteit (circa 10%) zal van windparken op zee komen. Er is een groot tekort aan duurzame warmtebronnen. De potentie van geothermie is nog weinig in kaart gebracht en die voor biomassa is beperkt. Oplossingen moeten worden gezocht in het benutten van restwarmte in stedelijk gebied en warmtekoelopslag (wko).

Het schaalniveau van de MRA is wel het juiste perspectief voor de energietransitie, want gemeenten zijn niet in staat om afzonderlijk van elkaar de ambities voor de energietransitie te realiseren (MRA, 2017). De kernopgave is het versnellen en vergroten van de energiebesparing en transitie van de energie-infrastructuur (aanleg warmtenet, benutten restwarmte, geothermie). De kansen voor de energietransitie zijn alleen te verzilveren door de energie-opgave te verbinden met de opgaven voor verstedelijking en bereikbaarheid (verdichten woningbouw rondom knooppunten), economische ontwikkeling en landschapsverbetering. De samenwerking binnen de MRA moet daarvoor slagvaardiger en de energiedoelstellingen moeten specifiekere worden afgestemd op de behoefte vanuit woningbouw, mobiliteit en industrie (MRA, 2017).



Figuur 2. Metropoolregio Amsterdam

Bron: MIRT programma Bereikbaarheid van, naar en in de Metropoolregio Amsterdam.

Wonen

De vraag naar woningen is groot. De regio groeit naar bijna 3 miljoen inwoners in 2040. Tot 2040 is er behoefte aan 230.000 extra woningen (Metropoolregio Amsterdam, 2018a). Gemeenten in de MRA maken afspraken over de programmering van de woningbouwopgave. Woningen worden zoveel mogelijk gebouwd op binnenstedelijke locaties in de buurt van OV-knooppunten. Bij die OV-knooppunten komen extra parkeervoorzieningen voor de

auto en fiets. Daarnaast wordt er nagedacht over de aanleg van lightrail, extra bus-, tram- en metrolijnen en goed functionerende (snel)fietsnetwerken. Ook worden de mogelijkheden van slimme mobiliteit verkend (MRA, 2018a).

De nieuwe woningen worden aardgas loos gebouwd. Gemeenten kunnen randvoorwaarden stellen voor een klimaatbestendige inrichting (meer groen en water). De MRA wil betaalbare woningen bouwen voor de lage en middeninkomens. De stijgende grondprijzen zijn voor die ambitie een serieus probleem. Hoe de transformatie van de bestaande woningvoorraad naar woningen met energielabel B gaat plaatsvinden is nog niet duidelijk.

Klimaatadaptatie

De MRA is kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Dat heeft te maken met de kwetsbaarheid van infrastructuur (vluchtroutes, stroomvoorziening) en woningen. Het watersysteem heeft beperkte mogelijkheden om grote hoeveelheden regenwater op te vangen. Een oplossing moet worden gevonden voor het tijdelijk opvangen van wateroverlast en droogte. Langdurige droogte kan funderingsproblemen geven in de steden en verzilting van de landbouwgronden en natuurgebieden (Metropoolregio Amsterdam, 2018b). De MRA kan deze bovenlokale vraagstukken integraal benaderen. Primair ligt de focus bij ‘hoe’ en ‘waar’ klimaatbestendige woningbouw en bescherming van vitale infrastructuur moet plaatsvinden. Voorkeurslocaties voor klimaatbestendige woningbouw worden afgestemd op de opgaven voor energietransitie, bereikbaarheid, landschap en circulaire economie. Vitale kwetsbare infrastructuur wordt beoordeeld op wateroverlast, overstromingsrisico, droogte en hittestress.

Transitieopgaven	Voorraden	Stromen
Energietransitie	Windparken op zee en land Zonnepanelen op akkers en daken Warmtenetten, geothermie en wko Biomassacentrales	Energiebesparing industrie en woningbouw Restwarmte benutten op bedrijventerreinen en in steden
Klimaatadaptatie	Klimaatbestendige woningbouw en infrastructuur Waterberging	Regenwaterafvoer beheersen Verdroging van landbouw en natuur Verzilting van landbouw en natuur
Wonen	Energielabel A-/B-woningen Woningen/wijken gasloos Wijken met meer groen en water	Stikstofemissie, fijnstof en geluidshinder verslechteren de gezondheid
Duurzame mobiliteit	Lightrail, fietssnelwegen, snelle busverbindingen Digitale infrastructuur Elektrische oplaadpalen/stations Slimme en schone stadslogistiek	Files, vervoer per (vracht)auto veroorzaken CO2-, stikstof- en fijnstofemissie Verkeersongevallen
Landbouw, landschappen en natuur	Biologische en kringlooplandbouw Agrarische natuurbeheergebieden Nationaal Natuurnetwerk Diversiteit flora en fauna	Mest, stikstofemissie en bestrijdingsmiddelen verminderen de waterkwaliteit in natuurgebieden en verarmen de flora en fauna

Tabel 1. Transitieopgaven in de Metropoolregio Amsterdam

Duurzame mobiliteit

De bereikbaarheid van de metropoolregio staat onder druk door de groei van inwoners en toeristen (Metropoolregio Amsterdam, 2016). De mobiliteitstoename leidt tot files, problemen met parkeren, de bevoorrading van de centra en onveilige verkeerssituaties. Verbetering van de verbindingen is één van de ontwikkelrichtingen. Daarnaast worden de introductie van elektrische auto's, autodeelconcepten en een zorgeloze overstap tussen verschillende vervoerswijzen genoemd. De MRA ziet potentie in de toepassing van 'Smart Mobility' bij het oplossen van de mobiliteitsuitdagingen (Metropoolregio Amsterdam, 2018c). Er komen nieuwe vormen van infrastructuur, o.a. lightrail, smart lanes, fietssnelwegen en 5G-netwerken. Nieuwe technologie kan bijdragen aan het slimmer spreiden van het verkeer over het netwerk, vermindering van autoritten en de parkeerdruk. Meer samenhang is nodig tussen ontwikkeling van fysieke en digitale infrastructuur en mobiliteitsdiensten.

Landbouw, landschap en natuur

In de MRA bevinden zich belangrijke natuurgebieden en landschappen die ook van belang zijn voor recreatie en toerisme: de Kennemerduinen, het Noordzeestrand, het Groene Hart, Waterland en Oostvaardersplassen. De ambitie is om het landschap en de biodiversiteit te versterken (MRA, 2016b). Investeren in behoud en verbetering van het landschap is nodig, omdat anders de transities op het gebied van woningbouw, energie en klimaat tot onomkeerbare effecten leiden in het landschap. Bestaande planologische instrumenten (regimes) bieden onvoldoende bescherming, er is meer investeringsgeld nodig. Voor het perspectief van de landbouw is de aanpak van de bodemdaling in het veenweidegebied een urgente opgave. Uitbreiding van kringlooplandbouw, biologische landbouw en natuur inclusieve landbouw (agrarisch natuurbeheer) moet perspectief bieden aan akkerbouw en veehouderij in de veenweidegebieden van de MRA (LTO Noord et al., 2018).

Dashboard als kompas en monitor

De Metropoolregio Amsterdam streeft naar het verbinden van de opgaven voor energie, klimaat en mobiliteit met de verstedelijkingsopgave. Concrete doelstellingen per transitieopgave ontbreken, wat erkend wordt als belemmering. Voor het maken van politieke afwegingen is inzicht nodig in de beschikbare opties per transitieopgave, lokaal en regionaal, en de concrete gevolgen van bepaalde keuzes. De transitieopgaven zijn overwegend vanuit een ruimtelijke invalshoek beschouwd. Daaruit blijkt het spanningsveld tussen de verstedelijkingsopgave en de opgaven voor de landbouw, natuur en landschappen. De sociale en ecologische gevolgen van de transitieopgaven zijn niet of heel beperkt in de transitieprogramma's meegenomen. Het niet voorhanden zijn van geschikte data en versnippering van informatie en gegevensbestanden kunnen daar debet aan zijn. Ook is op basis van de beschikbare documenten niet duidelijk hoe de MRA lokale en bovenlokale opgaven met elkaar wil verbinden en welke institutionele en politieke belemmeringen daarbij mogelijk een rol spelen. Interviews met programmamanagers kan daarover meer helderheid geven.

	Economisch vestigingsklimaat	Kwaliteit van leven	Ecologische draagkracht
Voorraden	<ul style="list-style-type: none"> - Wind- en zonneparken - Warmtenetten, geothermie - Energieopslag - Lightrail en snelle bus-verbindingen - IT-infrastructuur - Fietsnelwegen - Ondergrondse parkeer-voorzieningen bij intercity stations 	<ul style="list-style-type: none"> - Woningen met energielabel A en B, BENG-woningen - Wijken met een goede leefbaarheid (groen, gezond & veilig, voorzieningen, klimaatbestendig) - Aandeel sociale huurwoningen - Bereikbaarheid van gezondheidsvoorzieningen - Bereikbaarheid en kwaliteit recreatiegebieden 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenhangende natuurgebieden en bijzondere landschappen - Voldoende beschikbaarheid van grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit (KRW-doelen) - Gunstige staat van instandhouding van flora en fauna
Stromen	<ul style="list-style-type: none"> - Werkgelegenheid - Reistijdverlies door files - Energieverbruik sleutelactiviteiten - Invoer primaire grondstoffen - Omvang afvalstromen - CO²-emissies - Ruimteconsumptie 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgers die onder het bestaansminimum leven - Wijken met een slechte geluid- en luchtkwaliteit - Verkeersdoden en gewonden - Leegstand en verhuizingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Stikstofemissies - Emissies van niet-natuurlijke probleemstoffen - Plastic afval - Waterkwaliteit regionale wateren voldoet aan KRW

Tabel 2. Indicatoren dashboard voor duurzame stedelijke regio's

Voorraden en stromen

Wij komen tot de conclusie dat een kompas ontbreekt voor het maken van politieke afwegingen over de transitieopgaven. Wij denken daarbij aan een dashboard dat op overzichtelijke wijze de voortgang laat zien van duurzame voorraden en terugdringing van ongewenste stromen die onderdeel zijn van die transitieopgaven. Tabel 2 laat een groslijst zien van mogelijke indicatoren voor die relevante voorraden en stromen. Beleidsmakers en de politiek worden uitgedaagd om doelen vast te stellen voor die voorraden en stromen, zodat de voortgang van de transitieopgaven is te monitoren. De politiek kan met die informatie bepalen welke voorraden prioriteit verdienen bij investeringen en wanneer ingrijpen in meerdere stromen gewenst is als dat leidt tot achteruitgang van bepaalde voorraden. Om het dashboard ook als kompas te laten functioneren moet de samenhang helder zijn tussen de transitieopgaven (voorraden en stromen) en de gevolgen voor het economisch vestigingsklimaat, kwaliteit van leven en ecologische draagkracht. Het dashboard dat wij voor ogen hebben bestaat om die reden uit drie aparte delen, elk deel met een beperkte set van indicatoren uitgedrukt in fysieke grootheden. Transitieopgaven dragen in positieve zin bij aan de versterking van het vestigingsklimaat en de kwaliteit van leven, maar er zijn ook negatieve effecten voor de gezondheid en biodiversiteit. Transparantie over de positieve en negatieve gevolgen van transitie of het uitblijven daarvan is een voorwaarde voor het draagvlak en de politieke besluitvorming.

Indicatoren

Bij het construeren van indicatoren voor het dashboard dient onderscheid te worden gemaakt tussen drie (soms tegenstrijdige) functies van indicatoren: een empirisch-wetenschappelijke, een politieke en communicatieve functie (Leroy, 2007). De eerste verwijst naar eisen inzake geldigheid en betrouwbaarheid. De tweede functie vergt dat indicatoren transparant zijn, keuzes verhelderen en faciliteren. De derde functie impliceert dat indicatoren helder en eenvoudig communiceerbaar zijn, en daarmee een basis voor

oprechte deliberatie. Aan die derde eis kan het dashboard voldoen door het aantal indicatoren per domein beperkt te houden en de samenhang tussen indicatoren visueel te presenteren (Smits en Hoekstra, 2011), bijvoorbeeld met een spindigram. De keuze van de indicatoren en doelstellingen dienen in een maatschappelijke dialoog tot stand te komen met gebruik van de wetenschappelijke kennis die voorhanden is. In het bijzonder wetenschappelijke kennis over de samenhang tussen economische, sociale en ecologische voorraden en stromen, in de context van transitieopgaven. Daarmee kan worden voldaan aan de eisen van de eerste en tweede functie van indicatoren.

Perspectief

Het dashboard voorziet in een oplossing voor het ontbreken van een set van meetbare indicatoren waarmee politieke afwegingen mogelijk zijn over de transitieopgaven in een stedelijke regio. Het opstellen van concrete meetbare doelen is vaak geen eenvoudige opgave. Het dashboard biedt een kader voor een maatschappelijke dialoog over de doelen van de verschillende transitieopgaven. Informatie over de economie van de stad, sociale staat, milieu, natuur en landschap is veelal versnipperd en onvolledig. Het dashboard kan helpen bij het structureren van de dataverzameling en informatievoorziening voor de verschillende bestuurlijke partners in de regio. Het verzamelen van de benodigde data is vaak een hele klus. Relevante data is wel beschikbaar in diverse (open source) databases, maar niet altijd toegankelijk. Bovendien zijn vaak nog bepaalde bewerkingen nodig van de data voordat ze bruikbaar zijn. Door de benodigde (reken)applicaties te ontwikkelen is het mogelijk relevante data te ontsluiten en het dashboard te automatiseren.

Referenties

Centraal Bureau voor de Statistiek (2017), Kwaliteit van leven in Nederland, Den Haag.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018), Monitor Brede Welvaart, Den Haag.

Hamme G. van, I. Wertz & V. Biot (2011), Economische groei zonder sociale vooruitgang: stand van zaken in Brussel, Brussels Studies nr.48: Brussel.

Heide, C.M. van der & F.J. Sijtsma (2011), Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming, WUR: Wageningen.

Leroy, P. (2007), Les indicateurs environnementaux: quelques enjeux, dans Les indicateurs globaux d'environnement et de développement durable, IFEN : Paris.

LTO Noord, Water, Land & Dijken, CONO Kaasmakers & FrieslandCampina, (2018), Landbouw en landschap in de metropoolregio Amsterdam, Naar een duurzame toekomst van voor veehouderij en akkerbouw (zonder plaats).

Metaal, S. (2007), Gentrification, een overzicht. In: Oase #73, tijdschrift voor Architectuur, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Metropoolregio Amsterdam (2015), Economische Verkenningen, Amsterdam.

Metropoolregio Amsterdam (2016), Ruimtelijk-Economische Actie-Agenda 2016-2020, Amsterdam.

Metropoolregio Amsterdam (2016b), Het metropolitane landschap als strategische opgave, Plan van aanpak actualisering actieprogramma Metropolitane Landschap 2016-2020, Amsterdam.

Metropoolregio Amsterdam (2017), Ruimtelijke verkenningen energietransitie MRA, Amsterdam.

Metropoolregio Amsterdam (2018a), In gesprek over onze woningbouwopgave tot 2040, Amsterdam.

Metropoolregio Amsterdam (2018b), Metropoolregio Amsterdam Klimaatbestendig, Plan van aanpak, Amsterdam.

Metropoolregio Amsterdam (2018c), MRA-programma Smart Mobility 2018-2022, Amsterdam.

Opschoor, J.B., Doorne-Huiskes, A. van, Egmond, N.D. van & H. Verbruggen (2009). Duurzame ontwikkeling in Nederland? Een wetenschappelijke review van de Monitor Duurzaam Nederland 2009, CBS: Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau (2015), De economie van de stad, Bilthoven/Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (2017). Stedelijke regio's als motoren voor economische groei, Den Haag.

Platform31 (2015), De concurrentiepositie van Nederlandse steden, Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht, Den Haag.

Porter, M.E. (2000), Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*. Vol. 14, Issue 1.

Rotmans, J. (2012), In het oog van de orkaan, Nederland in transitie, Aeneas: Boxtel.

Sociaal Cultureel Planbureau (2018), De Sociale Staat van Nederland, Den Haag.

Smits, J.P. & R. Hoekstra (2011), Measuring Sustainable Development and Social Progress: Overview and conceptual approach, CBS: Den Haag.

Stichting Bio-Wetenschappen en Maatschappij, (2012), Biodiversiteit. meer dan alleen soorten. Cahier 4, Zutphen: Tesink.

Stiglitz, J.E., Sen, A. & J.P. Fitoussi, (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress: Paris.

Tammaru T., S. Musterd, M. van Ham & S. Marcinczak, (2017), Socio-Economic Segregation in European Capital Cities, Londen: Routledge.

Teisman, G. (2017). Maak Verschil in de Regio, Wetenschappelijke Reflectiegroep proeftuinen 'Maak Verschil', Studiegroep Openbaar Bestuur (zonder plaats).

Het nieuwe normaal: bewustzijn van de verweving tussen wonen en werken

Sophie De Mulder, Inge Penninx en Jan Zaman

Stellingen

1. Verweving is een feit en alle economische activiteiten komen zowel verweven als niet verweven voor.
2. Een bedrijf zal niet verhuizen omdat er mobiliteitsproblemen zijn.
3. Het vastgoedmechanisme werkt wonen in de hand.
4. Er is een kennislacune over verweving bij overheden en ruimtelijke professionals, maar eens die lacune opgevuld is, kunnen deze actoren het verschil maken.

Inleiding: verweving in het Segmentatie-onderzoekstraject

“Verweving” in een notendop

Sinds 1997 is er in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) een beleidskeuze gemaakt voor verweving (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). Verweving wordt gekoppeld aan het idee van de compacte stad met voordelen zoals slagkracht en dynamiek van de stedelijke gebieden, ruimtelijke meerwaarde, vormen van synergie en complementariteit en een positief investeringsklimaat. Nog volgens het RSV kan het niet de bedoeling zijn om “alle economische bedrijvigheid in stedelijke gebieden te verdrijven en te herlokalisieren op regionale of lokale bedrijventerreinen. Alleen wanneer de inplanting van sommige activiteiten wegens hinder, schaal,... niet aanvaardbaar is, moeten zij zich elders vestigen” (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). “Milieuverstoring” in het woongebied is conform het RSV niet de bedoeling. Ook in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen blijkt de keuze voor verweving behouden (Vlaamse Regering, 2018). Deze strategische visie is de voorbode op een beleidsplan, dat de opvolger van het RSV zal zijn. Daarnaast speelt in Vlaanderen de algemene woonbestemming op het gewestplan en in gebieden voor stedelijke ontwikkeling (in uitvoering van het RSV) mee in de kaart van verweving: in deze gebieden wordt heel wat ruimte voor verweving van wonen en werken verordenend voorzien. In het beleid is er duidelijk aandacht voor verweving, maar onderzoek toont aan dat het in Vlaanderen moeilijk is om bestaande verweven activiteiten verweven te houden en nieuwe verweven locaties te produceren.

Doorheen de jaren is de kennisopbouw rond verweven van wonen en werken in het ruimtelijk-economisch onderzoek veeleer bescheiden gebleven. In uitvoering van het RSV is door de kwantitatieve focus in het bindend gedeelte sterk gefocust op het voorzien van extra ruimte voor bedrijventerreinen. Het conceptueel onderzoek “verweving” (Allaert et al., 2007) was heel belangrijk in de begripsvorming. Maar het is pas in 2014 dat er voor het bepalen van ruimte voor bedrijvigheid voor het eerst gezocht wordt naar een differentiatie in (ruimte)behoefte voor verweefbare bedrijven en voor te scheiden bedrijven (Vlaamse Overheid, 2014). Met de beschikbare data bleek dit een moeilijke oefening, omdat er veel onduidelijkheid is over de verweefbaarheid van bedrijven op basis van de beschikbare databanken. De economische databanken zijn namelijk niet voor ruimtelijke doeleinden opgemaakt: de precieze activiteit, de locatie ervan en de inzet van het personeel zijn er moeilijk uit te achterhalen (De Mulder, Penninx, & Zaman, 2018, p. 187; Gruijthuijsen et al., 2017). Via de onderzoeksreeks “Segmentatie”, die verder in de paper aan bod komt, en onderzoek in het kader van het project TOP Noordrand heeft de Vlaamse overheid (in samenwerking met partners) nieuwe kennis gegenereerd over verweving.

Verweving is “het samenbrengen van verschillende activiteiten in dezelfde ruimte. Dit kunnen verschillende economische activiteiten zijn (werk en werk), of een combinatie van economische en andere activiteiten (werk en wonen, of werk en natuur)” (Gruijthuijsen et al., 2017). In deze paper gaat het voornamelijk over verweving tussen economische activiteiten en wonen. Verweving kan men op verschillende schaalniveaus bekijken. Zo is een stadskern verweven omdat wonen en werken er samen in voorkomen, maar als men op een lager schaalniveau kijkt, bestaat die verweven stadskern bijvoorbeeld uit verweven en niet-verweven gebieden zoals monofunctionele woonwijken en bedrijventerreinen. In

de onderzoeksreeks “Segmentatie” is er gekozen voor het kleinste schaalniveau, met name dat van het individuele bedrijf. Er zijn dus analyses gemaakt over verweving op het (bedrijfs)perceel zelf, maar ook in de nabije omgeving van het perceel.

Het segmentatietraject en de link met verweving

Sinds 2015 werkt het Departement Omgeving aan een onderzoeksreeks “Segmentatie” rond het voorkomen van economische activiteiten in de ruimte, waaraan sindsdien meerdere partners hebben bijgedragen. Het onderzoek binnen deze reeks vertrekt vanuit het bedrijfsperspectief en bestudeert de ruimtelijke aspecten daarvan. In dit kort overzicht wordt telkens de link met verweving gelegd. In een eerste onderzoek “Segmentatie I” werd het concept van (markt)segmentatie uitgewerkt (van Dinteren, Muskens, Geudens, & HaskoningDHV, 2015). “Segmentatie van de markt is het onderverdelen van ruimtegebruikers in homogene groepen met gelijkaardige vraag naar bepaalde functies binnen bepaalde clusters, maar met verschillende vraag naar bepaalde functies tussen de clusters onderling” (DeLisle, 2019, p. 242, eigen vertaling). Dit betekent dat bedrijfslocaties onderverdeeld worden in segmenten met bepaalde kenmerken zoals prijs, aan- of afwezigheid van wonen of verweving, arbeidskosten, infrastructuur,... Een bepaald segment van bedrijfslocaties zal een bepaalde groep bedrijven aantrekken. De link tussen ruimte en segmenten is de veronderstelling dat bedrijfslocaties in elkaars nabijheid vaak kenmerken en/of functies delen die net het marktsegment definiëren. Een aanbodbeheer van segmenten gebeurt best op een regionale schaal, aangezien voor een bedrijf de keuze tussen mogelijke locaties zich op die schaal afspeelt.

In “Segmentatie II” is aan de hand van cases gefocust op functionele bedrijventerreinen met een transformatieopdracht, en hoe deze kunnen evolueren in de toekomst zonder productieruimte te verliezen (WVI et al., 2016). Het onderzoek bestaat zowel uit ontwerpend onderzoek als uit het uitwerken van hypothetische businesscases, die zo inzicht geven in vastgoedaspecten. Een eerste vaststelling is dat er binnen een specifiek bedrijventerrein verschillende segmenten aanwezig (kunnen) zijn, afhankelijk van terreinkenmerken. Het ontwerpend onderzoek leverde vooral voorbeelden van verweving met andere economische activiteiten en/of andere types bedrijfsunits. Vanuit vastgoedperspectief is dit pas zinvol is als er op regionale schaal een vraag bestaat naar het betreffende segment. Tegen bepaalde verwachtingen in leverde het ontwerpend onderzoek nauwelijks voorbeelden op van transformatie die verweving met wonen toelaten. Dit sluit aan bij diverse getuigenissen van bedrijven die vrezen dat verweving met wonen de productieactiviteiten op termijn eruit zouden duwen. Om transformatie te bekostigen zijn kleinere units en woningen interessant, indien ze op gecontroleerde manier toegelaten worden.

In “Segmentatie III: ruimteproductiviteit, verweving en ruimtelijk rendement van economische locaties” is via de visuele inventarisatie van economische activiteiten in verschillende case-gebieden geprobeerd om een typologie van economische gebieden te definiëren (Gruijthuijsen et al., 2017). Dit onderzoek legt de discrepantie tussen databanken en de visuele inventarisatie voor: slechts in 47% van de gevallen komt op de geïnventariseerd plaats ook een record voor in de VKBO. De inventarisatie van de gebieden uit “Segmentatie III” werden samengevoegd met inventarisatie uit de Brusselse noordrand (Giaretta, Zaman, Penninx, & De Mulder, 2019 (nog te publiceren)) en uit “Segmentatie IV: beweegredenen voor verweving van wonen en werken -mapping van economische activiteiten en typologie”, een studie waarin ook verschillende gebieden werden geïnventariseerd (Giaretta, 2019 (nog te publiceren)). Doorgedreven analyse van die gebieden heeft uiteindelijk geleid tot een stabiele typologie van economische gebieden (Giaretta

et al., 2019 (nog te publiceren)). Deze typologie is waardevol omdat ze inzicht geeft in economische patronen en omdat het een nieuw licht schijnt op nederzettingsstructuur, die zich traditioneel baseert op woonpatronen. Gebieden met enkel wonen of enkel bedrijven en gebieden met verweving van wonen-werken bepalen samen de interne structuur van nederzettingen. Er bestaat ook een differentiatie in economische gebieden: zo zijn er gebieden met enkel bedrijven, gebieden met verweving tussen wonen en bedrijven of gebieden met verweving tussen open ruimte en bedrijven (zie ook Figuur 1 en Figuur 2).

Naast de uitwerking van de typologie voor economische gebieden, gaat “Segmentatie IV” ook specifiek over de verweving tussen wonen en werken (Huybrechts & Stieglitz, 2019 (nog te publiceren)). Hiervoor zijn negen bedrijven onderzocht die in een woonomgeving zijn gelegen. Deze bevonden zich in drie verschillende regio’s. Voor dit onderzoek werd een collaboratieve methodiek gebruikt: via observaties en interviews met individuele bedrijven is men gekomen tot tijdslijnen die de historiek van het bedrijf weergeven. Hieruit blijkt dat de ruimtelijke keuzes die doorheen de decennia gemaakt zijn, vooral gegenereerd worden door de bedrijfsstrategie.

Uit het rijk materiaal van de segmentatiereeks en de uitwerking van de typologie is het nu mogelijk om van de typologie een slag te maken naar segmenten. Hier wordt in de komende maanden verder aan gewerkt. Deze paper zal in een aantal stellingen de synthese weergeven van enkele belangrijke inzichten uit de segmentatiereeks.

Inzichten over de locatie van economische activiteiten: verweving is een feit

Alle economische activiteiten komen zowel verweven als niet-verweven voor

Uit de geïnventariseerde gebieden voor de uitwerking van de typologie valt op hoe economische activiteiten zich overal bevinden, zowel in combinatie met wonen op hetzelfde perceel, als met woningen in de omgevingen. Niet enkel kantoren of voorzieningen, maar ook economische activiteiten zoals productie bevinden zich in woonomgevingen of in combinatie met wonen. Het is opvallend hoe het zowel om grote als om kleine economische percelen in (de buurt van) woonomgevingen gaat. In zowat alle tot hiertoe geïnventariseerde gebieden zijn er veel economisch bestemde gebieden verweven gelegen.



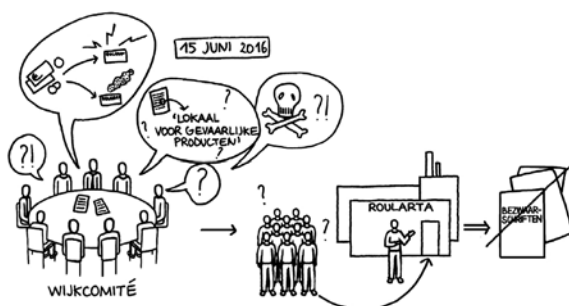
Figuur 1. Inventarisatie van economische activiteiten in het casegebied Bissegem-Kortrijk: op alle aangeduide percelen bevindt zich een economische activiteit (Giaretta, 2019 (nog te publiceren))



Figuur 2. Kaart met combinatie van economische activiteit en wonen: op donkere percelen bevindt zich enkel economie, op grijze percelen is er wonen en economie op hetzelfde perceel en op lichtgrijze percelen wordt er enkel gewoond (Giarretta, 2019 (nog te publiceren))

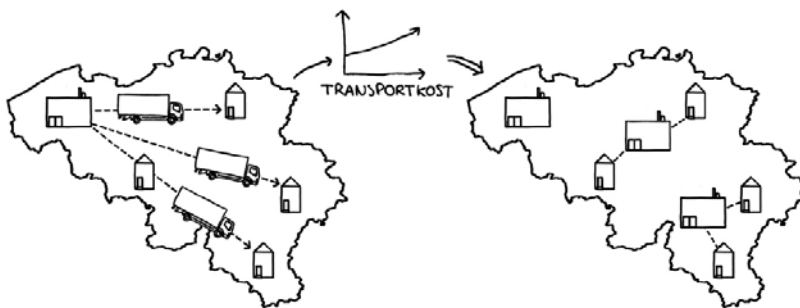
Zowat van alle types activiteiten, zoals productie, dienstverlening,... zijn er voorbeelden geïnventariseerd die zowel verweven als niet-verweven voorkomen. Het bedrijfsproces op een bepaalde plaats en hoe het georganiseerd wordt, zijn namelijk de bepalende factoren. Voor VLAREM- en SEVESO-regelgevingen gelden onder meer hoeveelheden, uitstoot en best beschikbare technieken voor opslag. Dit zorgt ervoor dat bijvoorbeeld fotografen en chemiereuzen die nochtans dezelfde producten gebruiken, zich in een andere omgeving vestigen: de ene bevindt zich in een woonomgeving, terwijl de andere naar een gescheiden bedrijventerrein moet.

Of een bedrijf zich verweven of in de buurt van woningen bevindt, maakt uiteraard een verschil uit voor dat bedrijf. Wanneer er woningen in de buurt zijn, zal het bedrijf moeten rekening houden met overheidsregels zoals bijvoorbeeld afstandsregels, maar ook met de potentiële hinder die ze voor de omwonenden veroorzaken, zoals goederen- en werknemersvervoer, geluid bij activiteiten, geur,... Dit betekent dat het bedrijf zijn activiteiten anders zal moeten organiseren (bijvoorbeeld meer inpandig, geen laad- en losactiviteiten buiten de nachtrusturen en spitsuur vermijden ...), dan wanneer het zich op een bedrijventerrein zou bevinden. Uit de gesprekken van “Segmentatie IV” blijkt dat goed nabuurschap met bewoners in het geval van grote bedrijven structurele communicatie-inspanningen vergt, terwijl het bij kleinere bedrijven ook informeel kan. Een belangrijk aspect is de ingesteldheid van de ondernemer en het bewustzijn van de eigen sociaal-maatschappelijk rol.



Figuur 3 Door een wijkcomité op te richten, dat in dialoog gaat met het bedrijf, krijgt het bedrijf de kans om bepaalde zaken uit te leggen, kan er een samenwerkingsplan tussen buurt en bedrijf ontwikkeld worden en kunnen misverstanden tussen bedrijven en buurt weggewerkt worden. In vergunningsprocedures kunnen zo bezwaarschriften overbodig worden. (Huybrechts & Stieglitz, 2019 (nog te publiceren)).

Een bedrijf zal niet verhuizen omdat er “mobiliteitsproblemen” zijn. Mobiliteitsaspecten blijken aan de activiteiten en bedrijfsstrategie volgend te zijn, en zullen zelden de voornaamste reden zijn waarom een bedrijf verhuist. Uit de getuigenissen van bedrijven en doorheen hun historiek komt mobiliteit vaak aan bod: burens reageren op de vervoers- en vrachtwagenbewegingen, er zijn parkeerproblemen, files,... Het onderzoek geeft veel voorbeelden aan van steden en gemeenten die maatregelen nemen om de mobiliteitsproblemen aan te pakken door bijvoorbeeld iets aan te passen aan hun mobiliteitsplannen. Ook het bedrijf kan maatregelen nemen om mobiliteitsproblemen aan te pakken. Dit kan gaan van het aanpassen van de vrachtroutes of de tijdstippen ervan, tot meer ingrijpende beslissingen. In het onderzoek “Segmentatie IV” heeft bijvoorbeeld één bedrijf dat actief is in de industriële dienstverlening en vrachtbewegingen heeft, ervoor geopteerd om bij de uitbreiding van de activiteiten naar een groter deel van het land, meerdere sites te in gebruik te nemen. Op die manier werden files vermeden en kon er ‘just-in-time’ geleverd worden aan de verspreid gesitueerde klanten.



Figuur 4 Illustratie van de mobiliteitskeuze van een bedrijf met veel vrachtbewegingen: bij de uitbreiding van de activiteiten heeft het bedrijf ervoor gekozen om meerdere sites over het land te openen (Huybrechts & Stieglitz, 2019 (nog te publiceren)).

Een bedrijf zal enkel verhuizen als het niet anders kan

Verhuizen betekent een grote investering voor het bedrijf en zal dus enkel overwogen worden als laatste mogelijkheid. De verhuiskost moet dus doorwegen ten opzichte van de nadelige factoren van de huidige plek. “Vooral vanaf een bepaalde bedrijfsomvang zal die verhuis dus enkel gebeuren indien er bijvoorbeeld een mogelijke productiviteitsverhoging komt” (Vandekerckhove, Van Brussel, & Gadeyne, 2019 (nog te publiceren)).

Met een verhuis, komt de huidige economische locatie leeg te staan. Bedrijven kunnen een maatschappelijke rol opnemen bij het hergebruik van leegstaande sites. Wanneer de economische invulling niet behouden wordt, is de stap naar een woontransformatie snel gezet en maken vastgoedmechanismen gauw deel uit van de overwegingen. Dit geldt in sterke mate in woongebied, maar ook waar er een economische bestemming is, pleiten bedrijfsleiders in sommige gevallen voor een nabestemming wonen. Vaak zal de verkoop van het oude pand immers nodig zijn om een deel van de kosten van het nieuwe pand en de verhuis te financieren. Teloorgang van economische ruimte kan in een context van ruimtelijk rendement, waarin greenfieldontwikkelingen uit den boze zijn, de zoektocht van nieuwe bedrijven naar een geschikte plek moeilijker maken. Het moet duidelijk zijn voor de bedrijven dat de keuzes over behoud van economische ruimte maatschappelijke gevolgen hebben.

Inzichten over de rol van vastgoed bij verweving: vastgoed speelt wonen in de hand

In de huidige vastgoedsituatie is woonvastgoed meer waard dan bedrijfstvastgoed, op uitzondering van enkele prestigieuze (winkel)panden. De subsidiëring van bedrijventerreinen sinds de Regionale Expansiewet uit 1959 was bedoeld om economische activiteiten aan te trekken (Ryckewaert, 2011) en heeft dit prijsverschil mee in de hand gewerkt. De vastgoedmarkt neigt altijd naar de hoogste waarde zolang er een duidelijke markt voor is. Een gemengde ontwikkeling zal minder opleveren dan een monofunctionele woonontwikkeling. Zolang er een voldoende aanbod is aan monofunctionele economische locaties, zal de prijs niet in het voordeel spelen van verweven economische locaties.

De vastgoedlogica is onderzocht in “Segmentatie II” (GH ARP, 2016). Hieruit blijkt dat het financieel moeilijk is om aan de transformatienoden van een bedrijventerrein te voldoen, wanneer men het behoud van de productiefunctie van het vastgoed beoogt. Door een deel van het weefsel naar wonen of naar een meer rendabel economisch segment (zoals handel) te transformeren, kan men indien er een goede financiële constructie bestaat, de meerwaarde gebruiken om de transformatiekosten te dekken.

Bedrijven zelf beginnen pas aan de vastgoedontwikkeling van eigen panden te denken als ze voor een belangrijke transformatiekeuze komen te staan. Dan kan het “vermarkten” van de eigen eigendom een belangrijk onderdeel van de financiering van de transformatie vormen. Dit fenomeen is overigens ook gekend in de landbouwsector waar de verkoop van het bedrijf (en eventueel vastgoed) noodzakelijk is voor het pensioen. Of een bedrijf uiteindelijk kiest voor een maximale rendement uit het vastgoed, en dus de facto de productieruimte volledig transformeert naar wonen, lijkt voor een deel af te hangen van de mentaliteit van de ondernemer. Een verankering in het lokale maatschappelijk netwerk of oog hiervoor, zorgt ervoor dat er gemakkelijker gekozen wordt voor het behoud van de productie-entiteit.

Inzichten over de rol van de overheid en de ruimtelijke professional bij verweving

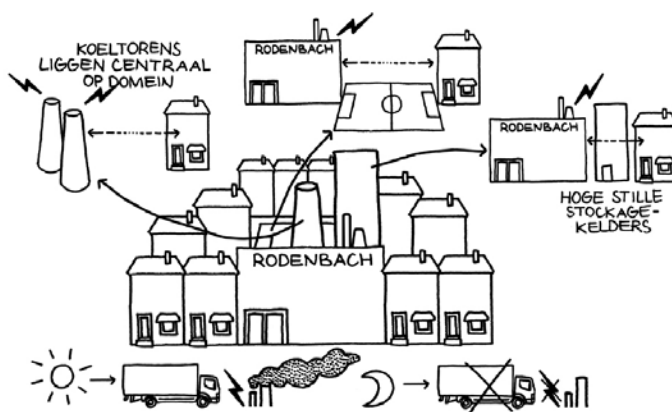
Er is een kennislacune,...

Een Vlaamse enquête uit 2018 toont aan dat men over het algemeen denkt dat bedrijvigheid zich vooral afspeelt op bedrijventerreinen. Bij de vraag waar ondernemingen zich over 30 jaar zouden bevinden, gaf meer dan de helft van de respondenten aan dat deze zich op bedrijventerreinen zullen bevinden, en slechts 15% verwacht deze nog in stads- en dorpwijken (GfK Belgium, 2018). Nochtans speelt het grootste gedeelte van de economie zich af buiten bedrijventerreinen, in verweven omgevingen. Ongeveer 75% van de tewerkstelling gebeurt buiten de bedrijventerreinen. De bedrijventerreinen, inclusief de kleinere terreinen die ingebed zijn in het woongebied, nemen in Vlaanderen een oppervlakte in van slechts 5% van het grondgebied (Vlaamse Overheid, 2014). Er blijkt dus duidelijk een verschil te zijn tussen “wat mensen denken” en de “feiten”.

Het idee dat industrie hinderlijk en gevaarlijk is speelt op zijn minst mee in de publieke opinie, wat natuurlijk het idee van functiescheiding voedt. Het is belangrijk om op te merken dat de bedrijven die de grootst mogelijke problemen voor mens en milieu opleveren, onderhevig zijn aan wetgeving en dat deze bedrijven al gescheiden zitten.

Als het over economie en economische activiteiten gaat, blijkt er bij veel overheden een kennislacune te zijn. De locatie van economische activiteiten, de ruimtelijke en omgevings-impact ervan zijn vaak nauwelijks gekend. Bij concepten zoals ruimtelijk rendement wordt vooral wonen naar voor geschoven, maar aan economie en voorzieningen wordt minder gedacht. Bij herontwikkelingen van brownfields, verwaarloosde en leegstaande bedrijventerreinen wordt doorgaans vooral aandacht besteed aan wonen: tot nu toe bestaan er geen evaluaties van doorgevoerde herontwikkelingen die aangeven of die gebieden een economische of een andere invullingen hadden kunnen of moeten krijgen. Er zijn ook veel voorbeelden van lokale bestemmingsplannen waar de differentiatie van het woongebied vertaald is in monofunctionaliteit op perceelsniveau.

Verschillende verwevingscases uit het “Segmentatie IV”-onderzoek illustreerden ook hoe bedrijven er niet altijd voor kiezen om in een woonomgeving te zitten. Veel van de bedrijven zijn verweven doordat er in het verleden nieuwbouwwoningen in de omgeving gebouwd zijn of verweving op het bedrijventerrein is toegelaten. Door dergelijke transformaties in de omgeving van het bedrijf toe te laten, wordt veel van de reglementering en actieruimte door het wonen bepaald. Overheden en professionals moeten er zich dan ook van bewust zijn dat die transformatie een invloed zal hebben op de bedrijven: zij zullen wellicht hun manier van werken moeten aanpassen aan de (nieuwe) omgeving.



Figuur 5. Illustratie van verschillende manieren om de bedrijfsactiviteiten te organiseren zodat er voor de omgeving minder hinder is, zoals bijvoorbeeld bepaalde activiteiten inpandig organiseren in het bouwblok, buffers maken die ook door de buurt kunnen gebruikt worden, op bepaalde tijdstippen de activiteiten organiseren,... (Huybrechts & Stieglitz, 2019 (nog te publiceren)).

...maar overheden kunnen weldegelijk het verschil maken

Wat een rol lijkt te spelen bij de kennis die overheden hebben over de verweving wonen-werken en de aanmoediging ervan, is de relatieve beschikbare ruimte op bedrijventerreinen. In regio's waar er minder ruimte is op bedrijventerreinen, lijken overheden meer kennis te hebben over verweving en er meer open voor te staan. Dat lijkt logisch want de plekken op bedrijventerreinen zijn schaars en moeten dus voorbehouden worden aan bedrijven die door hun omvang of activiteit daar thuishoren. Andere bedrijven, die verweven kunnen worden, worden dan aangemoedigd om dit te doen, in de plaats van zich op een bedrijventerrein te vestigen.

Uit deze paper, maar ook uit ander onderzoek over verweving, zoals bijvoorbeeld het Kameleon-traject de Intercommunale Leiedal, (Tack & Gheysen, 2015) blijkt dat verweving van economische activiteiten in het woonweefsel baat heeft bij een vorm van bescherming en aanmoediging. Steden en gemeenten kunnen hieraan werken door bestaande

instrumenten in te zetten. Door aanpassingen in planvoorschriften of verordeningen bijvoorbeeld op vlak van maatvoeringen van gebouwen en sites, kunnen ze een groot verschil maken in de (toekomstige) verwevingsmogelijkheden bij nieuwe ontwikkelingen (zie hiervoor ook Plandagpaper 2019 “Ontwerpen voor economie”). Dergelijke aangepaste maatvoering is niet populair en de ruimte wordt, mede door de prijszetting in (ver) nieuwbouw niet steeds ingevuld met economische activiteiten. Toch is het belangrijk omdat dergelijke ingrepen de veerkracht van het weefsel verhoogt.

Besluit

Het onderzoek uit onder meer de segmentatiereeks, toont aan dat de gebieden met verweving van wonen en werken een eigen soort omgevingen zijn. In deze omgevingen komen niet enkel economische activiteiten voor zoals winkels en kantoren, maar ook bedrijven met productieactiviteiten. In veel gevallen krijgen de economische activiteiten in dergelijke omgevingen niet de aandacht die ze verdienen, en wordt er door overheden en professionals vooral gefocust op woonaspecten. Die focus op wonen valt historisch te verklaren, maar ook door onder meer een gebrek aan data en kennis rond bedrijven en bedrijfsprocessen.

Een bewustwording rond de verweving moet plaatsvinden bij zowel het beleid, als bij de bedrijven en de buurten. Voorbeelden van verweving tussen wonen en werken die goed functioneren, tonen aan dat goed nabuurschap een gedeeld verhaal is, met rechten en plichten bij de drie partijen. Dit impliceert dat communicatie tussen de partijen erg belangrijk is. Het beleid communiceert duidelijk over de randvoorwaarden ten opzichte van wonen en bedrijvigheid, er is een communicatieplatform tussen buurt en omgeving, of een soort klachtenpunt... en bovenal is er een houding van verdraagzaamheid en begrip voor de noden van de ander. Daarnaast is het ook goed om als overheid, ondernemer of particulier bewust te zijn van de vastgoedmechanismen en in te zien dat deze in de kaart van wonen spelen.

In dit proces van bewustwording bij de verschillende partijen is het concept van “verweefcoach” een belangrijke stap. De verweefcoach werd geïntroduceerd in Labo XX-werk, als een actor die op zoek gaat naar ruimte voor werk, maar via linken en allianties in een buurt ook streeft naar mogelijke win-win-situaties (Stad Antwerpen, 2016). In “Segmentatie IV” is dit verder uitgediept onder de noemer “verweefcoaching”: alle verschillende soorten activiteiten en rollen die kunnen opgenomen worden om verweving te promoten, kennis erover te delen en in de praktijk te brengen, samen met belangrijke attitudes en vaardigheden worden hieronder gebracht. De verandering van “verweefcoach” naar “verweefcoaching” is belangrijk in de zin dat het niet volstaat één persoon aan te duiden om verweving van wonen en werken te bewerkstelligen. Zowel economische actoren en middenveldorganisaties als publieke en private ontwikkelaars, stedenbouwkundigen en architecten kunnen er een bijdrage aan leveren. Het gaat over een gedeelde verantwoordelijkheid over beleidsniveaus, organisaties en specialismen heen.

Referenties

- Allaert, G., Leinfelder, H., Dieleman, S., Pisman, A., Verhoestraete, D., Wauters, E., . . . Van Acker, B. (2007).** Diversiteit in vormen en voorkomen van verweving in Vlaanderen. In (pp. 150).
- De Mulder, S., Penninx, I., & Zaman, J. (2018).** Ruimte voor economie. In A. Pisman, S. Vanacker, P. Willems, E. G., & L. Poelmans (Eds.), Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen (pp. 159-102). Brussel: Department Omgeving.
- DeLisle, J. R. (2019).** Fundamentals of Real Estate: a Behavioral Approach. Website tutorial. Retrieved from http://jrdelisle.com/jrd_text/
- GfK Belgium. (2018).** Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag. Retrieved from Brussel: https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/Milieuverantwoorde_Consumptie_2017_Rapport.compressed.pdf
- GH ARP. (2016).** Studie segmentatie van werklocaties: Aanbevelingen vanuit invalshoek vastgoed & businesscase, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen. Retrieved from https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/Onderzoek/07_Eindrapport_expert_vastgoed.pdf
- Giaretta, F. (2019 (nog te publiceren)).** Segmentatie IV: Beweegredenen voor verweving van wonen en werken - Mapping van economische activiteiten en typologieën, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. Retrieved from
- Giaretta, F., Zaman, J., Penninx, I., & De Mulder, S. (2019 (nog te publiceren)).** Enhanced economic typology for spatial economic policy. Paper presented at the Real Corp, Karlsruhe.
- Gruijthuijsen, W., Vanneste, D., Steenberghen, T., Van Liere, S., Roelofs, B., Verweij, K., . . . Hubers, J. (2017).** Segmentatie III: ruimteproductiviteit, verweving en ruimtelijk rendement van economische locaties, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving en het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen. Retrieved from
- Huybrechts, L., & Stieglitz, J. (2019 (nog te publiceren)).** Segmentatie IV: Beweegredenen voor verweving van wonen en werken -deelrapport participatietraject, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. . Retrieved from
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (1997).** Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Retrieved from <http://rsv.vlaanderen.be/>
- Stad Antwerpen. (2016).** LABO_XX_WERK - Bundeling van het onderzoek, i.s.m. de Vlaamse overheid. Retrieved from
- Tack, B., & Gheysen, M. (2015).** Kameleon en paarse sproeten. Het hergebruik van economische vlekken in het stedelijk weefsel. Ruimte, 28(dec 2015- jan feb 2016), 6.
- van Dinteren, J., Muskens, B., Geudens, G., & HaskoningDHV, R. (2015).** Segmentatie van werklocaties Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen. Retrieved from http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/onderzoek/studies/AOM1414segmentatie_nov2015.pdf
- Vandekerckhove, B., Van Brussel, S., & Gadeyne, E. e. (2019 (nog te publiceren)).** Segmentatie IV: onderzoek naar beweegredenen voor verweving van wonen en werken -synthesenota, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. Retrieved from Brussel:
- Vlaamse Overheid. (2014).** Raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in het Vlaams Gewest (deel 1: Analyserapport). Retrieved from
- Vlaamse Regering. (2018).** Strategische visie van het BRV. Brussel: Vlaamse Regering.
- WVI, Intercommunale Leiedal, IOK, URA, 51N4E, & Spacelab. (2016).** Case-onderzoek rond de segmentatie van werklocaties in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen en Provincie Vlaams-Brabant. Retrieved from <https://ruimtelijkeordening.be/Publicaties/articleType/ArticleView/articleId/8986>

MEER economie MEER ambitie

Moderator: **Rien Van der Wall** (bestuur Plandag)
Reflectant: **Kobe Boussauw** (Vrije Universiteit Brussel)

Ine Dhondt

Gaat de Vlaamse regering dan toch een compromis vinden voor de havenuitbreiding? En wat met de klimaattransitie? / Praktijkbespreking

Merten Nefs

Handelslandschappen. Over leven met logistiek

Sophie De Mulder, Inge Penninx en Jan Zaman

Ruimte ontwerpen voor economische activiteiten:
mogelijke inrichtingen volgens verschillende gebiedstypes

Silke Lemant, Kathy Gillis, Barbara Smitz, Tom Dumez, Hilde De Ridder, Lynn Peeters en Meredith Van Hove

Baanbrekend winkelen: samen onderweg naar de Vlaamse
steenweg van morgen? / Praktijkbespreking

Gaat de Vlaamse regering dan toch een compromis vinden voor de havenuitbreiding? En wat met de klimaattransitie?

Ine Dhondt

Stellingen

Onderstaande tekst geeft een stand van zaken van het complex project Extra Containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen. Het voorkeursalternatief voor de realisatie van de projectdoelstelling kwam tot stand in een open proces met aandacht voor participatie.

1. Maar valt de uitbreiding van de zeehaven te rijmen met de klimaattransitie?
2. Wie zal daarover waken?

Gaat de Vlaamse regering dan toch een compromis vinden voor de havenuitbreiding?
En wat met de klimaattransitie?

Ine Dhondt



Figuur 1. Luchtfoto bestaande situatie zeehaven Antwerpen en de omliggende polders

Op 15 juli 2016 nam de Vlaamse Regering de startbeslissing voor het complex project “realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen (complex project ECA)”. Planologisch voorzag het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) ‘Afbakening zeehavengebied Antwerpen’ sinds 2014 in een tweede grote havenuitbreiding op Linkeroever in functie van containerbehandeling, naast het Deurganckdok, nl. het Saeftinghedok. Maar op het moment van de startbeslissing voor het complex project ECA vermoedde de regering reeds dat de Raad van State het GRUP zou vernietigen, hetgeen effectief gebeurde in 2017. Met de startbeslissing wilde de Vlaamse Regering daarom toch het belang erkennen van het maritiem-logistieke en industriële complex van de haven van Antwerpen als belangrijke groeipool voor de Vlaamse economie.

De projectdoelstelling van het complex project ECA is driedelig, nl. de realisatie van

- extra containerbehandelingscapaciteit in het havengebied Antwerpen,
- de daarmee samenhangende ontwikkeling van “logistiek-industriële» gronden,
- de multimodale ontsluiting tot aan het hoofdnet.

Dit alles om de verwachte groei van containerbehandelingscapaciteit in de Antwerpse haven tot 2030 te accommoderen.



Figuur 2. Planologische situatie tot 2017
 Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen' voorzorg op Linkeroever in een tweede grote havenuitbreiding, naast het Deurganckdok, nl. het Saeftinghedok. Gelijkijdig werd ten noorden van de havenuitbreiding een groot aaneengesloten gebied bestemd als natuurgebied. In deze plannen moesten o.a. het dorp Doel en het gehucht Ouden Doel verdwijnen. In 2017 vernietigde de Raad van State dit plan.



Figuur 3. Huidige planologische situatie
 Met de vernietiging van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen' geldt ter hoogte van het dorp Doel het gewestplan uit 1978, dat Doel bestemd als woongebied. De polder ten westen van Doel is bestemd als agrarisch gebied met overdruk havenuitbreidingsgebied.

De procesaanpak voor dit project is gebaseerd op de procedure die in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten werd uitgetekend. Deze omvat vier fases (verkenningfase, onderzoekfase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase) met drie vaste beslismomenten (startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit) en twee openbare onderzoeken (ter voorbereiding van het voorkeurs- en projectbesluit). Met deze nieuwe aanpak streeft de Vlaamse overheid naar een efficiënt en kwaliteitsvol proces, dat gericht is op de realisatie van een complex project met een maximaal draagvlak. Participatie, openheid en overleg vormen hierbij belangrijke kernwaarden.

In de onderzoeksfase van het complex project ECA worden naast drie varianten van het Saeftinghedok ook andere alternatieven voor de projectdoelstelling onderzocht. In totaal zijn 9 alternatieven onderworpen aan een geïntegreerd onderzoek volgens een vooraf afgesproken methodologie.

Momenteel bereidt de projectorganisatie de keuze van het voorkeursalternatief voor.

Het voorkeursalternatief realiseert de extra containerbehandelingscapaciteit en logistiek-industriële gronden deels door haveninbreiding, maar in hoofdzaak door het Tweede Getijdendok dat aansluit op het Deurganckdok. Het Tweede Getijdendok mondt dus niet rechtstreeks in de Schelde. Dit levert heel wat ecologische voordelen ten opzichte van de andere alternatieven, zoals geen verdere inname van slikken en schorren langs de Schelde en geen toename van de turbiditeit in de Schelde. In dit alternatief is het dorp Doel niet langer ingenomen door de havenuitbreiding en kan het bijgevolg op de kaart blijven staan. Mogelijks tegen de verwachting in wees nautisch onderzoek uit dat ervaren loodsen met behulp van meerdere sleepboten in staat zijn om de reuze containerschepen in de vele bochten te doen varen.



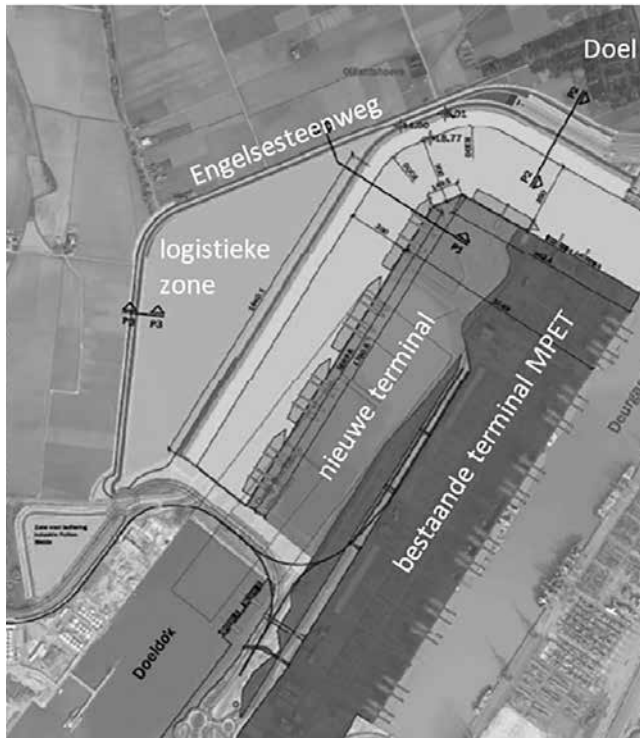
Figuur 4. Onderdeel van het voorkeursalternatief voor het complex project ECA, nl. de havenuitbreiding aan het Tweede Getijdendok. Ten zuiden van het Tweede Getijdendok voorziet het voorkeursalternatief ruimte voor containerbehandeling (= de rode zone). De gele zone tussen de terminal en het Doeldok is gereserveerd als logistieke zone.



Figuur 5. Overzicht van de te herbestemmen gebieden/tracés voor het voorkeursalternatief van het complex project ECA

Legende: herbestemming in functie van:

- 1 Tweede Getijdendok, bijhorende terminal, logistieke terreinen en ontsluitingsinfrastructuur en buffering ten aanzien van omliggende omgeving
- 2 aanpassen van de tracés van de bestaande hoogspanningsleidingen (150 kV en meer). (De aanduiding op het kaartje volgt de tracés van de bestaande tracés, die dus vermoedelijk zullen wijzigen.)
- 3 extra containerbehandelingscapaciteit ter hoogte van 'Deurganckdok Oost' (demping van Noordelijk Insteekdok)
- 4 extra containerbehandelingscapaciteit ter hoogte van 'Noordzeeterminal' (uitbreiding van de bestaande Noordzeeterminal via een nieuw insteekdok ten noorden van de Zandvlietsluis)
- 5 Westelijke ontsluiting en buffering ten aanzien van omliggende omgeving
- 6 natuurcompensatie in Prosperpolder Zuid + doorsteek naar Schelde via Doelpolder Noord
- 7 instandhoudingsmaatregelen in het kader van Natura 2000-programma in Putten Weiden
- 8 natuurinrichting van polder onder andere voor foerageergebied van de bruine kiekendief. Het betreft de aanleg van grasrijke landschapselementen, rietkragen... op gronden in eigendom van de overheid. (Het betreft hier geen herbestemming: een overdruk over de bestaande bestemmingen moet natuurinrichtingswerken toelaten in dit gebied.)



Figuur 6. Optimalisatie voorkeursalternatief in uitwerkingsfase

Ten gevolge van optimalisaties tijdens de uitwerkingsfase zal de juiste vorm van het nieuwe dok en de inplanting van de bedrijventerreinen nog wijzigen. Zo sluit in figuur 6 de terminalruimte (= rode zone) rechtstreeks aan op de bestaande terminal van MPET, hetgeen bedrijfsefficiënter is. Met de actiegroep Doel 2020 is de contour afgesproken waarbinnen de uitbreiding zich zal situeren.

Doel 2020 stelt immers harde randvoorwaarden aan de havenuitbreiding:

- de haven inclusief de buffer komt niet voorbij de Engelsesteenweg,
- opnieuw ruimte voor bewoning in Doel,
- een verlenging van de bestaande leefbaarheidsbuffer tussen Doel en de haven,
- geen grote natuurcompensatieprojecten meer in het resterende poldergebied
- ...

Ook andere actiegroepen en burgerbewegingen zijn betrokken bij het complex project ECA. Doorgaans zijn ze tevreden over de transparantie van het doorlopen proces. De media koppen voorzichtig positief: “Weyts kiest voor havenuitbreiding mét plaats voor Doel dankzij ‘boemerangdok’”. De havensector, die aanvankelijk een veel ruimer Saeftinghedok verdedigde, reageert wat gelaten: “Beter iets dan niets.”

De landbouwsector is nog het meest kritisch. Met de opstart van dit complex project is politiek beslist om de opmaak van een globale lange termijnvisie voor de haven en haar omgeving (bv. een actualisatie van het Tussentijds Strategisch Plan voor de zeehaven van Antwerpen) stil te leggen. Daardoor is er momenteel geen zicht op de noodzakelijke natuurcompensaties voor toekomstige haveninbreidingsprojecten zoals bv. Verrebroekdok fase 3 of de verdere inname van de Bayervlakte. Dit creëert onzekerheid over de ruimte-inname van de polders omheen de haven in functie van natuurcompensaties.

Toch is er sprake van een pril draagvlak voor het voorkeursalternatief. Het openbaar onderzoek dat zal volgen op de regeringsbeslissing over het voorkeursalternatief (deze beslissing is voorzien voor mei 2019, nog vóór de verkiezingen) zal dit verder uitwijzen. Maar wie bewaakt, ondanks dit prille draagvlak, of het complex project ECA verenigbaar is met de Vlaamse klimaatdoelstellingen en met het Vlaamse Luchtbeleidsplan? Wie durft duidelijk te stellen dat met dit project 348 hectare natuurlijke bodem verdwijnt door verharding en bebouwing? Hoe valt de havenuitbreiding dan te rijmen met de Vlaamse doelstelling om het bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 te stoppen?

Referenties

<https://www.mow.vlaanderen.be/extracontainercapaciteitantwerpen/>

<http://www.doel2020.org/index.php>

<https://www.ruimtelijkeordering.be/nl-nl/GRUPS>

Handelslandschappen

Over leven met logistiek

Merten Nefs

Stellingen

1. Onze toenemende welvaart en daarmee samenhangende consumptie laat logistieke sporen na in het landschap, zoals distributie- en fulfilmentcentra. Ook de overschakeling naar een circulaire economie betekent meer logistiek, bijvoorbeeld voor retourstromen.
2. Distributie- en fulfilmentcentra aan de stadsrand belemmeren ons welzijn, in de vorm van recreatie en andere manieren landschapsbeleving. Dit maakt onze kenniseconomie, die afhankelijk is van talent dus kwaliteit van leven, minder concurrerend.
3. Sturing op logistieke ontwikkelingen is dus onvermijdelijk bij het streven naar een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Dat zal echter niet meevallen, omdat in Nederland de locatiekeuze van logistiek meestal wordt bepaald door gemeenten in combinatie met multinationals.

Over leven met logistiek

Hoewel het ontstaan van distributie- en fulfilmentcentra in de huidige economie onvermijdelijk is en tot banen en andere positieve effecten leidt, zijn er goede redenen om te sturen op het ruimtelijk patroon dat door logistieke ontwikkelingen – bedoeld of onbedoeld – ontstaat. Logistieke ontwikkelingen kunnen steden afscheiden van het omliggende landschap, dat een steeds belangrijkere rol blijkt te spelen in de leefkwaliteit in de stad en daarmee het vermogen talent vast te houden en aan te trekken. Er zijn indicaties dat kenniswerkers en logistieke complexen ruimtelijk slecht samengaan. Ook worden er vraagtekens gesteld bij de duurzaamheid van distributiecentra met zeer korte commerciële levensduur, die een voetafdruk achterlaten die mogelijk niet meer goed te benutten is. Sturing op deze ontwikkelingen is echter makkelijker gezegd dan gedaan, omdat in het huidige planningsbestel – en waarschijnlijk ook in het bestel dat momenteel ontwikkeld wordt – logistieke vestigingen tot stand komen tussen machtige multinationals die geen binding hebben met het landschap ter plekke, en gemeenten die onder druk staan werkgelegenheid te bevorderen. Dit artikel verkent het maatschappelijk debat over ruimte



Trade Park West, Venlo (foto: Merten Nefs, 2019)

en logistiek, koppelt dit aan het ruimtelijke patroon van het logistieke complex dat zich momenteel ontvouwt, en bespreekt het krachtenveld achter deze ontwikkelingen. De logistieke sector maakt veel gebruik van Engelstalige termen, die lastig te vertalen zijn en dus ook in dit artikel voorkomen.

1. Het maatschappelijk debat over ruimte en logistiek

Het debat in Nederland oscilleert meestal tussen twee posities, die beide deels onderbouwd kunnen worden met feiten maar ook te maken hebben met sterke mythevorming: Nederland als een succesvol ‘distributieland’ enerzijds en grootschalige logistieke sprawl die het Nederlandse landschap onherstelbaar transformeert anderzijds: ‘Chinese toestanden’.

Nederland Distributieland

Handel zit de Nederlander in het bloed en zij richten het land hier onherroepelijk voor in, maken er soms zelfs nieuw land bij zoals de Rotterdamse Maasvlakte. Dit is een waarheid als een koe, wie kent niet de VOC geschiedenis, en schrijver Kader Abdolah benoemde het treffend tijdens de Landschapstriënnale 2017: “De geest van de koopman is zo krachtig in dit lage land, met zijn moerassen, dat de geest zich vastzet in zijn lichaam. Het duurt soms dertig of vijftig jaar, maar niemand ontkomt eraan.” De cijfers ondersteunen dit beeld: in

Nederland levert handel de grootste bijdrage aan het BBP. Samen met logistiek en special-istische diensten is het de snelst groeiende sector in de economie (CBS statline: 1998, 2010, 2018).

De handelsstromen worden voortgestuwd door de stijgende doorvoer van goederen en tevens stijgende (online) consumptie door huishoudens. In de afgelopen 20 jaar zijn huishoudens gemiddeld in volume een derde meer gaan consumeren (CBS statline, 2018), wat leidt tot groei van fulfilmentcentra nabij de steden. Een grote toegevoegde waarde wordt in Nederland gerealiseerd door re-export waarbij goederen in grote hoeveelheden in containers binnenkomen en in kleinere hoeveelheden en met bijvoegen van bijvoorbeeld een handleiding en software in de juiste taal weer verder worden verspreid (interview met haveneconoom Bart Kuipers, 2018). In vergelijking met Duitsland produceert Nederland relatief weinig en voert het relatief veel door. Logistiek en vervoer genereert ook veel werkgelegenheid, zo'n 5% van de banen in Nederland (UWV, 2018) terwijl nog 13 duizend vacatures openstaan. Dit aantal zal ook nog flink stijgen komende jaren, al gaat het dan steeds meer om hoger opgeleide werknemers en minder om laag opgeleide, door de automatisering.

Toch is er ook sprake van beeldvorming. 'Nederland Distributieland' was de marketing slogan waarmee de Nederlandse overheid vanaf eind jaren '80 het land aantrekkelijk probeerde te maken voor logistieke bedrijven, terwijl ook in internationaal verband de wereldhandel werd aangejaagd door de oprichting van de World Trade Organisation (1995) en het Europese corridorbeleid (Ten-T). In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) kwamen hier de ruimtelijke concepten Mainports en Greenports bij. En vanaf 2010 werd logistiek door Economische Zaken bestempeld als Topsector, met bijbehorende stimuleringsprogramma's. Deze mantra's hebben in het debat geleid tot het vertekende beeld van logistieke hotspots als de belangrijkste motoren van onze economie en vestigingsklimaat, terwijl dat veel genuanceerder ligt (RLi, 2016).

Ook het argument van werkgelegenheid is complex. Een aanzienlijk deel van de logistieke banen kan niet door lokale werknemers worden ingevuld en leidt tot arbeidsmigratie (ABN, 2019). Gelderland ontvangt bijvoorbeeld ca. 25.000 tijdelijke arbeidskrachten uit Oost-Europa, in de tuinbouw, logistieke sector, bouw en zorg, Limburg ca. 100.000. Velen bekommeren zich niet erg om de kwaliteit van de huisvesting of om integratie." (Lange, 2019).

Jeanet van Antwerpen, directeur van ontwikkelaar SADC bij Schiphol, vindt dat dat het nationale ruimtelijk-economisch beleid nog teveel leunt op de Mainports en dat de kwaliteit van de leefomgeving, ook in logistieke omgevingen, als vestigingsfactor wordt onderschat. "We kunnen veel leren van Tokyo, waar men denkt in termen van continue verandering: ontwikkelcycli van tien jaar waarin plekken zich aanpassen. De Nederlandse planning reageert te traag." (tijdens debat 'De architectuur van arbeid', Het Nieuwe Instituut & Vereniging Deltametropool, 7 maart 2019).

Chinese toestanden

Het logistiek complex in Nederland groeit snel. De voorraad logistiek vastgoed groeit volgens makelaarsvereniging NVM (2018) jaarlijks met twee miljoen vierkante meter en die trend zet door. Landschaps- en stedenbouwkundig ontwerpers zijn het erover eens dat recente distributiecentra de schaal van de architectuur overstijgen en hun eigen landschap genereren. Niet alleen de totale voetafdruk, maar ook de schaal van de individuele distributiecentra van soms 100 ha is indrukwekkend en leidt tot ophef bij burgers en experts. Het zijn "Chinese toestanden", stelde landschapsarchitect Adriaan Geuze recent op televisie (Nieuwsuur, 10 maart 2019). Het College van Rijksadviseurs schreef eerder

(2018): “In Nederland worden gemiddeld acht hectare per dag aan het landelijk gebied onttrokken voor verstedelijking [...]. De laatste jaren zijn daar de XXL-dozen bijgekomen in de vorm van distributiecentra en datacenters. [...] Voor grondeigenaren is het nu te aantrekkelijk om grond te verkopen voor verstedelijking – daar moet een rem op worden gezet. Grond is niet alleen vastgoed maar vormt ook een publiek goed als kostbare vitale bodem die veel ecosysteemdiensten biedt.”

Onderzoekers Marten Kuijpers en Victor Muñoz Sanz zeggen over het Westland: “Automatisering leidt tot blokkendozen, fabriekshallen, private ruimte waar je niet mag komen en niet meer in kunt kijken. Dat is ook wat me opvalt als ik door het Westland rijd. Het is een regio waar we trots op kunnen zijn, met prachtige bedrijven, hardwerkende mensen en wereldveroverende vindingen. Maar hoe kan het toch dat al deze enthousiaste vakmensen samen de omgeving zo leuk hebben gemaakt? De groei gaat ten koste van natuur en recreatieluimte. De wegen worden gebruikt door steeds meer vrachtwagens. [...] Het is de vraag hoe leefbaar het voor deze mensen blijft.” (Mulder, 2019)

Anne van Kuijk (Provincie Brabant) en Paul van Hoesel (Tilburg) kijken er genuanceerd naar, tijdens evenement Nederland Veranderd/t (Rotterdam, december 2018). Met een hal is in principe niets mis, je mag in het landschap best zien dat er gewerkt wordt. “We proberen wel grip te krijgen op waar deze ontwikkelingen plaatsvinden, en of ze ook iets bijdragen: zonnepanelen op het dak voor de energietransitie, of investeringen in het behoud van landschappen in de omgeving. We vragen wederkerigheid.” Ontwerper Gerjan Streng (BRIGHT, 2019), al langer geïnteresseerd in het landschap van de ‘black box’, ziet in de praktijk vaak dat ondernemers best duurzame en slimme combinaties willen maken, en ook de ambitie hebben om er iets moois van te maken. Om verschillende redenen lukt dat vaak niet.

De consument is bij dit alles geen onschuldige toeschouwer. Bij Venlo verrijst het grootste distributiepark van Nederland, twee keer zo groot als Schiphol. We zijn zelf eigenlijk verantwoordelijk voor de komst van al die opslagruimte, verklaart Greenport directeur Ruud van Heugten: “Hier liggen spullen opgeslagen als fashion-producten van Tommy Hilfiger, Calvin Klein Michael Kors. Automotive-producten, medische producten, voedingsmiddelen, koffiemachines. Een scala aan producten die wij overal ter wereld kopen via internet of via de winkels.” (Nieuwsuur, 10 maart 2019) Door gebrekkige transparantie bij de platforms voor e-commerce en cloud services hebben consumenten overigens geen inzicht in de ruimtelijke consequenties van hun klik of aankoop.

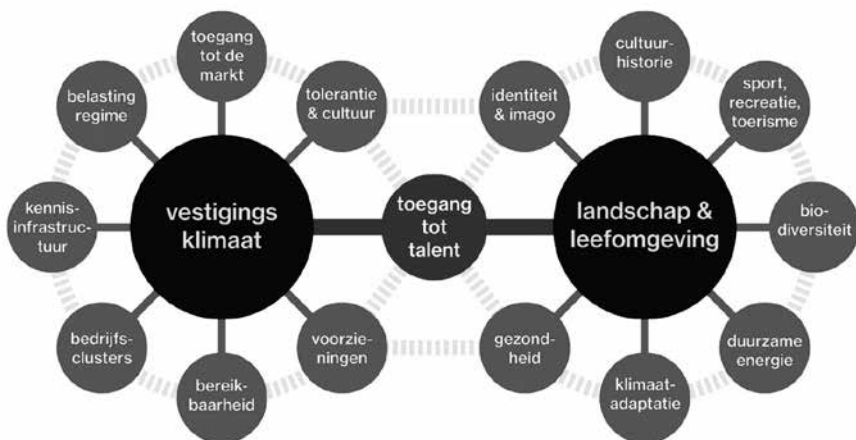
Het is mogelijk dat de ring van logistiek, die de steden in toenemende mate afscheidt van het omringende landschap van leisure en landbouw, een negatief effect heeft op de vestiging van talent en daarmee het succes van de kenniseconomie. We weten immers dat de toegang tot gekwalificeerde werknemers een steeds belangrijker vestigingsvoorwaarde voor bedrijven is en dat talent zeer mobiel is (Nefs, 2016). “De schaa sprong die logistieke centra, windenergie, kassen en boerenerven nu maken vormt een dilemma. Deze superingrepen passen niet of nauwelijks in de schaal van het Brabantse landschap en ondermijnen de kwaliteit van het landschap als vestigingsfactor,” zegt Geuze (Nefs, 2017). Frank van Oort en Otto Raspe toonden eerder al een negatieve correlatie aan tussen aanwezigheid van kenniswerkers en de concentratie van industrie en distributiebedrijven in Nederlandse gemeenten (Oort & Raspe, 2005).

Tegelijk bestaat er ook juist synergie tussen kenniseconomie en logistiek, zoals de maakindustrie van Eindhoven en het bedrijfsecosysteem van Greenport Venlo, waarin de Brightlands voedselcampus de brug slaat tussen sectoren. Op hun website: “Het Agri Business Park biedt ruimte voor nieuwe ideeën en we denken graag mee u mee zodat u nog beter op de markt kunt inspelen. Naast een goede vestigingslocatie, zijn ook medewerkers

bepalend voor het succes van een organisatie. Zo heeft Greenport Venlo het JobCenter Greenport Venlo dat in de vraag naar geschikt personeel kan voorzien. Daarnaast zijn er verschillende opleidingen in de omgeving die zich richten op agrarische sector.”

Van daadwerkelijke Chinese toestanden lijkt nog geen sprake. De strijd om het Alibaba distributiecentrum binnen te halen verloor Nederland aan België, en wie weleens langs de Boomsesteenweg bij Antwerpen of door het Duitse Ruhrgebied rijdt weet dat het daar met de ‘verdozing’ net zo snel gaat, én met een ander gevoel voor ontwerpmatige inpassing. Nederland heeft niet veel, maar wel enkele voorbeelden van kwaliteitsteams (Q-teams) voor bedrijfs- en logistieke ontwikkelingen, zoals Brainport Avenue in Noord-Brabant en Schiphol Logistic Park in Noord-Holland (Van Assen & Van Campen, 2014).

‘Verrommeling’ van het landschap is een vaak gehoord argument, dat zich echter lastig laat toepassen op de nieuw ingepaste complexen van distributiecentra, zoals Venlo Trade Port West. Deze zijn zo extreem rationeel geordend en slim met beplanting en taluds ingepast, en de gevelarchitectuur en kleurstelling zo gekozen, dat juist het traditionele kleinschalige landschap eromheen rommelig aan doet. Het schaalverschil lijkt een beter argument voor kritiek op deze ontwikkelingen. Een ander argument, de verdwijning van het cultuurlandschap, is erg contextafhankelijk. Soms wordt inderdaad waardevol landschap opgeofferd voor logistieke centra met een korte levensduur, die zelfs als ze na 20 jaar alweer worden gesloopt nooit meer zullen herstellen vanwege de betonnen funderingen die achterblijven in de bodem (Wijnen, 2019). Soms gaat het ook om landbouwverkevelingen, die op zichzelf ook al industrieel van schaal zijn en waar de landbouwmethoden al lang niet meer leiden tot het gewenste aantrekkelijke platteland met bijbehorende biodiversiteit.



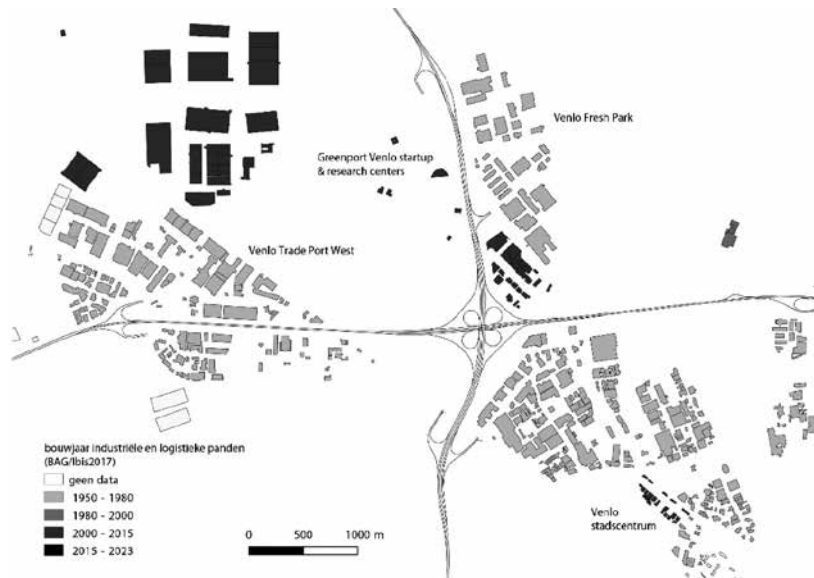
Het verband tussen de kwaliteit van de leefomgeving en het economisch vestigingsklimaat in een kenniseconomie (uit Spot On – het landschap als vestigingsvoorwaarde, 2017)

2. Het ruimtelijk patroon van logistiek

Welk ruimtelijk patroon valt te ontdekken in het handelslandschap, en hoe verhoudt dit zich met de kenniseconomie? Over de geografische opbouw van handelsnetwerken zijn boeken vol geschreven (Von Thünen, Christaller, Castells etc.), maar daarvoor is in dit artikel geen plek. Twee concepten zijn belangrijk om toch te noemen: de hub of gateway city, en de handelscorridor. Op Europese schaal worden verschillende logistieke multimodale corridors onderscheiden, bundels van water-, spoor- en snelwegen. In Nederland komt het erop neer dat een groot deel van de zuidelijke helft van het land binnen ofwel de Rhine - Alpine of de North Sea – Baltic corridor valt (European Commission, 2018;

Witte, 2014). De Mainports Schiphol en Rotterdam zijn daarin belangrijke eindpunten, die van West-Nederland een gateway of hub maken. Het valt op dat de laatste decennia ook achterlandhubs zich logistiek sterk ontwikkelen, zoals Waalwijk, Tiel, Tilburg, Eindhoven, Venlo en Arnhem-Nijmegen. Je zou dit een nieuwe frontier kunnen noemen.

De laatste vier zijn naast logistieke centra ook een centrum in de kenniseconomie, met kennisinstellingen en/of R&D faciliteiten. In deze gebieden bevindt de kenniseconomie zich vaak in of direct aan het binnenstedelijk weefsel, terwijl binnen een cirkel van 10 km rond het centrum de logistieke voorzieningen liggen. De achterlandhubs liggen soms aan een rivier, kanaal of spoorlijn, maar maken in de praktijk vooral veel gebruik van wegtransport. De oudere logistieke clusters (tot ca. 2000) zijn vaak gemengd met de 'oude economie' van bouwmaterialen, sloperijen en autodealers. Recente complexen zijn vaker exclusief logistiek, met daarin specialisaties in multi- en single-tenant, business to business en business to consumer distributiecentra. Bereikbaarheid via de snelweg was altijd al belangrijk als locatiefactor voor distributiecentra, maar ook wordt de beschikbaarheid van openbaar vervoer steeds belangrijker om nog voldoende logistiek personeel aan te kunnen trekken (Verheggen, 2019). Ondanks de automatisering en robotisering is een distributiecluster zeker geen doods milieu, in de lunchpauze lopen honderden mensen hun rondje en eten iets bij een foodtruck.



Schaalvergroting logistieke bebouwing in Venlo sinds 1950 (Merten Nefs, 2019)

Peak trade, Belt & Road en andere game changers

De sterke groei en schaalvergroting van de distributiecentra zou over een aantal jaar voorbij kunnen zijn. “We naderen een piek in het dozenlandschap. De komende jaren zien we nog een sterke groei in XXL distributiecentra op greenfield locaties. Daarna voorzie ik de opkomst van kleinere distributiecentra (ca. 8.000 m²) dichterbij de consument op brownfield locaties”, stelde Wim Eringfeld, directeur van Stec Groep, tijdens een expert-meeting over distributiecentra (georganiseerd door het College van Rijksadviseurs, oktober 2018). Een actueel voorbeeld van deze omkering kwam voort uit het failliet van de speelgoed winkelketen Intertoys. Hun doorstart als webwinkel in combinatie met de leegstand van 230 winkels leidde tot een nieuw concept met 230 kleine stedelijke distributiecentra in plaats van één groot exemplaar in de wei (op LogistiekNL, maart 2019). Planoloog René

Buck suggereerde al eens dat leegstaande kerken de distributiecentra van de toekomst zouden kunnen worden, en wie weet, als er straks zelfrijdend vervoer is, zetten we de parkeergarages daar ook voor in.

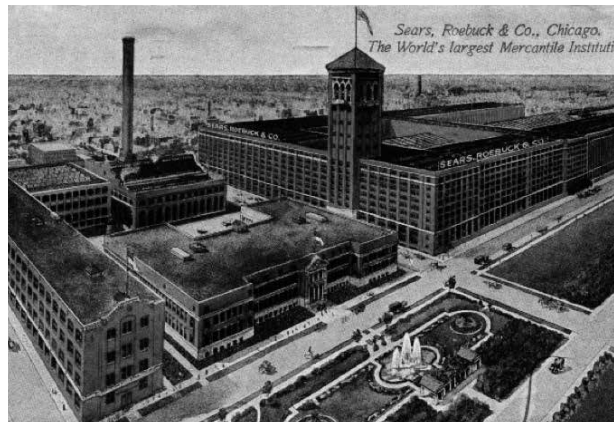
De opkomst van de circulaire economie, waarbij mogelijk meer op regionale schaal producten en materialen worden rondgepompt in plaats van mondiaal, kan ook een grote invloed uitoefenen op het handelslandschap. Paul Donovan, global chief economist bij de Zwitserse bank UBS stelde recent: “We may have hit ‘peak trade’ even without Trump’s tariffs. Robotics, digitization and localization mean that trade wars today are fighting battles from the past. I think global trade in goods (not services) reverts to something like the old ‘imperial model’ of importing raw materials and then processing close to the consumer.” (CNBC, 7 maart 2018)

Bovendien verandert het Chinese Belt & Road initiatief, bijgenaamd de Nieuwe Zijderoute, de handelsstromen van elektronica en andere waardevolle goederen. Deze komen steeds vaker via het spoor aan in Duisburg en niet meer in de haven van Rotterdam of Antwerpen, waardoor men kostbare tijdswinst boekt. En zoals gezegd loopt de logistieke sector zelf al tegen de eigen grenzen aan, wat betreft beschikbare ruimte en personeel (Trappenburg, 2019). Robotisering van de distributiecentra is maar deels een oplossing, omdat het technisch opgeleide personeel dat hierbij nodig is, ook schaars is en bovendien kritischer over de werkplek.

Gateway city – leren van Chicago

Een snelle vergelijking met een andere grote gateway city helpt wellicht om inzicht te krijgen. Het boek *Nature’s Metropolis* (Cronon, 1991) vertelt het verhaal van de opkomst en val van Chicago als grote hub in het hart van de Verenigde Staten eind negentiende eeuw. Verschillende aspecten komen overeen met de nieuwe frontiers in het zuiden en oosten van Nederland.

Chicago, ooit een dorpje vernoemd naar wilde prairie-knoflook, kon uitgroeien tot gateway city door de combinatie van de ligging aan Lake Michigan voor snelle verbindingen met de oostkust, gecombineerd met het spoornetwerk van de ontginning van de Great Plains en, niet onbelangrijk, een groep speculanten die de stad in een vroeg stadium tot boomtown verklaarde en de grondprijzen



hevig liet schommelen (Cronon, 1991). Een zelfde soort groeistuipe vinden ook nu plaats in Nederlandse logistieke hubs, met ontwikkelaars (men heeft het soms over cowboys) die momenteel op Nederlandse distributiecentra hetzelfde rendement halen als gebruikelijk is op de kantorenmarkt van Londen (Trappenburg, 2019). De grondschaarste en verstedelijking bij de bestaande hubs zorgen uiteindelijk voor een spillover effect naar naburige plekken. Ook dit gebeurde bij Chicago, dat bij de omschakeling naar een diensteneconomie meer ruimte nodig had voor wonen, recreatie en leisure.

De handelsinfrastructuur van Chicago was tegelijkertijd een object van grote trots en een voorbeeld van innovatieve techniek en stadsplanning, én een stedelijke dystopie. Voorbeelden zijn de Union Stockyards, het zeer efficiënte slachthuisterrein dat tegelijkertijd gevreesd werd om stank, lawaai en schaal; de graanelevatoren aan het

eindpunt van de spoorwegen, die het stedelijk verkeer door treinopstoppingen onmogelijk maakte; en het postordercomplex van Sears Roebuck, een voorloper van de hedendaagse platformfirma's zoals Amazon en Alibaba, dat winkeliers op het platteland tot wanhoop of faillissement dreef. Hetzelfde tech-optimisme is te vinden in de huidige logistieke sector, die snel stappen zet in robotisering en cloud computing, waardoor nog grootschaliger handelsketens nog sneller kunnen worden aangestuurd.

Chicago wist een grote mate van centralisatie in het handelsnetwerk te bereiken, door de goedkoopste transporttarieven te combineren met de grootste marktplaats voor vele goederen. In dezelfde periode, eind 19e eeuw, trok Rotterdam door nieuwe infrastructuur (de Nieuwe Waterweg o.a.) en stedelijke groei op vergelijkbare wijze de handelsfunctie naar zich toe uit daaromheen gelegen steden zoals Gouda en Dordrecht (Brand & Duschka, 2012). Chicago verloor razend snel de centrale positie door de uitvinding van de dieseltruck, die directe levering zonder hub mogelijk maakte. In het Nederland van nu bepaalt niet de transportprijs de locatie van distributiecentra, maar de grondprijs die voortkomt uit onderhandeling tussen ontwikkelaars, speculanten en gemeenten. De keuze valt dan snel op plattelandsgemeenten tussen de grote steden in, die goed zijn aangesloten op het snelwegennet.

De logistieke gateway functie van Chicago was van tijdelijke aard. Binnen enkele decennia werd die rol overgenomen door steden als Omaha, en vóór Chicago lag die rol al bij St Louis. De geavanceerde dienstensector rond handel is echter gebleven, zoals de Board of Trade en de termijnhandel in graan en andere agrarische producten. Deze pad afhankelijkheid is ook te zien in Nederland: de Amsterdamse effectenbeurs bleef na het failliet van de VOC. De diensten en R&D rond logistiek in zuid- en oost Nederland blijven mogelijk ook bestaan, ongeacht het toekomstige verloop van de handelsstromen.

Van Chicago kunnen we leren dat we meer aandacht zouden moeten hebben voor achterland hubs; dat deze zeer dynamisch van aard zijn en een sturingsmechanisme dus snel moet kunnen reageren; en dat er vaak een synergie optreedt tussen logistiek zelf en de (kennisintensieve) diensten die daaraan gekoppeld zijn. Verstedelijking en groei van de stedelijke diensten kan vervolgens leiden tot het vertrek van logistieke bedrijven.

3. Het krachtenveld van actoren achter ruimtelijke ordening en logistiek

De drijvende krachten achter het nieuwe handelslandschap, dat momenteel ontstaat in Nederland, maar ook in Noordrijn Westfalen en Vlaanderen, zijn een complex amalgaam van beleid op verschillende schaalniveaus (van Europese Unie tot gemeente) en private actoren (van lokale grondeigenaar tot Amazon en Alibaba. Aan de private kant spelen technologische innovaties een grote rol (van zeecontainer en RFID label tot 'machine learning'). Dezelfde complexiteit geldt voor de groeiende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, al dan niet in relatie tot het vestigingsklimaat, waaraan een groeiend aantal overheden en bedrijven zich committeert (Nefs, 2016/2017).

Publieke partijen

De Rijksoverheid spande zich na de Tweede Wereldoorlog in om Nederland als exportland en later ook als distributieland te consolideren. Tijdens de periode van ruilverkavelingen sinds de jaren '60 werd bijvoorbeeld geïnvesteerd in wegen, veilingcomplexen en Maasvlakte I, centraal onworpen. Bij het mainportbeleid vanaf de jaren '80 werd uitgegaan van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkelingen, waarbij het Rijk vaak infrastructuur aanlegde, zoals de Betuweroute. Bij het topsectorenbeleid sinds 2010 ligt het initiatief volledig bij de markt en stimuleert de overheid kansrijke activiteiten, ook op het gebied van logistiek. Sturing op locatiekeuze en omgevingskwaliteit vanuit het Rijk is er dan al niet meer, die verantwoordelijkheid ligt nu bij decentrale overheden met hun

Q-teams, adviseurs of welstandcommissies. Regio's werken bijvoorbeeld met structuurplannen, rode contouren, en eigen ontwikkelbedrijven. Lokaal is men verantwoordelijk voor het bestemmingsplan van logistiek en de bijbehorende grondpolitiek, vaak politiek beïnvloed door werkgelegenheid. Dit stelsel wordt met de nieuwe Omgevingswet vanaf 2021 anders ingericht.

Het is de vraag of we in die nieuwe situatie meer grip krijgen op logistieke ontwikkelingen. "Willen we snelwegen serieus nemen als de vestigingsplaats die ze op steeds meer plekken in Nederland zijn, dan zullen we ze moeten beschouwen als integraal onderdeel van onze leefomgeving. [...] Ze zouden ook in het ruimtelijk beleid zo moeten worden gezien" (PBL, 2006). Het zit blijkbaar niet in onze cultuur, want we blijven sinds de jaren 1990 meewarig kijken naar de 'edge cities' van de Verenigde Staten ('Hoe kunnen ze zo leven?'), terwijl we blind zijn voor deze ontwikkelingen in eigen land.

Ook het contourenbeleid kan rekenen op kritiek. "We hebben lang gewerkt met rode en groene contouren, die vaak met de rug tegen elkaar staan. Ik heb burgemeesters gesproken die zeggen: Binnen die contouren mag ik allerlei lelijke logistieke dozen neerzetten, als het binnen de rand valt is het goed. De vraag is of de stad en het landelijk gebied hier beter van worden. Ik denk dat we flexibeler moeten kijken, op basis van de regionale kenmerken." (Emiel Reiding, directeur NOVI, tijdens een interview voor Wij maken Nederland, juli 2018). Er is ook een gebrek aan kennis: "Er is onvoldoende zicht op hoe bedrijfsecosystemen in Brabant in elkaar zitten, hoe bedrijven daarin samenwerken en verbonden zijn met andere clusters. Dat zou beter in kaart moeten worden gebracht," zegt Erwin Dacier, ruimtelijk strateeg provincie Noord-Brabant, tijdens een REOS-debat (georganiseerd door Vereniging Deltametropool, maart 2018).

In de conceptversies van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die naar verwachting in juni dit jaar wordt gepresenteerd, is aandacht voor handel en logistiek onder het hoofdstuk Economie. Dit gaat echter vooral om versterking en verduurzaming van de bestaande mainports. De logistieke bedrijventerreinen worden overgelaten aan de regio's. In de praktijk zijn dat vaak vrijwillige samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, die onder druk staan om de werkgelegenheid en het vestigingsklimaat op peil te houden. Federatie Ruimtelijke Kwaliteit schreef in maart dit jaar dan ook: "NOVI verdwijnt in het regionale gat" (www.ruimtelijkekwaliteit.nl).

De Ruimtelijk-Economische Ontwikkelstrategie (REOS, getekend door Rijk en regio's in 2015) is mogelijk een vehikel om op grote schaal te sturen op logistieke ontwikkelingen, indien deze ook aandacht gaat besteden aan omgevingskwaliteit als factor in het vestigingsklimaat. Het REOS-team presenteerde dit jaar bijvoorbeeld een strategie voor datacentra (BZK, 2019): een strategie voor distributie- en fulfilmentcentra is wellicht ook mogelijk.

Private partijen

Logistieke bedrijven zijn de belangrijkste actoren aan de private kant in het ontstaan van handelslandschappen. Waren het 40 jaar geleden nog vooral nationale en lokale bedrijven, sinds de jaren '80 heeft globalisering gezorgd voor wereldomvattende transportbedrijven, zoals Maersk dat een groot deel van het mondiale containerverkeer uitvoert. E-commerce heeft de vorm aangenomen van de platformeconomie, waarmee het logistieke mantra van 'seamless, flawless, frictionless & instant delivery' zo goed als geperfectioneerd is. Deze platformen kennen een extreme schaalvergroting en staan bekend om onderhandelingen over vestigingslocaties, waarin zij ook grote steden als New York tegen elkaar kunnen uitspelen. Ondernemers uit de regio staan erom bekend dat ze meer aandacht besteden aan lokaal draagvlak en goed ontworpen inpassing van logistieke ontwikkelingen, bij de multinationals moet dat waarschijnlijk worden afgedwongen.

Technologische innovaties spelen een grote rol bij de veranderingen in distributie- en fulfilment centra. Het gaat hierbij sinds de jaren '70 vooral over automatisering, zoals digitale Warehouse Management Systems (nodig voor just-in-time delivery), RFID labels die op producten worden geplakt en zo gevolgd kunnen worden in de handelsketen, cloud computing en order picking robots. Het online winkelen en gebruik van cloud diensten is met deze technieken zo eenvoudig geworden, dat de consument het bijna onbewust doet. Montreuil verzamelde de significante (en deels voor de consument onzichtbare) ecologische en sociale effecten van e-commerce in het Physical Internet Manifesto (2014). Burgers, zowel als consument, inwoner of kiezer, hebben uiteraard de macht van het getal. Terwijl de online consumptie van producten en diensten toeneemt, neemt ook de 'consumptie' van het platteland toe, als recreatief (mede)gebruik van ommeland en stadsranden. Hieruit komt ook betrokkenheid voort m.b.t. erfgoed, landschap en ecologie (neem bijvoorbeeld de verenigingen Natuurmonumenten en Heemschut). De kenniswerker kiest een nieuwe woonplaats met leefkwaliteit als belangrijke vestigingsfactor in het achterhoofd, waardoor zij kennisintensieve bedrijven ook dwingen over deze factoren te gaan nadenken.

Over het onderzoek 'Landscapes of Trade'

Dit artikel is een eerste verkenning binnen het promotieonderzoek 'Landscapes of Trade', dat wordt uitgevoerd door Merten Nefs en loopt van begin 2019 tot ca. eind 2023. Het is een samenwerking tussen Technische Universiteit Delft (Tom Daamen, Wil Zonneveld), Erasmus School of Economics (Frank van Oort) en Vereniging Deltametropool (Paul Gerretsen). Dank aan genoemde personen voor hun inbreng in het artikel.

Referenties

- ABN Bank (2019)** Het logistiek personeel van de toekomst. <https://insights.abnamro.nl/>
- Assen, Sandra van & Campen, José van (2014)** Q-factor. Blauwdruk
- Brand, Nikki & Duschka, Annexia (2012)** De wortels van de Randstad
- College van Rijksadviseurs (2018)** Panorama Nederland. I.s.m. West8 & Vereniging Deltametropool
- Cronon, William (1991)** Nature's Metropolis – Chicago and the Great West
- Lange, Rob de & Bockxmeer, Josta van (2019)** Gelderland schrikt van arbeidsmigranten in schuren en stallen. Financieel Dagblad, 20 maart
- Mulder, Frank (2019)** Weg met de suboptimale zonsondergang! Groene Amsterdammer, 29 februari
- Montreuil, Benoit e.a. (2014)** Physical Internet Manifesto
- Ministerie BZK (2019)** Ruimtelijke Strategie Datacenters. <https://www.rijksoverheid.nl/>
- Nefs, Merten (2016)** Blind Spot – metropolitan landscape in the global battle for talent
- Nefs, Merten (2017)** Spot On – het landschap als vestigingsvoorwaarde
- NVM (2018)** Monitor logistiek vastgoed 2017
- Oort, Frank van & Raspe, Otto (2005)** The knowledge economy and Dutch cities. ERSA
- Planbureau voor de Leefomgeving –PBL (2006)** Bloeiende Bermen. (onderzoek door David Hamers en Kersten Nabielek)
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur - RLi (2016)** De Mainports voorbij
- Trappenburg, Nelleke van (2019)** Bedrijfshal in een weiland is voor belegger bijna net zo mooi als een kantoor in Londen. Financieel Dagblad, 9 april
- UWV (2018)** Factsheet logistiek. <https://uwv.nl>
- Verheggen, Eric (2019)** Personeel mijdt onbereikbaar bedrijventerrein. <https://stadszaken.nl/>
- Wijnen, Jan van (2019)** Wat doen we straks met de lege 'schoendozen'? Financieel Dagblad, 10 april
- Witte, Patrick (2014)** The corridor chronicles

Ruimte ontwerpen voor economische activiteiten: mogelijke inrichtingen volgens verschillende gebiedstypes

Sophie De Mulder, Inge Penninx en Jan Zaman

Stellingen

1. Bij ontwerpen voor economie is de eerste fundamentele, bewuste keuze of men wil ontwerpen voor een gebied met enkel economische activiteiten, of voor een gebied met verweving wonen-economie.
2. De nuttige ruimte voor economische activiteiten kan meestal verdubbeld worden door het herorganiseren van de ruimte voor circulatie, groenaanleg en laden/lossen.
3. Het activeren van achteruitbouwstroken en ruimte tussen bedrijven is een eerste evidente stap om de ruimte beter te benutten.

Inleiding

In de afgelopen jaren waren er verschillende initiatieven die het ontwerp voor economische activiteiten centraal zette, zoals “Re:Work” in Brussel, (Moritz, De Clerck, & Vanhaelen, 2012), het Kameleonproject van de intercommunale Leiedal (Tack & Gheysen, 2015), Labo XX Werk in Antwerpen (Stad Antwerpen, 2016),... In 2017 en 2018 had telkens een ‘Live Project van de Sheffield School of Architecture’ plaats voor bedrijfsomgevingen uit het Brusselse (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2017, 2018). De overkoepelende aanleiding voor deze projecten is dat de ruimte voor bedrijven onder druk staat. Via ontwerp tonen de verschillende projecten aan hoe je ruimte op bedrijventerreinen intensiever kunt gebruiken en/of hoe je de verweven locaties kunt behouden. Deze paper put uit dit rijk materiaal en haalt ook verschillende cases aan uit ander onderzoek of projecten. Er worden verschillende ontwerpmogelijkheden verzameld en getoond, die telkens gebaseerd zijn op een voorafgaande keuze. De eerste en meest fundamentele keuze die gemaakt wordt, is of men wil ontwerpen voor een gebied waarin enkel economie voorkomt, of voor een gebied met verweving tussen wonen en werken. Uit deze keuze volgen dan een aantal ontwerpopties, die verder thematisch onderverdeeld zijn.

Ontwerpen voor alleen economie

Wanneer men kiest om te ontwerpen voor een gebied met enkel economie, kunnen verschillende strategieën gehanteerd worden om het ruimtegebruik in dat gebied te intensiveren. Men houdt dan best rekening met de aspecten van (1) toegankelijkheid en mobiliteit, (2) efficiëntie van het ruimtegebruik en (3) grenzen tussen de private en publieke ruimte. Zoals in de tekst verder wordt uitgelegd, is de volgorde van deze aspecten van belang.

1. Toegankelijkheid en mobiliteit

Deze aspecten zijn voor bedrijven van erg groot belang: een goede ontsluiting speelt in het economisch voordeel van bedrijven. Toch is het opmerkelijk hoe in een gebied met meerdere bedrijven naast elkaar dit ruimtelijk vaak niet efficiënt georganiseerd is: ieder bedrijf organiseert dit voor zichzelf, zodat er vaak verschillende hoofdroutes ontstaat, verschillende bedrijfsontsluitingen zijn, afzonderlijke laad- en loszones, pijpenkoppen aangelegd worden,... Op gebiedsniveau is dit ruimte verslindend. Door aandacht te hebben voor gezamenlijke ontsluitingen, gescheiden routes voor zacht verkeer en het optimaal gebruik van percelen, kan er een grote oppervlakte vrij komen.

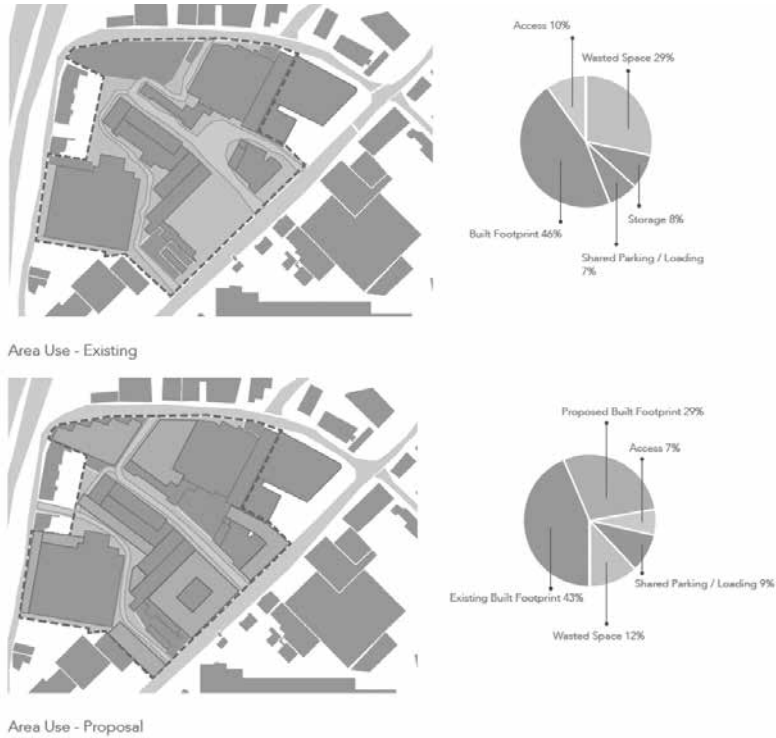
Hoofdontsluiting en de verbinding tussen het bedrijfsgebied en wat erbuiten ligt

Wanneer een gebied in zijn geheel geanalyseerd wordt, kan men gemakkelijk de meest logische hoofdontsluitingen achterhalen. Via deze ontsluitingen wordt de link gelegd tussen het bedrijventerrein/bedrijfsgebied en wat er buiten gebeurt. Deze hoofdontsluitingen houden rekening met vrachtwagenroutes binnen en buiten het terrein en een circulatie die de volledige site kan bedienen. Wanneer we een minimale inname van ruimte willen voor de hoofdontsluiting van het terrein, organiseren we dit best als een éénrichtingsstraat, met op specifieke plaatsen verbredingen om toegang te kunnen nemen tot bedrijfsgebouwen.

Bedrijfsontsluiting of de interne mobiliteitsorganisatie binnen het bedrijfsgebied

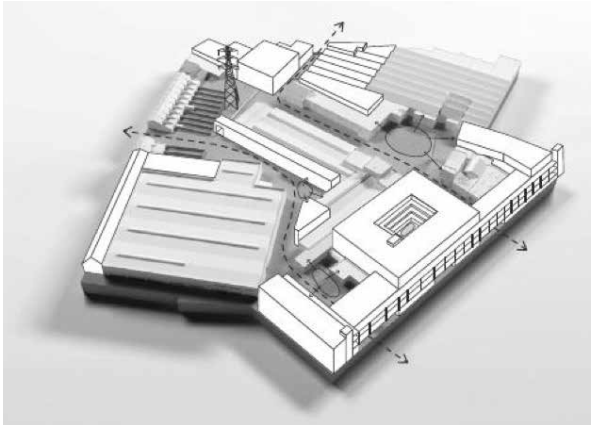
Samen met de hoofdontsluiting wordt ook de interne bedrijfsontsluiting aangepakt.

Hiermee worden niet de doorgangsroutes bedoeld, maar routes voor vrachtbelevering. Met het intern circulatieplan worden interne, gemeenschappelijke “industriestraten” en gedeelde binnenpleinen en koeren aangelegd, waar draaien, laden en lossen en het stationeren van vrachtwagens de maat van de gedeelde ruimte bepalen.



Figuur 1. Wanneer hoofd- en bedrijfsontsluitingen op een gezamenlijk gebiedsniveau aangepakt worden, komt er meer ruimte vrij. De bovenste figuur toont het bedrijventerrein op de Paul Gilsonlaan in Drogenbos in bestaande toestand, de onderste is het ontwerpvoorstel. In dit voorstel worden de hoofdontsluitingen (in licht grijs) efficiënter aangelegd, en wordt de interne bedrijfsontsluiting uitgebreid met verschillende binnenpleinen aangeduid in oranje (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2017, p. 57).

In figuur 1 zien we hoe de toepassing van deze twee eerste strategieën de ruimte inname door toegangswegen beperkt van 10% naar 7%. Het activeren van de overblijvende ruimte doet de inname voor economische activiteiten toenemen van 54% naar 72% van het grondoppervlak. Figuur 2 verduidelijkt de centrale rol die de gedeelde binnenpleinen en koeren spelen voor de werking van de gehele zone.



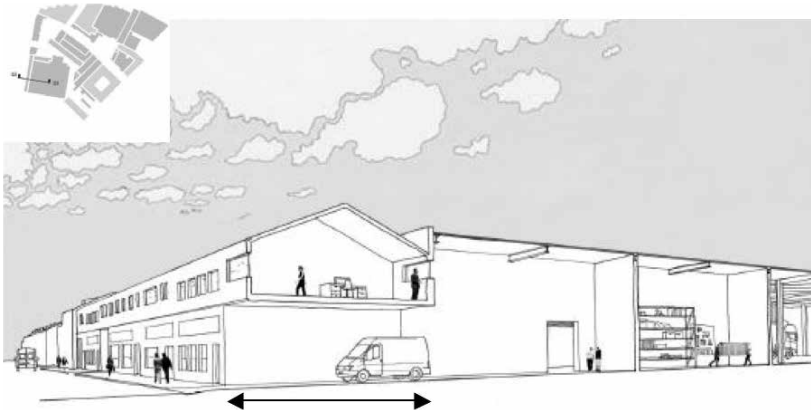
Figuur 2. De gedeelde binnenpleinen in dit ontwerp voor de Paul Gilsonlaan in Drogenbos bedienen duidelijk verschillende bedrijven (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2017, p. 58)

Zachte mobiliteit

Voor de verkeersveiligheid is het aangewezen om verkeersroutes voor zachte weggebruikers zoals fietsers en voetgangers zoveel mogelijk te scheiden van de vrachtwagenroutes en de gedeelde industriestraten of binnenpleinen.

Minimaal gebruik van perceel voor transport

Door ruimte voor transport over percelen heen te delen worden bedrijfspercelen minder ingezet voor transport, kunnen deze percelen optimaal gebruikt worden, en kunnen de gebouwen bijvoorbeeld meer tegen de perceelsgrens komen.



Figuur 3. In het zuidwesten van het ontwerp voor de Paul Gilsonlaan worden de transportroutes maximaal georganiseerd op de openbare weg en wordt het perceel maximaal ingenomen door nieuwe bebouwing, zoals de strook aangeduid met de zwarte pijl (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2017, p. 64).

Linken tussen publieke ruimte en meervoudig gebruik

Ook al behandelt dit onderdeel mobiliteit en toegankelijkheidsaspecten, toch is het mogelijk om dit breder te bekijken, door linken te leggen meervoudig gebruik en publieke ruimte. Zo kunnen bijvoorbeeld de binnenpleinen buiten de werkuren gebruikt worden voor recreatie, community building,... Secundair gebruik van bijvoorbeeld voorzieningen is ook mogelijk als een bedrijfscafé aan de rand van het binnenplein en een zachte route elkaar raken.

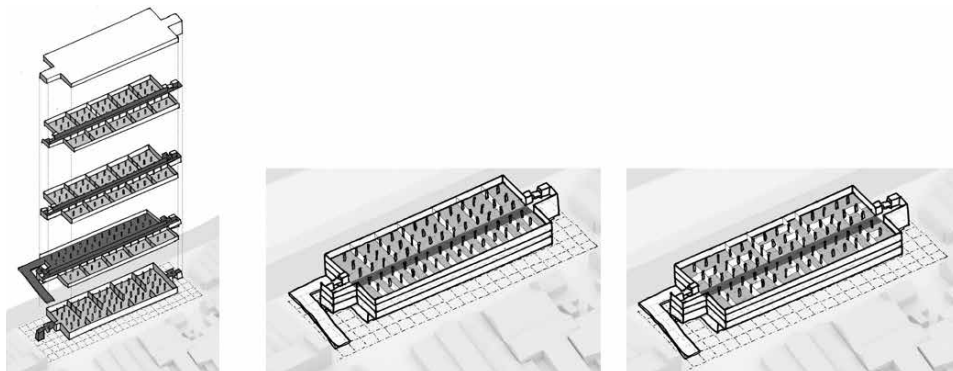
2. Efficiënter ruimtegebruik

Door de transportroutes opnieuw te organiseren, komt er extra bedrijfsruimte vrij. Die vrijgekomen ruimte kan men ook op een zo efficiënt mogelijke manier benutten. Er wordt in dit onderdeel een onderscheid gemaakt tussen nieuwe bedrijfsgebouwen in een nieuwe omgeving en bestaande gebouwen in een bestaande situatie.

Bij nieuwe bedrijfsgebouwen

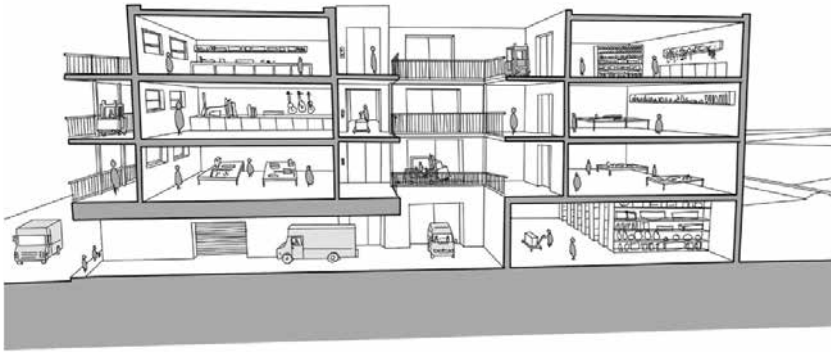
Het concept van “rechthoekigheid”, met flexibele units, biedt veel voordelen. Door een rasterstructuur te gebruiken, wordt de ruimtelijke efficiëntie verbeterd en toekomstige flexibiliteit gegarandeerd. Dankzij de rechthoekige patronen, die omgevormd kunnen worden van plekken van 200 m² naar plekken van 1.000 m² kan de site zowel kleine als grote(re) bedrijven herbergen, naargelang de noden. De bouwkosten worden ook verminderd omdat er op hetzelfde oppervlak meer gebruikers zijn.

Deze rechthoekigheid kan men op meerdere bouwlagen organiseren. Dit betekent dat het gelijkvloers voldoende ruim aangelegd wordt, zowel in de hoogte als in oppervlaktematen. Het plafond moet onder balken minimum 4,5 meter hoog zijn om een vrachtwagen binnen te laten, maar voor veel bedrijfsprocessen is 6 meter de standaard. Gebouwen moeten minimum 30 meter diep zijn, terwijl tussen de verschillende kolommen 6 meter een minimum is, met weinig verticale schachten, die zeker gekoppeld zijn aan de kolommen. Grotere overspanningen geven een grotere flexibiliteit aan bedrijfsprocessen.



Figuur 4. Conceptueel voorstel van “rechthoekigheid”: door met een raster te werken kunnen flexibele units aangelegd worden. Verticale circulatie bevindt zich buiten de “rechthoekige ruimte” (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2018).

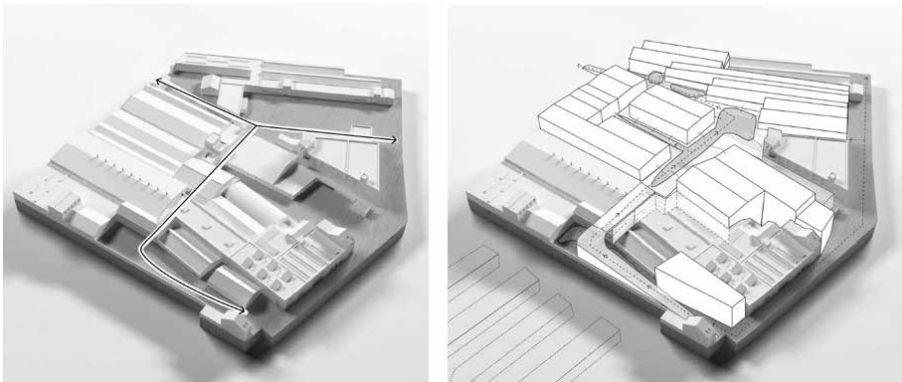
Door meerdere verdiepen aan te leggen, is ook oog nodig voor de toegankelijkheid van iedere verdieping. Dit kan zeer divers aangepakt worden, op schaal van de verschillende bedrijven die zich in het pand bevinden. Voor een eerste verdieping kan men werken met hellingen en grote goederenliften. Is een grote goederenlift geen optie, dan kan bijvoorbeeld een kleinere lift die geschikt is voor palettransport volstaan. Deze lift kan ook kleinere, hoger gelegen units op verschillende verdiepingen bedienen. Het laden en lossen van de vrachtwagens naar het palettransport kan dan geregeld worden op de binnenpleinen van het terrein.



Figuur 5. In dit ontwerpvoorstel wordt toegankelijkheid voor economische activiteiten op verschillende verdiepingen aangelegd (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2017, p. 30)

In bestaande situaties

Na de reorganisatie van de mobiliteit en toegankelijkheid uit punt 1, komt in bestaande bedrijventerreinen en bedrijfsgebieden ruimte vrij. Die vrijgekomen ruimte kan naast andere onduidelijke, residuele ruimte opnieuw gestructureerd worden en ervoor zorgen dat de bedrijfsruimte intensiever gebruikt wordt. Verschillende strategieën kunnen hiervoor dienen, zoals in de hoogte bouwen, opvullen of uitbreiden.



Figuur 6. Eerste strategie voor bestaande gebieden (Bollinckx industrieterrein in Drogenbos): in de hoogte bouwen (Sheffield School of Architecture – live project 2017 p.30).

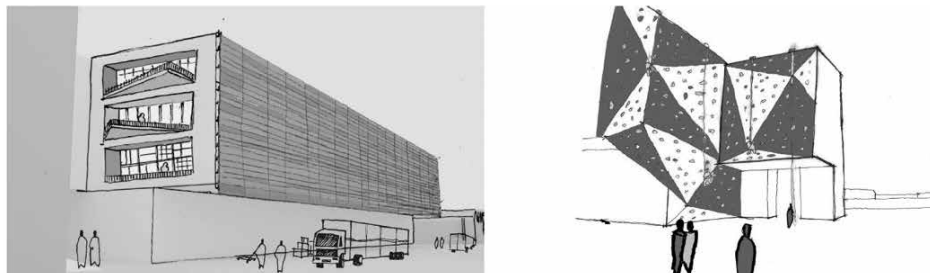
De noodzaak om bestaande industrie te behouden

Op schaalniveau van steden en gemeenten is het van belang om de bestaande locaties van bestaande industriële activiteiten te behouden. Door hergebruik van bestaande structuren te stimuleren, kan de productieactiviteit in de stad blijven. Onderzoek toont aan dat verweving tussen wonen en werken goed mogelijk is op voorwaarde dat er een vorm van communicatie bestaat tussen overheid, bedrijf en buurt (zie ook Plandagpaper 2019 “Het nieuwe normaal: de bewustzijn van de verweving tussen wonen en economie”).

3. Grenzen en overgang

Wanneer bedrijfspercelen zo intensief mogelijk gebruikt worden, blijft er een beperkte gedeelde ruimte op de randen van de percelen. Via slim ontwerp kunnen “ongedefinieerde ruimtes” aan de grens tussen private en publieke ruimte geactiveerd worden en betrokken worden in het gemeenschappelijk gebruik. Zo wordt er eigenaarschap gecreëerd. De mogelijkheden zijn divers naargelang de situaties: er kunnen kwalitatieve afsluitingen,

hekkens en voorgevels aan de rand zijn, die de interactie met het terrein waarborgen. Beplanting kan ook gebruikt worden, op voorwaarde dat er rekening wordt gehouden met de zones voor laden en lossen en op voorwaarde dat het perceelsniveau overstegen wordt. Er wordt best rekening gehouden met het gehele gebied: zo kan groen bijvoorbeeld aangelegd worden langs de zachte routes op het gehele terrein.



Figuur 7. Voorbeeld van voorgevels aan de grens die zo de overgang en de interactie tussen privaat en publiek domein verzorgen (Sheffield School of Architecture - Live Project, 2018)

Ontwerpen voor economie en wonen

Wanneer er gekozen wordt voor verweving tussen wonen en economie, zijn er verschillende manieren om hiervoor te ontwerpen, naargelang de configuratie en de relatie tussen wonen en economie. Ten eerste kunnen wonen en economie naast elkaar voorkomen, waarbij ze de facto niets met elkaar te maken hebben en dus gescheiden zijn. Ten tweede kunnen ze boven elkaar georganiseerd worden in bijvoorbeeld eenzelfde gebouw, maar nog steeds geen relatie hebben. Dit kan men zien als verticale scheiding. En als laatste kunnen wonen en werken overlappen door ruimtes te delen: er is dan ook een relatie tussen beiden.

1. Economie naast het wonen als horizontale scheiding

In dit geval staat de economie functioneel los van het wonen. Voor het deel economie gelden dan de ontwerpprincipes en -keuzes zoals ze in het eerste deel van de paper zijn uitgelegd. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van de Tivoliwijk GreenBizz en Tivoli in Laken (BRUZZ, 2016). Aan de ene straatkant werd het GreenBizz-gedeelte ontwikkeld met atelierruimtes, co-working plaatsen en ruimte voor startende ondernemers die actief zijn in duurzame en groene projecten. Aan de andere straatkant is het Tivoli-gedeelte met appartementen, diensten en handelsruimtes.



Figuur 8. GreenBizz aan de linkerzijde van de foto en Tivoli als bouwblok in het midden (BRUZZ, 2016)

2. Economie onder het wonen als verticale scheiding

Het is mogelijk om economie zoals productieactiviteiten op de eerste verdiepingen te voorzien en daarboven woningen in hetzelfde gebouw. In dit geval is het noodzakelijk om eerst te redeneren vanuit economische locaties. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat het gelijkvloers voldoende ruim aangelegd moet worden, en dat de maatvoeringen zoals in het deel “rechthoekigheid bij nieuwe bedrijven” (cf. supra) hier ook van tel zijn. Bijkomend moet er bij economie onder wonen ook ruimte aandacht zijn voor horizontale scheidingsruimtes. Zo kan de hinder van de economische activiteit geminderd worden voor de inwoners.



Figuur 9. Novacity, in Anderlecht voorziet een licht industrieel gelijkvloers en wonen op de bovenverdiepingen (bron: citydev.brussels/fr/projets/novacity bezocht op 8 april 2019)

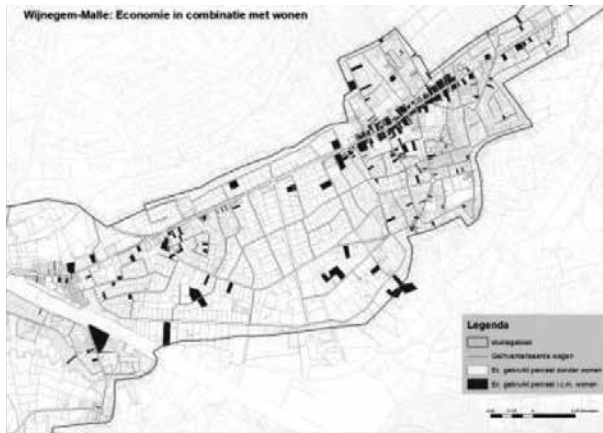
3. Economie en wonen lopen in elkaar over

In dit geval delen economie en wonen dezelfde ruimte en is er een relatie tussen beiden. De infrastructuur, zoals de straten, percelen is gedeeld. Er is een duidelijk afhankelijkheid tussen beide functies. Dit betekent dat bijvoorbeeld dezelfde mensen het perceel gebruiken om te wonen en werken.



Figuur 10. Nieuwe ontwikkeling Waterhoennest in Bissegem (Kortrijk) met woningen met atelier als overgang naar woningen aan de overzijde van de straat.

Deze vorm van verweving is geen nieuwigheid en komt ook vaak voor. Daarnaast kunnen er actievere vormen van verweving bestaan die deze verweving promoten door verschillende initiatieven te organiseren en door aan community building te doen. Men herkent de ruimtelijke en functionele relaties tussen wonen en werken en het gaat dan deel uitmaken van de identiteit van het gebied.



Figuur 11 In vele centra, zoals hier bijvoorbeeld in dat van Schilde, worden straten, percelen en andere ruimte gedeeld tussen wonen en werken. De donkergekleurde percelen zijn percelen waar wonen en werken op hetzelfde perceel gebeurt, de lichtgekleurde zijn percelen met enkel economie. (Gruithuijsen et al., 2017, p. 69)

Besluit

Deze paper heeft geput uit het (ontwerp)materiaal om aan te tonen dat er naargelang de situatie verschillende mogelijkheden zijn, die berusten op voorafgaande keuzes. Wat meespeelt bij die keuzes is het type gebied waarvoor men wil ontwerpen: is het een omgeving met enkel bedrijven, waarin de bedrijven de gebiedskwaliteit bepalen? Of is het er één met bedrijven en enkele woningen, waarin bedrijven de kwaliteit bepalen? In andere gebieden kan wonen de kwaliteit bepalen, en wordt bedrijvigheid als doel gesteld (door bijvoorbeeld economische activiteiten op het gelijkvloers toe te laten).

De paper toont ook aan dat veel principes zoals toegankelijkheid en mobiliteit een reorganisatie impliceren op gebiedsniveau, en dat dit best gebeurt vanuit een gebeuren vanuit een breder perspectief. Het is een kans om samen met deze aspecten na te gaan de ruimte ingezet kan worden voor secundair en meervoudig gebruik.

Nu er zicht is op verschillende ontwerpkeuzes, is de volgende vraag hoe bepaalde ontwerpprincipes, zoals het aanpakken van toegankelijkheid op gebiedsniveau, of de maatvoeringen voor economie op het gelijkvloers, vertaald kunnen worden naar beleid.

Referenties

ARIES Consultants, & BUUR. (2016). BBP Biestebroek. Memorie van toelichting. Gemeente Anderlecht. Retrieved from http://participation-anderlecht.be/IMG/pdf/ppas_01_bie_20170321_memorie_van_toelichting.pdf

ARIES Consultants, BUUR, & Idea Consult. (2014). Biestebroek – een vallei voor iedereen. BPP Biestebroek / FASE 1B - Ontwerp Masterplan. Retrieved from https://www.coördinatiezonne.be/downloads/2015-08-202122/2014-03-18_Masterplan-BBP-Biestebroek_Deell.pdf

bouwmeestermaitrearchitecte (2018) Brussels Productive City. Retrieved from: <http://bma.brussels/nl/2018/12/21/something-productive-3/>

BRUZZ. (2016). Dit wordt de Tivoli GreenCity-Wijk in Laken. Retrieved from <https://www.bruzz.be/samenleving/dit-wordt-de-tivoli-greencity-wijk-laken-2016-10-17>

citydev.brussels (2019) Novacity. Retrieved from: <https://www.citydev.brussels/fr/projets/novacity>

Gruijthuijsen, W., Vanneste, D., Steenberghen, T., Van Liere, S., Roelofs, B., Verweij, K., . . . Hubers, J. (2017). Segmentatie III: ruimteproductiviteit, verweving en ruimtelijk rendement van economische locaties, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving en het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen.

Moritz, B., De Clerck, P., & Vanhaelen, Y. (Eds.). (2012). Re:Work. Making place for industry, logistics and wholesale in Brussels. Brussels: Université Libre de Bruxelles / Erasmushogeschool Brussel.

Sheffield School of Architecture - Live Project. (2017). Made In Brussels - Southern Senne Valley.

Sheffield School of Architecture - Live Project. (2018). Buda Live Project. Retrieved from Brussels:

Stad Antwerpen. (2016). LABO_XX_WERK - Bundeling van het onderzoek, i.s.m. de Vlaamse overheid.

Tack, B., & Gheysen, M. (2015). Kameleon en paarse sproeten. Het hergebruik van economische vlekken in het stedelijk weefsel. Ruimte, 28(dec 2015- jan feb 2016), 6.

Baanbrekend Winkelen

Samen onderweg naar de Vlaamse steenweg van morgen? / Praktijkbespreking

Silke Lemant, Kathy Gillis, Barbara Smitz, Tom Dumez, Hilde De Ridder, Lynn Peeters en Meredith Van Hove

Stellingen

Een steenweg loopt doorheen meerdere steden en gemeenten, die allen deel uitmaken van een steenwegproblematiek. De crisis rond de Vlaamse steenwegen is voelbaar: vele lokale beleidsmakers willen graag dat er iets gebeurt omtrent de verminderde leefbaarheid voor wonen, de onhoudbare druk op het vlak van mobiliteit, de onveiligheid voor de zwakke weggebruiker, de verschuiving van het detailhandelsaanbod van kern naar periferie-steenweg, het zien verminderen van open ruimte, maar... Het zwaard van schouder verleggen, vraagt soms 'heldenmoed'. Die moed en inzet hebben de gemeenten en provincies langs de N70 en N10 gehad om hun ambitie van een leefbare steenweg 2030 op de rails te zetten.

Baanbrekend Winkelen

Samen onderweg naar de Vlaamse steenweg van morgen?

Silke Lemant, Kathy Gillis, Barbara Smitz, Tom Dumez, Hilde De Ridder, Lynn Peeters en Meredith Van Hove



Lochristi N70 – een typevoorbeeld van grootschalige retail langsheen de Vlaamse steenweg

De provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant sloegen van 2016 tot midden 2018 de handen in elkaar met de steun van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) voor het project 'Baanwinkels en gemeenten op één lijn'. Het doel? De ongecoördineerde wildgroei van baanwinkels tegengaan en de balans herstellen tussen ruimtebehoevende handel langs steenwegen en aantrekkelijke detailhandel in de kernen. De steenwegen N70 (Antwerpen-Gent) en N10 (Aarschot-Lier) werden in een pilootproject, samen met de betrokken gemeenten¹, onder de loep genomen. Het eerste resultaat is een intergemeentelijke en interprovinciale visie die afgetoetst is op zowel ruimtelijk, economisch als mobiliteitsvlak. Dit is echter geen eindpunt, integendeel. We blijven met z'n allen volop inzetten op de realisatie van deze gedragen ruimtelijke visie. Om zo ook écht te komen tot leefbare steenwegen voor de inwoners, passanten en bezoekers.

Problematiek en context

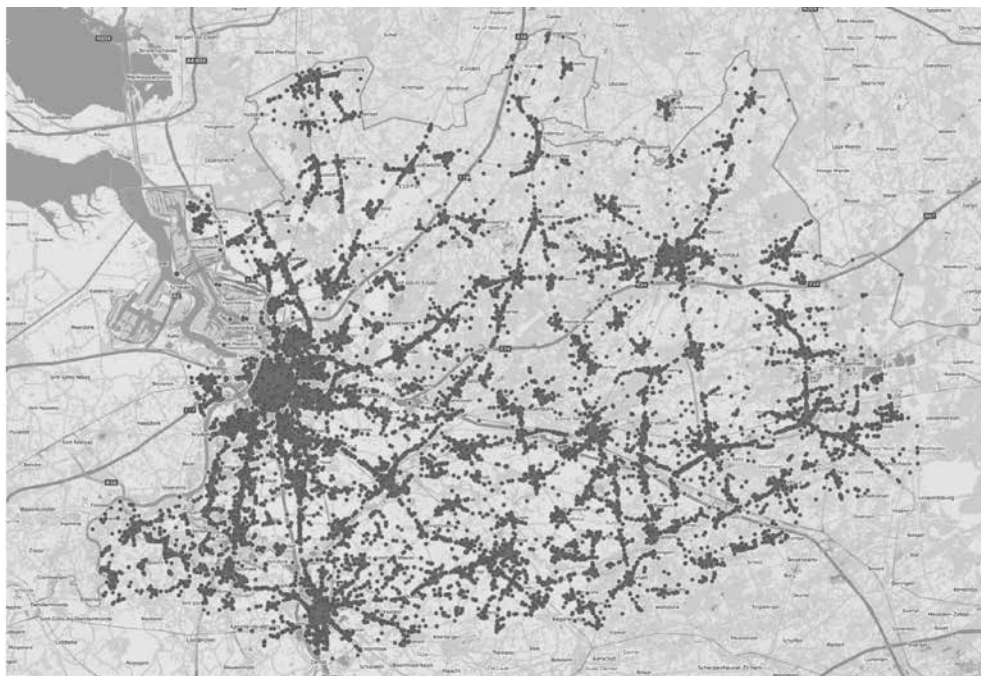
Het startpunt voor deze studie was de interprovinciale studie detailhandel van de vijf Vlaamse provincies uit 2014. Hieruit bleek dat het aanbod aan detailhandel langs steenwegen blijft toenemen, terwijl de dorps- en stadskernen steeds meer geconfronteerd worden met leegstand. Ook meer recente cijfers bevestigen deze ontwikkeling: zo was er tussen 2008 en 2017 een toename van 260% van detailhandelsconcentraties langs steenwegen in Vlaanderen. Dit betekent dat meer dan 1,6 miljoen m² aan winkelvloeroppervlakte in de detailhandel langs onze steenwegen ligt. Parkeerruimte, opslagplaatsen en de vele kleinere winkelpanden niet meegerekend. Intussen staat in Vlaanderen 11,6% van de totale winkeloppervlakte leeg, met de grootste leegstand in de kernwinkelgebieden. Ook de gevolgen op ruimtelijk-en mobiliteitsvlak zijn niet min. We staan doorgaans langer in de files op onze steenwegen, het legt een druk op de verkeersveiligheid en we zien een verloederding en verrommeling van de (open) ruimte.

¹ Gent, Lochristi, Lokeren, Waasmunster, Sint-Niklaas, Beveren, Zwijndrecht, Antwerpen, Lier, Berlaar, Putte, Heist-op-den-Berg, Aarschot

Het beleid m.b.t. socio-economische vergunningen en de afwezigheid van een gericht aanbodbeleid op regionaal en provinciaal niveau, hebben in het verleden onvoldoende sturend kunnen optreden ten aanzien van deze detailhandelsontwikkelingen. Vanuit het Vlaams beleid kwamen echter een aantal nieuwe beleidsoriënteringen: het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) zet sterk in op het behoud van open ruimte en het 'terugwinnen' van delen bebouwde ruimte; het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid (IHB) stelt zich een selectief locatiebeleid en versterking van de kernwinkelgebieden tot doel. Met deze studie wilden de provincies samen met de gemeenten, gekaderd binnen het nieuwe Vlaams beleid, het tij keren. Hiervoor werkten we twee typevoorbeelden van probleemsteenwegen uit, representatief voor Vlaanderen.

De N70 is een belangrijke functionele drager op de noordelijke zijde van het stedelijk netwerk Vlaamse Ruit en is een prototype van de uitgezwermde retailontwikkeling tussen Gent en Antwerpen. De weg doorkruist steden, (winkel)kernen en buitengebied op het grondgebied van de provincies Oost-Vlaanderen en Antwerpen.

De N10 is een ander type steenweg; een verbindingsweg tussen twee kleinere steden langs een reeks landelijke gemeenten. De teloorgang van de landbouwfuncties in verschillende gemeenten wordt sluipend overgenomen door retailconcepten. Bij de gemeenten langs de N10 wordt de woonkwaliteit uit evenwicht gebracht door een verhoogde verkeersdrukte. De N10 is een voorbeeld waar nog tijdig een gericht beleid ontwikkeld kan worden om niet tot een monotone verbindingsweg uit te groeien.



Retailkaart Provincie Antwerpen – elke stip is een winkel

Project en ontwerp

De steenweg, die langs voordeuren van heel wat gemeenten en partners passeert, herstructureren is een werk van lange adem. Duidelijke toekomstbeelden zijn dan belangrijk. Maar een duidelijk vertrekpunt evenzeer. Als startpositie werden vijf basis-

principes vastgelegd die het kader vormen voor de toekomstoriëntatie van de steenweg. Ze zijn de primaire sturende hefboomen om tot een adequaat, leefbaar en economisch interessant detailhandelsbeleid te komen.

1. Open ruimte behouden, versterken en herwaarderen
2. Een gezonde en duurzame balans tussen kernwinkel- en perifere ontwikkeling langs de steenweg
3. Optimaal multimodaal functioneren van steenwegen
4. Verwevmogelijkheden (horizontaal én verticaal) als basis; zoeken naar synergie
5. Klimaatbestendigheid voor nieuwe ontwikkelingen

Belangrijk uitgangspunt is dat we niet enkel beperkingen opleggen aan de detailhandel door te zeggen waar nieuwe detailhandel of uitbreiding niet wenselijk is. We geven ook aan waar dit wél kan: waar kan detailhandel zich verder ontwikkelen, en wat is er nodig om dit optimaal te kunnen doen?

De eerste stap in het proces was een grondige analyse van de steenweg. Hiervoor was het nodig om deze weg op te delen in overzichtelijke, behapbare delen ofwel 'segmenten'. De N10 werd opgedeeld in 19 segmenten en de N70 in 54 segmenten. Om deze opdeling te kunnen maken, werd per steenweg uitgegaan van enerzijds de juridische ruimtelijke bestemmingsplannen en anderzijds de huidige morfologie van de steenweg (die niet altijd gelijk loopt met de wetgeving) en het karakter van de omgeving. Vervolgens analyseerden we elk segment uitvoerig en maakten we per segment een overzichtsfiche op. Vergelijkbare segmenten bundelden we in 'categorieën' op basis van de belangrijkste ruimtelijke kenmerken van de segmenten, bestemmingen, morfologie en aanwezige functies. Op die manier wordt een (vereenvoudigd) beeld van zowel de diversiteit van de segmenten als de gemeenschappelijkheden ervan weergegeven. We definieerden zes hoofdcategorieën op basis van geteste parameters: open ruimte, linten, gemengd gebied, bedrijventerrein, detailhandelszone en kernen. Binnen deze hoofdcategorieën werden ook subcategorieën gedefinieerd, om voldoende rekening te houden met de specificiteit binnen de categorieën. Per categorie maakten we vervolgens een SWOT of sterkte-zwakteanalyse op, waarbij drie projectthema's de analyse structureerden: ruimte, economie/detailhandel en mobiliteit. De bepalingen in het decreet IHB, het BRV en de (inter)-provinciale detailhandelsvisie waren hierbij sturend. De sterkte-zwakteanalyse vormde de basis om te komen tot 'ontwikkelingsperspectieven' voor detailhandel op een steenweg. Deze ontwikkelingsperspectieven structureren de steenweg in de toekomst.

In een notendop houden deze ontwikkelingsperspectieven het volgende in:

NO GO: geen detailhandel gewenst. De open ruimte blijft behouden of wordt opnieuw hersteld. Nieuwe detailhandel is niet toegelaten en de bestaande handel wordt op termijn in een uitdoofscenario geplaatst;

WINKELARM: de aanwezige detailhandel wordt beperkt en het totale aanbod mag niet verhogen. Nieuwe detailhandelszaken worden niet toegelaten, met uitzondering van detailhandel tot 100 m² in stedelijke gebieden, en 400 m² in grootstedelijke gebieden. De reeds aanwezige detailhandel kan uitbreiden met maximum 10%;

CLUSTER: in de clusterzone wordt ruimtebehoevende detailhandel langs steenwegen geconcentreerd. Ze zijn prioritair bestemd voor herlocalisatie van detailhandel uit de winkelarme en no go zones, niet voor bijkomende detailhandel;

WINKELRIJK: winkelrijke zones vinden we vooral terug in kernen. In deze zone wordt de ruimtelijke en economische leefbaarheid van de locatie verhoogd door detailhandel te stimuleren in combinatie met andere functies zoals wonen.

Zowel langs de N10 als langs de N70, werd samen met de betrokken gemeenten een intergemeentelijke visie op detailhandel langs de steenwegen opgemaakt op basis van deze ontwikkelingsperspectieven.

Tegelijkertijd werden twee studies uitgevoerd die de resultaten van dit project moesten voeden en optimaliseren. Vooreerst werden RetailSonar en UGent aangesteld om de randvoorwaarden te definiëren om bestaande of nieuw ontwikkelbare sites in te zetten als clusterzone voor de herlocalisatie van retail. Ze kwamen tot een aantal parameters om een geschikte ruimte voor herclustering te definiëren. Deze parameters reflecteren de krachtlijnen van de visie, zowel voor ruimte, mobiliteit als economische haalbaarheid. Zo werd o.a. gebruik gemaakt van het knoop- en plaatswaardemodel (cf. vlindermodel). Op basis van deze parameters werden m.b.v. RetailCompass, een koopstromenmodel van RetailSonar, langs elke steenweg een aantal potentiële optimalisatiecases gedefinieerd en berekend. Een belangrijke voorwaarde voor een verhuisbeweging is telkens het behalen van winsten op drie niveaus: economisch, ruimtelijk en mobiliteit.

Vervolgens, wanneer een retailer effectief verhuist langs de steenweg van gemeente X naar gemeente Y, heeft dit financiële consequenties voor beide gemeenten. Om een vorm van 'fair trade' te bekomen waarbij de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden, onderzochten RebelgroupAdvisory en Stramien cvba in een tweede studie een vereveningsaanpak m.b.t. verhuisbewegingen van retail langs de steenweg. Momenteel bestaat er niet één instrument dat deze transitie kan uitvoeren. Het is steeds een zoektocht op maat naar de juiste combinaties van instrumenten. Er werd een methodiek voor herlocalisatie uitgewerkt, waarbij gestart wordt met een analyse van alle mogelijke kosten en baten. Op basis daarvan worden collectieve of individuele concepten voorgesteld en tools aangeboden om dit samen te stellen. Daarna worden bestaande ruimtelijke instrumenten aangeduid die dit mee kunnen helpen realiseren. Ten slotte geven ontwerpprincipes voeding aan de inrichting van de steenweg en het functioneren van de clusters.

Van visie naar actie

Om de intergemeentelijke visie op de steenweg ook effectief te realiseren, maakten we een actieplan op. We definieerden verschillende acties op drie niveaus: bovengemeentelijk, generiek en specifiek. Een engagementsverklaring, publiek ondertekend op 11/06/2018 door de betrokken gemeenten en provincies, verzekert het engagement van de betrokken actoren om de visie ook effectief om te zetten naar actie.

Een onontbeerlijke eerste stap om de visie te verwezenlijken en een punt te zetten achter de verdere verlinting van de steenweg, is de juridische verankering van de visie. Het decreet IHB voorziet de mogelijkheid voor provincies om winkelarme gebieden af te bakenen en voorwaarden op te leggen. Op vraag van de gemeenten langs de steenweg zullen de provincies dan ook een (inter)provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voor de steenwegen opmaken, om zo de no go en winkelarme zones juridisch vast te leggen. Dit project deed ook dienst als eerste test van de instrumenten uit het decreet IHB binnen de context van baanlinten. Daarnaast worden de geselecteerde clusterzones aangepakt en projecten opgestart om ze in te vullen (vanuit een ruimtelijke, economische en mobiliteits-optimalisatie) en te realiseren in samenwerking met onder andere de retailers, eigenaars. Maar

ook verdere communicatie-initiatieven naar de sector, acties voor kernversterking, ter versterking van de open ruimte, etc. worden opgestart door de partners. De verderzetting van de samenwerking en de projectstructuur is uitermate belangrijk voor de vervolgstappen.

Dus allen de baan op voor een andere aanpak!



Ontwikkelingsperspectieven N70 – De Antwerpsesteenweg bestaat voor ongeveer 3/4e uit het ontwikkelingsperspectief 'winkelarme zone'

Referenties

Baanbrekend winkelen. Troeven voor een steenweg waar wonen, werken en winkelen voor mens en milieu harmonieus samengaan (2018, mei). Geraadpleegd op 15 mei 2019 op <https://oost-vlaanderen.be/wonen-en-leven/ruimtelijke-planning/projecten/baanwinkels-en-gemeenten-op-een-lijn--n70.html>

Baanbrekend winkelen. Een routeplan voor leefbare steenwegen in Vlaanderen. (2018, mei). Geraadpleegd op 15 mei 2019 op <https://oost-vlaanderen.be/wonen-en-leven/ruimtelijke-planning/projecten/baanwinkels-en-gemeenten-op-een-lijn--n70.html>

MEER mobiliteit MEER ambitie

Moderator: **Geiske Bouma** (bestuur Plandag)
Reflectant: **Hans Tindemans** (VRP)

Kobe Boussauw, Oscar Broeckhoven en Koen Van den Troost

Visie voor transitie: het verkennend ruimtelijk onderzoek voor de stadssnelweg B401 in Gent

Marie Mistaen

Ruimtelijke problemen vragen ruimtelijke oplossingen:
mobiliteit in het hedendaags debat / Opinie

Geert Mertens en Ann Pisman

Beter beleid voor minder geld

Visie voor transitie: het verkennend ruimtelijk onderzoek voor de stadssnelweg B401 in Gent

Kobe Boussauw¹, Oscar Broeckhoven² en Koen Van den Troost³

Stellingen

1. Het herdenken van binnenstedelijke snelweginfrastructuur is een cruciale oefening binnen de visievorming voor een meer leefbare stad waarin de nadruk ligt op klimaatrobuustheid, wonen, werken en nabijheid.
2. Ontwerpend onderzoek, met een belangrijke participatieve component, geeft vorm aan transitietrajecten en ontwikkelt tegelijkertijd het nodige draagvlak.
3. Het reduceren van de verkeersfunctie van grootschalige infrastructuur creëert een nieuwe stedelijke ruimte, zonder dat er daarom sprake hoeft te zijn van afbraak.

1 Vrije Universiteit Brussel - Cosmopolis Centre for Urban Research, email: kobe.boussauw@vub.be
2 51N4E, email: oscarbroeckhoven@51n4e.com
3 Tractebel, email: koen.vandentroost@tractebel.engie.com

Het draagvlak voor grote infrastructuurprojecten in dichtbevolkte omgevingen kalft zienderogen af, een argument dat nadrukkelijk aanwezig is in een aantal lopende debatten rond de toekomst van bestaande stadssnelwegen. Het is in deze context dat in 2018 een verkennend ruimtelijk onderzoek naar de toekomst van de B401, het viaduct dat het centrum van Gent rechtstreeks met het snelwegennet verbindt, werd gevoerd. De opdracht van de Stad Gent werd uitgevoerd door een consortium van de bureaus Tractebel en 51N4E, ondersteund door experts van Granstudio, Vrije Universiteit Brussel en Wageningen U&R. De voorliggende paper biedt inzicht in de problematiek, het proces, en de voorgestelde oplossingsrichtingen. De context voor het ontwerpend onderzoek is het werken aan een meer leefbare stad, waar de nadruk op klimaatrobustheid, wonen, werken en nabijheid ligt, veeleer dan op snelle autobereikbaarheid. Binnen deze visie werd via een participatief proces een mogelijk transitietraject ontwikkeld. Daarbij worden drie systemen onderscheiden: een dynamische leefomgeving, een stedelijk landschap en een alternatief mobiliteitsmilieu. Implementatie gebeurt geleidelijk, met als eerste stap een viertal experimenten: (1) tijdelijke invullingen op en onder het viaduct, (2) het vergroenen en ontharden van restruimtes, (3) lokale voedselproductie, en (4) een nieuwe bovenlokale verbinding in de vorm van een - mogelijk zelfrijdende - shuttle, die ook de toekomstige transferia met de activiteitencentra zal verbinden. Het mogelijke transitietraject wordt ontwikkeld op basis van drie geprojecteerde 'momentopnames' op korte, middellange, en lange termijn, waarbij het viaduct systematisch van zijn verkeersfunctie wordt ontdaan en de mogelijkheid wordt gecreëerd om (delen van) het viaduct te herbestemmen of permanent te verwijderen.

1. Inleiding

Het draagvlak voor grote verkeersinfrastructuur in dichtbevolkte omgevingen kalft zienderogen af, en dat argument is nadrukkelijk aanwezig in een aantal lopende debatten rond de toekomst van bestaande stadssnelwegen. Als we naar het buitenland kijken, dan is het niet moeilijk om een lijstje van behoorlijk spectaculaire herontwikkelingen van stedelijke weginfrastructuur samen te stellen. In Boston en Madrid werd telkens een drukke snelweg ondergronds gebracht, om plaats te maken voor hetzij een boulevard, hetzij een stadspark. In Seoel verwijderde men een expresweg in haar geheel en gaf men de riviervallei die zich oorspronkelijk op die plek bevond opnieuw een plaats in het stedelijke landschap. In het Deense Odense werd een doorgaande verkeersader verwijderd en vervangen door een nieuwe, autoluwe, stadswijk. Maar ook dicht bij huis wordt gedacht aan het afbouwen van grootschalige verkeersinfrastructuren in een stedelijke context. In Brussel werd in 2015 het (eerder bescheiden) Reyersviaduct afgebroken, en loopt momenteel de discussie over het omvangrijke Herrmann-Debroux-viaduct. En in Antwerpen zullen in de toekomst delen van de 'ring', die in feite dwars door de stad loopt, overkapt worden.

Het is in deze context dat in 2012 in het bestuursakkoord van het vorige Gentse stadsbestuur vermeld werd dat het viaduct B401 in de toekomst slechts nog zal kunnen dienen om toegang te geven tot een randparking, met de bedoeling om uiteindelijk een deel van het viaduct af te breken en het Zuidpark te vergroten. In de praktijk leidde deze formulering in 2017 tot het aanbesteden van een verkennend ruimtelijk onderzoek naar de toekomst van de B401. De opdracht werd uitgevoerd door een consortium dat getrokken werd door de bureaus Tractebel en 51N4E, ondersteund door experts van Granstudio,

Vrije Universiteit Brussel, Wageningen University & Research, en TU Delft. De eindresultaten werden in december 2018 gepubliceerd op de website van de stad. In wat volgt willen we graag inkijk bieden in de problematiek, het proces, en de voorgestelde oplossingsrichtingen.

2. B401: kind van de Golden Sixties

Het viaduct van de B401, waarvan de bouw in 1972 - nog voor de eerste oliecrisis - werd afgerond, moest het centrum van Gent op een snelle manier met het moderne snelwegennetwerk verbinden. De auto volgde daarmee de trein op, die tot het begin van de twintigste eeuw via precies dezelfde route het stadscentrum op het spoorwegnet aansloot. Het bouwen voor meer automobilititeit paste dan wel in een visie van economische expansie, tegelijk droeg deze strategie ongewild bij tot het uithollen van de stad.

Behalve dat steden door het nieuwe snelwegennet beter met elkaar verbonden werden, waren het vooral de stadsrand en het platteland die beter bereikbaar werden vanuit de stad. Op die manier betekende de nieuwe snelweg een katalysator voor de stadsvlucht. Met andere woorden: de snelweginfrastructuur bevorderde de verhuis van heel wat stadsbewoners, tewerkstelling, maar ook winkels en zelfs scholen, naar de rand. Dat betekende dat de binnenstad zich langzaam maar zeker omvormde tot een woongebied voor kansarmere groepen, terwijl het aanbod aan voorzieningen en zelfs werkgelegenheid systematisch zwakker werd en de leegstand toenam.

Maar de snelwegen, en de B401 in het bijzonder, droegen ook op twee andere manieren bij tot dit proces. Ten eerste werd er een stadsdeel, waaronder zo'n vierhonderd woningen, fysiek afgebroken om het viaduct te kunnen bouwen. De snelweg bleek op die manier alvast wat minder stad te bedienen dan oorspronkelijk de bedoeling was. En ten tweede: de B401 werd mee verantwoordelijk voor de dagelijkse aanvoer van duizenden auto's, tot in het centrum. De steeds drukkere verkeerssituatie leidde tot bijkomende problemen van geluidsoverlast, luchtvervuiling en verkeersonveiligheid, terwijl de auto steeds nadrukkelijker beslag legde op de openbare ruimte. Dit effect betekende een bijkomend belasting van de omgevingskwaliteit in de stad, en versterkte de stadsvlucht nog eens extra.

Deze vicieuze cirkel werd pas rond het jaar 2000 doorbroken. Zowat alle steden in België zijn er sindsdien weer in geslaagd bijkomende inwoners aan te trekken, een fenomeen dat gepaard ging met toenemende aandacht voor het aantrekkelijker maken van de stad als woonomgeving en als recreatieve bestemming. Het erkennen van dit destructieve effect van de auto in de stad is een essentieel element in de omkering van het hierboven beschreven proces. Het reduceren van weg- en parkeercapaciteit, en het teruggeven van openbare ruimte aan de fietser, de voetganger en het openbaar vervoer, past helemaal in dit plaatje.

3. Een transitietraject voor een nieuwe toekomst

Het is binnen deze visie dat via een participatief proces een voorstel tot transitietraject werd ontwikkeld, dat vertrekt van de premisse dat de transformatie van het viaduct niet tot stand zal komen door middel van een nieuwe 'werf van de eeuw'. Deze transitie-methodiek volgt niet zomaar 'de weg van de minste weerstand', maar is een manier om het project 'future-proof' te maken, in de zin dat onverwachte evoluties opgevangen kunnen worden. Deze incrementele benadering veronderstelt een open leertraject, met ruimte, tijd en betrokken stakeholders als randvoorwaarden. Het vooropgestelde transitietraject zou meteen van start kunnen gaan met minimale ingrepen, tijdelijke inrichtingen, experimenten en testfasen. De B401 wordt op die manier een laboratorium voor de stad: een plek waar nieuwe initiatieven en nieuwe vormen van stadsleven kunnen worden uitgetest. Het ruimtelijk kader dat deze transformatie structureert is behoorlijk specifiek: afmetingen

en locaties worden onderzocht, profielstudies leggen breedtes vast, en tracés worden bepaald op basis van lokale opportuniteiten. Dit raamwerk is een sturend instrument, en is terzelfdertijd flexibel genoeg om doorheen het transitietraject te kunnen inspelen op nieuwe vragen en noden. De diverse componenten van het raamwerk worden geclusterd binnen drie systemen: de dynamische leefomgeving, het stedelijk landschap en het alternatieve mobiliteitsmilieu. De dynamische leefomgeving omvat de ontwikkeling van betekenisvolle plekken zoals pleinen, parken, multifunctionele voetpaden en zachte verbindingen. Binnen het stedelijk landschap kan daneen robuust ecologisch netwerk gecreëerd worden, met een Groenklimaatas en de verbinding tussen de Boven- en Benedenschelde als ruggengraat, met ruimte voor ontharding, groen en water, stadslandbouw, eetbare bossen en avontuurlijke speeltuinen. Het alternatief mobiliteitsmilieu focust op de ontwikkeling van een meer duurzame stedelijke mobiliteit, met focus op openbaar vervoer, een shuttledienst, fietsers en voetgangers. De integratie van nieuwe transportinfrastructuur zet in op een fijnmaziger netwerk, de belevingswaarde van de mobiele mens en de integratie van blauwgroene aders.

Experimenten binnen nieuwe samenwerkingsverbanden tussen publieke en private actoren, bewoners en overheden, startups en gevestigde waarden, kunnen deze dynamieken voeden en kunnen na evaluatie ook een meer permanente plek krijgen binnen de ruimte van de B401 of elders in de stad. Binnen het ontwerpproces worden vier experimenten gedefinieerd: tijdelijke invullingen op en onder het viaduct, het vergroenen van restruimtes en het ontharden van overmaatse weginfrastructuur langs de hele zuid-as, met een positieve impact op het stadsklimaat en een ecologische en recreatieve meerwaarde. Lokale voedselproductie koloniseert vervolgens de vrijgekomen ruimte naast, onder en op het viaduct. Tenslotte kan een nieuwe bovenlokale verbinding in de vorm van een - zelfrijdende - shuttle getest worden, initieel tussen het Woodrow Wilsonplein en het Universitair Ziekenhuis, en in een latere fase zuidwaarts richting Eiland Zwijnaarde. Op die manier krijgt de hoogdynamische Gentse zuidrand een nieuwe vorm van ontsluiting, die ook de toekomstige transferia (park&ride-voorzieningen) met de activiteitencentra zal verbinden.

4. Een transitieverhaal volgens drie momentopnames

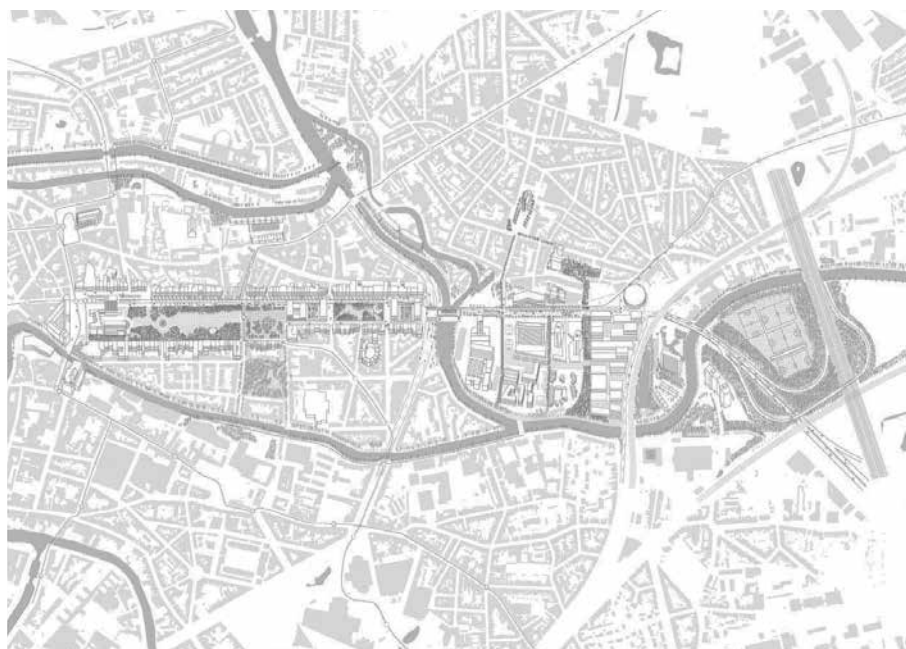
Het voorgestelde transitietraject werd ontwikkeld op basis van drie 'momentopnames': één op korte, één op middellange, en één op lange termijn, telkens met welomschreven doelstellingen.

Op korte termijn kan het centrale gedeelte van het viaduct volledig autovrij gemaakt worden. Dat is mogelijk aangezien de actuele verkeersstroom op dit centrale gedeelte slechts een vijfde bedraagt van de beschikbare wegcapaciteit. In eerste instantie zouden we op weekdagen één rijstrook per richting kunnen openhouden, waarna het centrale gedeelte steeds vaker - en uiteindelijk permanent - volledig zal worden afgesloten (zoals tot op heden enkel het geval was op Gent Autovrij). In dezelfde fase worden de verbindingen voor fietsers en voetgangers versterkt, en wordt de vrijgekomen auto-infrastructuur onthard en vergroend. Experimenten met nieuwe invullingen op en onder het viaduct net binnen de stadsring herbergen maak- en buurtateliers en leggen de verbinding tussen het maaiveld en het viaduct.

Op middellange termijn zou dan de huidige afrit van de snelwegen E17 en E40 afgebroken worden, en wordt zowel het op- als afrijdend verkeer geconcentreerd op wat vandaag de oprit van de stadsring naar de snelweg is. Stadsregionale netwerken voor actieve modi en openbaar vervoer worden verbeterd, uitgebreid en gekoppeld aan nieuwe transferia. Deze transferia moeten worden bediend met efficiënt openbaar vervoer, zullen zich buiten de mogelijke knelpunten voor het verkeer bevinden, en horen klaar te zijn voor toekomstige

bediening met elektrische, zelfrijdende en gedeelde wagens. Verder kan worden geëxperimenteerd met alternatieve vormen van collectief vervoer op de B401, waarbij een deel van het viaduct voorbehouden wordt voor een - wellicht zelfrijdende - shuttle die de Gentse Zuidrand met het centrum verbindt. Maar ook de bestaande buslijn 8 wordt versterkt, terwijl de 'missing links' in het stadsregionale fietsnetwerk worden weggewerkt door middel van bijkomende bruggen en onderdoorgangen. Op die manier wordt de leefbaarheid in de omgeving van de B401 sterk verbeterd, en wordt een drastische 'modal shift' vormgegeven.

Op lange termijn zou het volledige viaduct, met inbegrip van de zijarmen, autovrij worden gemaakt. Een doorgedreven verschuiving naar alternatieve vormen van mobiliteit laat toe om een nieuwe, compacte infrastructuur over de Schelde en onder de spoorweg aan te leggen. Deze stedelijke boulevard verbindt dan de snelwegen met de stadsring, weliswaar binnen een zone 50. Het autoverkeer wordt hier ingepast samen met de shuttle en bus en tram, groen en water, terwijl ook onderzocht wordt of deze verbinding al dan niet ingesleufd of ondergronds kan worden gerealiseerd. Voor fietsers blijft een rechtstreekse en gescheiden fietsverbinding van de Schelde tot aan het Woodrow Wilsonplein voorzien. Blauwgroene vingers verbinden het dense Ledeberg met de geïsoleerde Bellevuewijk en met de Schelde-oeveren. De overige vrijgekomen ruimte wordt ingezet voor lokale voorzieningen, werkplekken en nieuwe woonvormen. De introductie van alternatieve vormen van voor- en natransport (elektrische fiets, shuttledienst...) laat toe om de auto ook langzaam uit het woonweefsel te faseren, met een verbetering van de leefbaarheid van deze buurt als doel. Op basis van een evaluatie van het tijdelijk gebruik op en rond het viaduct wordt bepaald welke functies waar een plaats krijgen en welke delen van het viaduct al dan niet behouden zullen blijven.



Figuur 1. Een overzichtstekening van het autoviaduct B401 dat één van de drie narratieven toont, ontwikkeld om toekomstscenario's te bespreken met de stadsdiensten en Gentenaars.

5. Participatie voor draagvlak

Parallel aan het ontwerpend onderzoek werd een breed en ambitieus participatie- en co-creatietraject opgestart. Van september 2017 tot juli 2018 werden verschillende kanalen en methodieken op maat van specifieke doelgroepen ingezet, in samenwerking met de dienst beleidsparticipatie en het projectteam van de stad. Naast momenten voor het brede publiek, waaronder het evenement Gent Autovrij en een inspiratieweekend, werden ook een dertigtal geëngageerde Gentenaars uitgenodigd voor deelname aan het 'open atelier B401', en werd de hand gereikt naar een aantal middenveldorganisaties. Ook de verschillende stedelijke adviesraden, het mobiliteitsforum en de GECORO werden op die manier betrokken. Er werd een website gelanceerd waar Gentenaars hun ideeën rond de toekomst voor de B401 kwijt konden, ideeën die vervolgens in beelden werden omgezet. Een aantal grote affiches die op het viaduct zelf werden aangebracht gaven de nodige zichtbaarheid aan het proces.

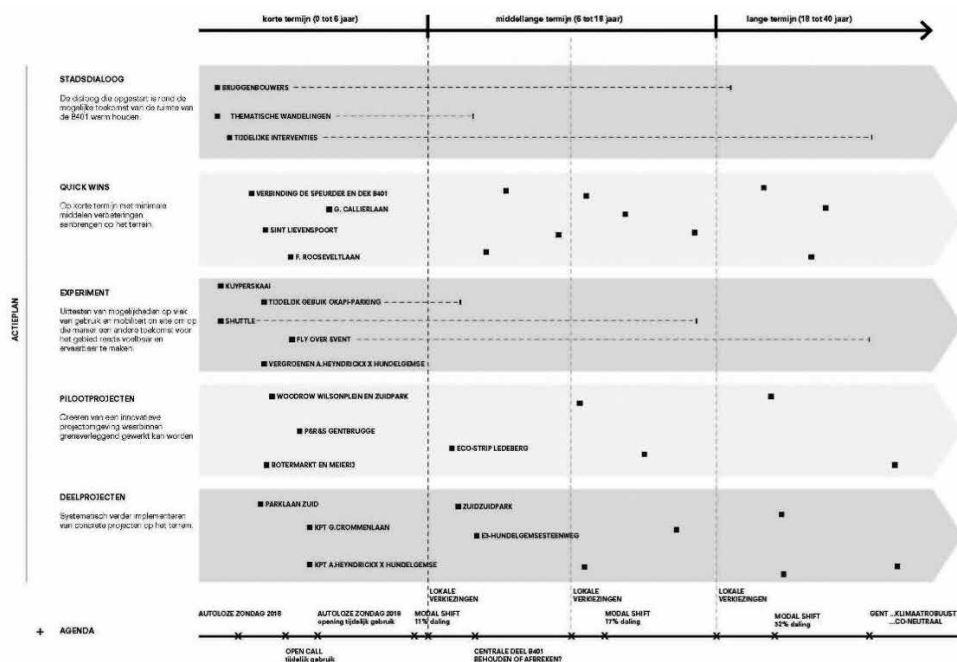
De input uit de diverse participatie- en overlegmomenten hebben alle mee vorm gegeven aan het ontwerpend onderzoek. Naarmate de focus van het ontwerp specifiek werd, werd ook de participatie georganiseerd rond meer concrete concepten. Deze graduele aanpak, met tussenstappen, een open leertraject, en ruimte voor tijdelijke ingrepen, kon op veel bijval rekenen. Heel wat input werd rechtstreeks geïntegreerd in het verkennend ruimtelijk onderzoek, maar sommige bedenkingen, ambities en vragen overstijgen het bestek daarvan en zullen moeten meegenomen worden in het verdere transitietraject.



Figuur 2. Het ontwerpend onderzoek werd gevoed door een parallel participatie en co-creatietraject. Door gebruik te maken van grote maquettes bediscussieerden we toekomstscenario's voor het viaduct en de omgeving met Gentenaars en gebruikers.

Het verkennend ruimtelijk onderzoek is dan wel afgelopen, daarmee is het transitietraject nog niet opgestart. Het transitietraject, dat verschillende bestuursperiodes zal meegaan, vraagt om een duidelijke regisseursrol van de stad. Bovendien is vervolgonderzoek nodig om het transitietraject verder te onderbouwen en te verfijnen. We stellen voor om vijf sporen, waarvan de inhoud werd vormgegeven door een wisselwerking tussen

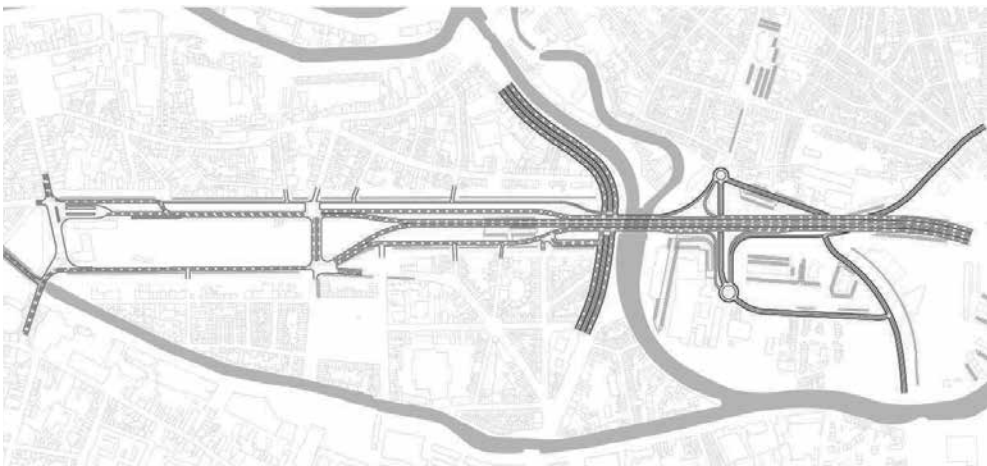
het ontwerpend onderzoek en het participatie- en co-creatietraject, te volgen: dialoog, quick-wins, experimenten, piloot- en deelprojecten. Een dialoog werd reeds opgestart maar moet bestendig worden in functie van mede-eigenaarschap bij Gentenaars en gebruikers. De quick-wins focussen op het verbeteren van zachte verbindingen – uit verklaringen van Gentenaars blijken noord-zuid en oost-west connecties nagenoeg onbestaande te zijn – en het reduceren van de overmaatse auto-infrastructuur. Experimenten, zoals de shuttledienst, testen vervolgens een aantal opties uit en maken een alternatieve toekomst tastbaar en bouwen zo aan draagvlak voor de transitie. Pilootprojecten moeten een innovatieve projectomgeving creëren waarbinnen grensverleggend gewerkt kan worden en nieuwe allianties gesmeed worden, bijvoorbeeld rond het vergroenen van verkeersinfrastructuur en het implementeren van nieuwe typologieën van voetpaden. Het verweven van stad en natuur was één van de hoofdthema's uit het participatietraject. Deelprojecten tenslotte streven naar consolidatie van ervaringen uit experimenten en pilootprojecten, bijvoorbeeld binnen het uitbreiden van het Zuidpark in de richting van de stadsring. Deze uitbreiding, waardoor een grote groenruimte ontstaat, kende veel bijval tijdens het participatietraject.



Figuur 3. Het actieplan vormt de conclusie van het ontwerpend onderzoek. Het is een instrument voor het stadsbestuur van Gent om de volgende stap in het transitietraject te bediscussiëren. Wat gebeurt er na het verkennend ruimtelijk onderzoek?



Figuur 4. De activatie van de site van de B401 maakte deel uit van een communicatietraject dat tegelijkertijd met het verkennend ruimtelijk onderzoek en het participatietraject uitgerold werd. Een reeks posters op de kolommen van het viaduct toonde 'bruggenbouwers', Gentenaars of gebruikers, elk met hun eigen argument om het viaduct te behouden of af te breken.



Figuur 5. Mobiliteitsschema. De ruimte die momenteel wordt ingenomen door auto-infrastructuur. De blauwe lijnen zijn straten, de rode zijn parkeerplaatsen.

6. B401: Brug naar de stad van de toekomst

Keren we met deze visie terug naar de jaren vijftig? Geenszins: het toekomstbeeld dat in het stedenbouwkundig ontwerp voor de B401 wordt geschetst, combineert het beste van beide werelden, die van vóór en die van na de bouw van het viaduct. De vraag hoe we de stad minder afhankelijk maken van de auto is in die context meer van toepassing dan de vraag waar al dat verkeer dan precies heen moet. Want een stad die erin slaagt even goed te functioneren met minder auto's, is een stad die geen snelweg tot in het centrum nodig heeft. Beide vraagstellingen staan in wisselwerking met elkaar, wat betekent dat we de verkeersinfrastructuur zelf als een planningsinstrument moeten zien. Het reduceren van de capaciteit van deze snelle invalsweg zal leiden tot een stedelijke transformatie, waarbij

gezinnen, werkgevers en activiteiten die het zonder auto kunnen stellen, geneigd zullen zijn om opnieuw de stad op te zoeken. Zij die de auto dagelijks nodig hebben zullen, net als in het verleden, nog steeds geneigd zijn om naar de rand te verhuizen. Maar: de eerste groep zal groeien, dankzij de meer aantrekkelijke woonomgeving, het meer betrouwbare openbaar vervoer, en het toenemende gemak voor fietsers. Dit alles ondersteund door innovatieve ontwikkelingen zoals vraaggestuurde deelmobiliteit, en zo min mogelijk op basis van fossiele brandstof.

Het spreekt vanzelf: de transformatie van grootschalige weginfrastructuur uit het verleden moet bijkomende, kwalitatieve stedelijke ruimte opleveren. Net zoals de bouw van het viaduct de afbraak van een stadsdeel met zich mee heeft gebracht, zal de herontwikkeling ervan het stedelijke weefsel versterken. Als de nieuwe versie van de B401 de brug naar de stad van de toekomst wil zijn, dan moet deze een rol spelen in het versterken van de leefkwaliteit van de stad. Het verkennend ruimtelijk onderzoek voor de B401 levert daarvoor een visie, die zich in de loop van de volgende jaren zal moeten uitkristalliseren. Park, natuur, recreatie en stadslandbouw spelen daarin een rol, maar ook het versterken van de stad - veeleer dan de stadsrand of het platteland - als woonomgeving van de toekomst moet in acht worden genomen. Want hoe meer mensen stedelijk wonen, hoe minder nood aan verplaatsingen, en hoe gemakkelijker de vicieuze cirkel van de auto-afhankelijkheid zal worden doorbroken.

Inmiddels heeft Gent alweer een nieuw stadsbestuur, en dus ook een nieuw bestuursakkoord. Daarin is sprake van een nieuwe rol voor de B401 als deel van een 'portaal' dat ontwikkeld zal worden rond een nieuwe randparking met shuttledienst. Samen met de aanpak van de B401 zal het Zuidpark gefaseerd uitgebreid en heringericht worden. Hoewel hierover ook met de Vlaamse overheid een akkoord zal moeten worden bereikt, is de studie duidelijk een mijlpaal in het geschetste proces. Op naar een nieuwe stedelijke ruimte voor Gent!



Figuren 6 & 7.
Experiment onder en boven het viaduct. Tijdens het participatietraject gebruikten we allerlei media (collages, maquettes, snedes en plannen) om te communiceren met stakeholders. Hier wordt tijdelijk gebruik op en onder het viaduct ter hoogte van de Okapiparking in het Zuidpark getoond.



Met dank aan

Met dank aan het volledige projectteam: Bart Van Gassen, Denis Brachet, Dieter Van Hemelrijck, Wouter Heynderycx, Aurèle Rattiez, Wouter Haspeslagh, Jan-Willem van der Schans, Dieter Leyssen, Freek Persyn, Lowie Vermeersch, alsook aan alle betrokkenen van Stad Gent, Agentschap Wegen en Verkeer, en De Lijn.

Ruimtelijke problemen vragen ruimtelijke oplossingen: mobiliteit in het hedendaags debat

Autogerichte maatregelen getuigen dat we nog steeds te autogericht denken

Marie Mistaen

Standpunt

Mobiliteit bevindt zich op het snijvlak van de huidige debatten rond klimaat en sociale ongelijkheid.

Stellingen

1. Autogerichte maatregelen zoals LEZ en kilometerheffingen kunnen niet alleen worden beschouwd als asociale maatregelen, ook hun efficiëntie kan worden betwist. Het zoeken naar consensus en draagvlak voor deze maatregelen kan dus worden beschouwd als een maat voor niets.
2. Investeren in infrastructuur voor alternatieve modi is niet alleen effectiever, maar ook meer sociaal inclusief. Met kennis van lokale actoren en belangengroepen kan op zeer korte termijn al enorm veel worden verbeterd.

Ruimtelijke problemen vragen ruimtelijke oplossingen: mobiliteit in het hedendaags debat

Autogerichte maatregelen getuigen dat we nog steeds te autogericht denken

Marie Mistaen

Inleiding

Er zijn momenteel twee grote maatschappelijke debatten gaande: één rond klimaat en één rond sociale ongelijkheid. Het thema dat in beide debatten aanwezig is, is mobiliteit. De meningen over de toekomst van mobiliteit staan daarbij vaak lijnrecht tegenover elkaar. Zeker de discussie omtrent de plaats van de auto in de stad laait telkens hoog op. Zo zijn LEZ en kilometerheffing beiden maatregelen die goed passen binnen het debat rond klimaat, maar op weerstand botsen in het debat rond sociale ongelijkheid. Dit is met name het geval voor groepen uit de middenklasse die onder druk staan, zoals de Gele Hesjes. Dat kan hen niet kwalijk genomen worden.

Wonen buiten de stad

Deze verdeeldheid heeft namelijk een ruimtelijke oorsprong: de belangen van de inwoners van een stad versus de belangen van mensen die erbuiten wonen. Wonen buiten de stad is immers vaak niet het gevolg van een vrijwillige keuze maar van een economische noodzaak. De prijs voor een woning in de stad stijgt al gestaag sinds enkele jaren. Steeds meer gezinnen, en zeker gezinnen met kinderen, zien zich verplicht op zoek te gaan naar een meer betaalbare woning in de vele stadjes of (lint)dorpen die België rijk is. Leven en werken in deze iets meer landelijke gebieden gaat dikwijls gepaard met een verlaagde toegang tot infrastructuur en publieke diensten. Weinig frequente bediening van bus- en treinhalttes, slecht uitgeruste fietspaden, en ontbrekende of slecht onderhouden voetpaden zijn maar enkele van de meest gehoorde klachten van inwoners. Deze gebieden worden dan ook gekenmerkt door een bijzonder hoge graad van auto-afhankelijkheid. Dit maakt mensen die reeds risico lopen op een lage sociaal-economische status nog extra gevoelig voor maatregelen die autobezit en -gebruik duurder maken.

Naast het feit dat de autogerichte maatregelen als asociaal kunnen worden beschouwd, is het belasten van autogebruik geen oplossing die getuigt van langetermijn denken. Gedragsverandering bereiken door een extrinsieke regels zoals door middel van een taks is amper een duurzame maatregel te noemen. Pas wanneer mensen kunnen overtuigd worden een andere vervoersmiddel te kiezen op basis van de aantrekkelijkheid van de alternatieven, kan men zeker zijn dat de gedragsverandering niet van korte duur is. Zelfs in de oplossingen die nu op tafel liggen, blijven we autogericht.

Om tot oplossingen te komen waarvoor in beide debatten draagvlak is, zal de blik moeten worden afgewend van de auto en gericht op alles wat niet de auto is. Ruimtelijke indeling heeft een direct effect op mobiliteit: de hoeveel en de kwaliteit van de ruimte voorzien voor een bepaalde vervoersmodus heeft invloed op het aantal mensen dat kiest voor deze modus. Omgekeerd leidt mobiliteit – in de vorm van behoeften - enkel tot een aanpassing van de ruimtelijke indeling via een omweg op beleidsniveau.

Korte en lange termijn

Het organiseren van transportmodi door ingrepen in de ruimte is uiteraard geen nieuw concept. De m-score, de betonstop en de bouwmeesterscan zijn maatregelen of tools die specifiek daarop gericht zijn. Hoewel de initiatieven an sich niet slecht zijn, blijft de uitwerking, laat staan de concrete uitvoering, steeds op een laag pitje. Dit type maatregelen of tools richt zich vooral op de toekomstige ruimtelijke planning, maar ook op in de huidige situatie kan veel worden verwezenlijkt. Hiervoor dient het mobiliteitsplan Vlaanderen een leidraad te zijn. Dat stelt dat het fundamentele keuzes over de toekomst wil maken. Minstens 40% van de woon-werk verplaatsingen moet in 2030 via alternatieve modi gebeuren. Het aantal verplaatsingen met de auto van minder dan 5 kilometer moet worden gehalveerd. Het plan werd opgesteld in 2001 maar werd nog steeds niet afgeklopt. Ook deze regering is daar niet in geslaagd.

In theorie spreekt men van fundamentele keuzes maar die worden in de praktijk maar zelden gemaakt. De auto is nog steeds te zeer ingebakken in ons bewustzijn. Zo is een grote autogerichte investering nog steeds veel malen vanzelfsprekender dan een investering van hetzelfde bedrag in openbaar vervoer of fietspaden. Zelfs kleine ingrepen zoals het veiliger maken van een oversteekpunt of afschermen van een fietspad blijven letterlijk jaren op zich wachten. Ondertussen blijft het fietsgebruik wel toenemen, met steeds meer accidenten tot gevolg.

Een niet asociale aanpak van de mobiliteitskwestie berust dus in een dubbele aanpak. Ten eerste moet rechtstreeks worden ingegrepen op de wortel van het probleem. De verdere versnippering van de ruimte moeten worden tegengegaan en kernen moeten verdichten. Hoe dit juist dient te worden aangepakt is nog geen duidelijkheid over. Door de complexiteit van de opgave kunnen we vermoeden dat de oplossing in realiteit wellicht pas op middellange termijn vruchten zal afwerpen. Ten tweede dient men op korte termijn de radicale keuzes te maken die noodzakelijk zijn voor een effectieve modal split. Deze moeten de fiets en het openbaar vervoer uit hun tweederangspositie halen. Pas nadat er voldoende is geïnvesteerd in het ontwikkelen van alternatieven, kan het belasten van het bezit en/of gebruik van auto's verder uitgewerkt worden.

Sommige steden geven reeds goede voorbeelden, andere steden kunnen gerust enkele tandjes bijsteken. Zo is het nieuwe circulatieplan in Gent vooraf gegaan door jaren investeren in het omvormen van fietsstraten, fietsbruggen, aangepast verkeerslichten, etc. resulterend in een stijging van 30% fietsverkeer. In Antwerpen staat de LEZ niet alleen ter discussie op vlak van efficiëntie¹, het is ook niet bewezen dat het leidt tot meer gebruik van alternatieve modi.

1 Geen enkel wetenschappelijk bewijs dat Antwerpse lage-emissiezone zorgt voor betere luchtkwaliteit. De Morgen, 18/05/2018, te raadplegen op: <https://www.demorgen.be/nieuws/geen-enkel-wetenschappelijk-bewijs-dat-antwerpse-lage-emissiezone-zorgt-voor-betere-luchtkwaliteit-bc7e50a1/>

De vervuiler betaalt?

In het publieke debat en ook bij de bevolking is momenteel consensus over dat de vervuiler moet betalen. Dit gaat echter voorbij aan de basis van de zaak: de vervuiler moet vooral stoppen met vervuilen. Daarvoor is een ruimtelijke aanpak het meest geschikt. Oplossingen die te zeer autogericht zijn, kunnen niet alleen op weinig draagvlak rekenen maar treffen ook vooral de mensen die reeds sociaal-economisch getroffen zijn.

Men moet dus stoppen met tijd te verliezen door consensus en draagvlak te zoeken voor autogerichte maatregelen. De meest voor de hand liggende maatregelen, investeren in infrastructuur voor alternatieve modi, ligt er voor het grijpen. De kennis is aanwezig bij lokale actoren en belangengroepen dus er kan bij wijze van spreken morgen gestart worden. Hoewel met de verkiezingen in aantocht nu vooral naar de federale regering wordt gekeken om met allesomvattende oplossingen te komen, blijft dit een taak van alle bestuursniveaus. De automatische associatie tussen 'auto' en 'investeringen in de infrastructuur' moet worden losgekoppeld. Om plaats te maken voor alternatieve vervoersmodi, moet geschrapt worden in de plaats van de auto. Dit vraagt een beetje politieke moed.

Beter beleid voor minder geld

Een betere omgeving brengt op

Geert Mertens¹ en Ann Pisman²

Stellingen

1. Monetariseringen zijn een meerwaarde voor het ontwikkelen van omgevingsbeleid indien ze langetermijndenken en omgevingskwaliteit kunnen incorporeren.
2. De technische kennis voor het maken van maatschappelijke kosten en batenanalyses is stilaan beschikbaar in Vlaanderen. Het verder opbouwen van een kennisnetwerk hierrond is belangrijk.
3. Het doeltreffend inzetten van een monetarisering in een besluitvormingsproces is dé uitdaging. De resultaten van monetair studewerk komen vaak in sensationele persartikels, maar hoe kunnen ze ook echt bijdragen aan een meer kwalitatieve, en onderbouwde besluitvorming? Via een eenvoudig denkschema verhogen we de garantie op beleidsdoorwerking.

1 geert.mertens@vlaanderen.be; ann.pisman@vlaanderen.be
Vlaamse Overheid – Departement Omgeving
Koning Albert II–Laan 20/8
1000 Brussel

2 ann.pisman@ugent.be
Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Technicum B2–1
Sint-Pietersnieuwstraat 41
9000 Gent

Beter beleid voor minder geld
Een betere omgeving brengt op
Geert Mertens en Ann Pisman

Stel je voor dat je meer kan doen met hetzelfde omgevingsbudget

Klimaatbeleid, energietransitie of betonstop? Het zijn enkele voorbeelden van omgevingsbeleid. Ze vereisen financiële middelen. Ze leveren ook belangrijke maatschappelijke baten. Als je goed onderbouwde beslissingen wil nemen over de inzet van die financiële middelen, kan een helder inzicht in kosten en baten je beslissingen méér maatschappelijke baten doen opleveren.

Want de factor 'geld' speelt voor beleidsmakers vaak een doorslaggevende rol. Overheden, maar ook private partijen, willen zeker zijn dat ze hun geld goed besteden. Ze willen dat investeringen ook voldoende baten opleveren. Financiële argumenten zijn daarom toonaangevend.

"Kilometerheffing verhoogt algemene welvaart"

ECONOMIE Met de inkomsten uit een kilometerheffing zou Vlaanderen een lastenverlaging tot 4,5 miljard kunnen doorvoeren. Dat schrijven De Standaard, Het Nieuwsblad en de Gazet van Antwerpen vandaag. "Maatschappelijk gezien zijn er alleen positieve effecten."

'Zwerfvuil in Vlaanderen kost een miljard euro'

Steden en gemeenten besparen 680 miljoen met slimme ledverlichting

Betonstop bespaart Vlaanderen miljarden

De betonstop, waarbij er vanaf 2040 geen open ruimte verloren mag gaan, is ondanks de schadevergoedingen miljarden goedkoper dan niets doen.

Betonstop bespaart 1,8 miljard in strijd tegen wateroverlast



De kennis over monetarisering groeit en is belangstelling voor. Berichtgeving over miljoenen en miljarden Euro's scoren hoog in de media. Kosten en baten zijn sexyer dan je denkt. Denk maar aan de doorrekening van het Nederlandse klimaatakkoord (PBL, 2019). Maar het is een kunst om een kosten-baten verhaal te laten doorwerken in beleid. Tussen studie en beleid gaapt een kloof die je moet overbruggen. Voor experts is het een uitdaging om het technisch rekenwerk voldoende doelgericht en relevant te maken voor beleidsmakers (VITO, 2018, Rebelgroup Advisory, 2018).

In dit artikel exploreren we de mogelijkheden voor een doeltreffende doorwerking van monetariserings in omgevingsbeleid. Het artikel baseert zich op inzichten uit een beleidsverkenning door het departement Omgeving (2019).

Efficiëntie en billijkheid

Wanneer we objecten of handelingen in geldwaarde uitdrukken, noemen experts dat 'monetariseren'. We waarderen dan vastgoed, infrastructuur, mobiliteit, energie, open ruimte, maar ook effecten van beleid op gezondheid, leefkwaliteit enz.

Een kosten-baten verhaal geeft inzicht in de efficiënte inzet van financiële middelen en in de betaalbaarheid van een project of beleid. Een 'maatschappelijke' kosten-baten analyse voegt een extra dimensie toe. Maatschappelijke effecten op korte of lange termijn worden ook in beeld gebracht, en mee gemonetariseerd. De onderliggende doelstelling is om door de gedane investeringen meer maatschappelijke baten te creëren. Tegelijkertijd komt de discussie op tafel over de billijkheid van de kostenverdeling. Wie betaalt wat? Wie krijgt welke baat? Betaalt de vervuiler of draait de hele maatschappij ervoor op?

Cijfers zijn leuk, maar beslissingen mogen niet enkel over centen gaan. Heel wat zaken zijn nauwelijks monetariseerbaar, bijvoorbeeld de waarde van een mensenleven (Koopmans, 2018). Sommige monetariseringsingen gaan genuanceerder in op gevoelige materie, bijvoorbeeld door resultaten uit te drukken in gezondheidswaarden zoals DALY's (Disability-Adjusted Life Year) (European Commission, 2017). Naast een financieel verhaal blijven er tal van andere argumenten om beleid op te baseren. Zie een monetarisering daarom altijd als een bijkomende onderbouwing van beleid.

Groeiende monetariseringskennis versus beleid

Het goede nieuws is dat onze kennis groeit. Nederland kent een rijke traditie op vlak van kosten-baten analyses. Een website zoals www.MKBA-informatie.nl spreekt boekdelen: actuele berichtgeving, cursussen, artikels, interviews, praktijkvoorbeelden, methodieken en handleidingen. Alles is aanwezig om deskundig aan de slag te blijven. Vlaanderen beent bij.

Niek Mouter (2016) onderzocht voor welke doeleinden Nederlandse politici een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) gebruiken. Het werkelijke gebruik varieert: 1) in het vormen van een wenselijkheidsoordeel over een project; 2) als politieke amnities; 3) om ervoor te zorgen dat zichzelf en beslissingen rationeler lijken. Politici noemen zeven barrières voor het gebruik van de MKBA in hun standpuntvorming.

1. Mijn standpunt is al duidelijk.
2. Ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van rapporten.
3. Ik vertrouw de onpartijdigheid van de MKBA niet.
4. Ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA.
5. Ik vind de verklarende kracht van de MKBA beperkt.
6. Ik ontvang de MKBA te laat.
7. Als er voldoende geld is, dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk.

Dit onderzoek van Niek Mouter toont dat het doelgericht gebruik van kosten-baten analyses een flinke verbeteringsmarge heeft.

Faal- en succesfactoren in de beleidsdoorwerking van een monetarisering

Waarom werkt studiewerk voor kosten en baten niet steeds door in beleid? We maakten een analyse van faal- en succesfactoren van 13 cases uit de Vlaamse monetariseringspraktijk (Departement Omgeving, 2019).

Succesfactor	Faalfactor
<ul style="list-style-type: none"> - Geïntegreerd overlegproces met inbedding van een monetarisering naast andere onderzoeken - Actoren vroeg in het overlegproces laten meedenken 	<ul style="list-style-type: none"> - Alleenstaande of slecht ingebedde monetarisering - Te hoge complexiteit en gebrekkige afstemming - Monetarisering te laat in het proces
<ul style="list-style-type: none"> - Betrokkenheid van actoren in de verdeling van kosten en baten 	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren vergeten die individueel financieel stakeholder zijn
<ul style="list-style-type: none"> - Afgebakende opdracht en mandaat projectverbetering - Voldoende duidelijk over verwachtingsniveau - Duidelijkheid over het tijdspectief (lange termijn) 	<ul style="list-style-type: none"> - Opdrachtgever omschrijft onvoldoende het doel - Opdrachtgever staat niet open voor projectverbetering - Opdracht is onduidelijk over verwachtingsniveau.
<ul style="list-style-type: none"> - Goede wetenschappelijke onderbouwing - Gebaseerd op jarenlange kennisopbouw - Betrouwbaar cijfermateriaal en joint fact finding 	<ul style="list-style-type: none"> - Methodische zwaktes of onvoldoende kengetallen - Ontbreken van externe experts in het proces - Stakeholders erkennen waarde-inschattingen niet
<ul style="list-style-type: none"> - Gebaseerd op gedragen principes binnen een maatschappelijk debat 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijk debat geraakt niet afgerond - Beleidsbeslissing niet gebaseerd op monetarisering
<ul style="list-style-type: none"> - Concreet toepasbaar (in beslissingen, op terrein) - Tastbaar en herkenbaar ifv maatschappelijk relevant issue of een sense of urgency 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsconcretisering blijkt moeilijk en complex - Monetarisering pikt niet in op maatschappelijk relevant kernissue
<ul style="list-style-type: none"> - Goede communicatie en ontsluiting van resultaten 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemakkelijk verkeerd interpreteerbare resultaten
<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsinteresse en opvolging door beleidsmakers 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsmakers krijgen resultaat te laat - Beleidsmakers manipuleren tijdens het proces
<ul style="list-style-type: none"> - Niet blindstaren op Euro's. Ook kwalitatieve beschouwingen in de verf zetten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaat is enkel kwantitatief of beslaat slechts een deel van de monetaire vertaling van een problematiek
<ul style="list-style-type: none"> - Gericht op transparant en logisch financieel verhaal - Inzetten met openheid van opties 	<ul style="list-style-type: none"> - Monetarisering los van doelgericht en logisch verhaal - Onverwacht resultaat niet erkennen.

Wat kunnen we bereiken met een kosten baten inzicht?

Een inzicht in kosten en baten geeft een financiële onderbouwing die dienstig is voor verschillende doelen. Je kan beslissingen verbeteren in beleid en verdeelvraagstukken. Kosten en baten helpen gedrag te beïnvloeden via financiële prikkels of bewustmakingscampagnes.

Onderstaand schema geeft voor ieder monetariseringsdoel een praktijkvoorbeeld.



Beleid of project beslissen

Een beslissingnemer voert algemeen beleid of keurt een groot project goed vanuit een bijkomend onderbouwend inzicht in kosten en baten.

Beslissen over het Sigma-plan

De beslissing over overstromingsbeveiliging in het Scheldebekken is gebaseerd op een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Die MKBA geeft doorlatende argumenten om te kiezen voor gecontroleerde overstromingsgebieden en niet voor een stormvloedkering op de Schelde.



Kosten en baten verdelen

De monetarisering geeft een inzicht in de verdeling van kosten en baten tussen individuele stakeholders, teneinde maatschappelijke baat te verzekeren. Het gaat bijvoorbeeld over financiële ruil tussen stakeholders of het afromen van (overmatige) meerwaarde.

Ruiloperaties voor detailhandel

Deze studie onderzoekt de financiële haalbaarheid van het verplaatsen van baanwinkels via ruiloperaties. Dit soort studie beoogt inzicht te verschaffen in het verdelen van kosten en baten tussen een aantal concrete spelers in een concreet gebied. Op basis van dergelijk inzicht kan je beslissingen nemen over de verdeling of verevening van kosten en baten.



Financieel prikkelen

Een monetarisering stelt financiële prikkels voor die kosten-baten efficiënt zijn. Denk aan een prijszetting, fiscale hervorming, heffingen of subsidies. Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt', rekent een financiële prikkel verborgen maatschappelijke kosten door naar de 'vervuiler'.

Gedragsverandering door een kilometerheffing

Heffingen voor 'rekenin-grijden' moeten mensen aanzetten tot een ander verplaatsingsgedrag. Dit studiewerk geeft vooral inzicht in externe kosten en baten die verplaatsingen genereren. Het is gericht op het potentiële effect van financiële prikkels die leiden tot gedragsverandering met lagere maatschappelijke kosten.

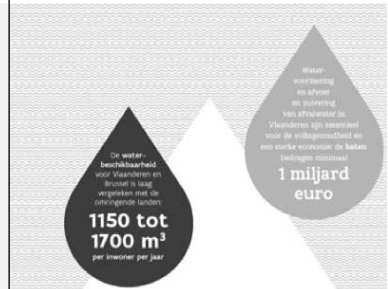


Bewustmaken

Een monetarisering levert inzichten op om te communiceren naar de maatschappij. Het gaat dan over bewustmaking, zonder directe financiële prikkels. De bewustmaking is gericht op gedragsverandering die tot hogere maatschappelijke baten leidt of individuele burgers financiële voordelen geeft.

Zuinig omspringen met drinkwater

De brochure 'Kostbaar water' wil gebruikers en belanghebbenden overtuigen om initiatieven te nemen die het watersysteem ten goede komen. Deze bewustmakingscampagne tracht mensen inzichten te geven op basis van financiële en andere argumenten.



Monetariseren en omgevingskwaliteit

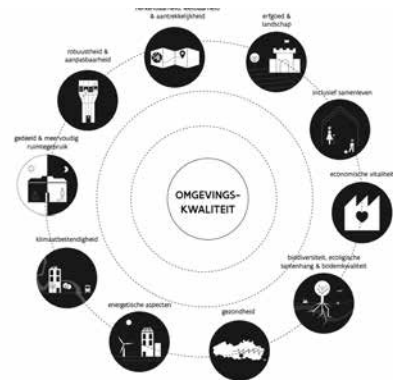
Omgeving geïntegreerd en op lange termijn bekijken

Eenvoudig gezegd, verenigt Omgevingsbeleid ruimte en milieu. Maar zo eenvoudig is het niet. Want zowel ruimte als milieu hangen vast aan tal van thema's. Denk maar aan mobiliteit, energie, biodiversiteit, klimaat, wonen, hinder, bodem, water, natuur, landbouw, sociale aspecten enzovoort. Kosten en baten kunnen van tel zijn voor al deze thema's. Beleid voor één thema heeft immers financiële effecten op andere thema's. Dit vraagt met andere woorden een geïntegreerde aanpak.

Voor omgevingsbeleid is het lange termijndenken cruciaal. We willen ook het (financieel) effect op volgende generaties kennen. Kosten en baten slaan vaak op een project van relatief beperkte omvang, zoals de ontwikkeling van een stationsomgeving. Kosten en baten zijn evenzeer relevant voor algemeen beleid op grote schaal, zoals regelgeving of een plan voor klimaat- of energiebeleid.

Omgevingskwaliteit op kop

Het is technisch vrij gemakkelijk om kosten en baten van harde infrastructuur in te schatten. Wat kost bijvoorbeeld een wegverbinding en welke mobiliteitsbaten genereert het? De kennis over kosten en baten groeit ook stelselmatig. Er zijn betrouwbare methodieken en cijfers. Er blijft evenwel werk aan de winkel om leefkwaliteit in beeld te brengen. In het omgevingsbeleid hebben we net extra aandacht voor leefkwaliteit, een veel minder gemakkelijk te monetariseren onderwerp. Het gaat dan over de kosten en baten van groen, basisvoorzieningen, milieukwaliteit, erfgoed, open ruimte, gezondheid, enz. De tien kernkwaliteiten in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zijn een goed aanknopingspunt om over leefkwaliteit te discussiëren.



Monetariserings schatten het belang van leefkwaliteit vaak cijfermatig klein in. Of ze begroten het slechts gedeeltelijk. Voor de publieke opinie, en zeker voor direct betrokkenen, is leefkwaliteit echter cruciaal. (Koopman, s 2018)

We mogen er eerlijk over zijn. Kosten en baten brengen nu eenmaal niet alles in beeld. Sommige zaken zoals natuur of welzijn zijn moeilijk of niet te monetariseren. Het wil echter niet zeggen dat ze onbelangrijk zijn. Daarom is een kosten baten afweging altijd een ondersteuning die je plaatst naast andere niet-monetariseerbare inzichten. Zorg er tenslotte voor dat een kosten-baten inzicht beleidsmakers niet afleidt van wat werkelijk telt: een verbeterde leefkwaliteit en de zorg voor volgende generaties.

Aan de slag in drie stappen

Hoe maak je kosten baten analyses doeltreffend zodat ze doorwerken in het omgevingsbeleid? Inzicht creëren in kosten en baten lijkt vaak een technisch hoogstandje met veel rekenwerk. Dergelijk rekenwerk is maar zinvol als je een werkwijze hanteert die de kans biedt om dat rekenwerk nuttig in te zetten. Je gaat aan de slag met 3 logische stappen en bijhorende tips. Het denkkader past binnen een systematische kennisopbouw.



Stap 1: Verkennen

Iedere monetarisering voor omgevingsbeleid zou eerst het nut, het doel, het mandaat en een realistisch verwachtingsniveau moeten verkennen.

- **selectief & nuttig**

Een monetarisering kan nuttig zijn binnen een proces. Zet het echter niet zomaar in. Monetarisieren is enkel zinvol bij grote investeringen, complexe beleidsvraagstukken en wanneer het maatschappelijk debat dit vraagt. Zie een monetarisering niet als een verplichting of formaliteit.

- **doelbepaling**

Een verkenning van de financiële logica van een situatie helpt om je doel te bepalen. Moet je op zoek naar een kosten-baten afweging, een financiële prikkel (zoals subsidies of heffingen), een verevening of een sensibilisering? Verken de drijvende krachten achter de kosten en baten. Vind de financiële logica en bepaal daarop je focus.

- **rol & mandaat**

Verduidelijk je positie als opdrachtgever:

- Als bewaker van het maatschappelijk belang
- Als financieel belanghebbende

Geef als opdrachtgever een helder mandaat over het nagestreefde doel, de inhoudelijke scope en de verbeteringsmarge in het project. Wees besluitvaardig in het verloop van de monetarisering en bij gebruik van de resultaten.

- **verwachting**

Bekijk je monetarisering niet als mirakeloplossing, maar als technisch hulpmiddel. Een monetarisering is ondersteunend voor de besluitvorming. De monetarisering zorgt op zichzelf niet voor onderhandeling, draagvlak of besluitvorming. Wees realistisch: niet 'alles' is in geld uit te drukken. Zeg dit ook eerlijk. Geef het tijdsperspectief van de monetarisering aan.

Stap 2: Monetariseren

Het monetariseren zelf plaats je binnen een overlegproces met marge voor projectverbetering en oog voor stakeholders. De monetarisering streeft naar herkenbare resultaten die ruimte laten voor kwalitatieve beschouwingen in plaats enkel monetaire.

- **overlegproces**

Plaats je monetarisering in een ruimer geïntegreerd proces. Combineer met andere onderzoeken. Plaats je monetarisering niet nét voorafgaand aan de beslissing. Analyseer het partnerschap om je stakeholders te kennen. Betrek stakeholders via joint fact finding in een vroeg stadium.

- **herkenbaar**

Hou je monetarisering herkenbaar, tastbaar en begrijpbaar. Toon geen cijfers die abstract blijven of niet aanspreken. Toon waar nodig ook niet-monetaire vertalingen zoals 'levensjaren', 'tijdsverlies' enz. Maak je monetarisering relevant voor de beleidsdoelstelling. Speel in op de kern van het maatschappelijk debat.

- **verbetering**

Sta als opdrachtgever en opdrachtnemer open voor onverwachte resultaten. Zie opportuniteiten en vermijd vooroordelen. Monetariseer aantrekkelijke alternatieven voor verschillende stakeholders. Zie de monetarisering als hefboom voor projectverbetering. Wees eerlijk als er geen projectverbetering mogelijk is.

- **ook kwalitatief**

Beschrijf niet-monetariseerbare posten gedetailleerd. Toon financiële resultaten steeds samen met de kwalitatieve aspecten. Voel aan welke issues doorslaggevend of dominant zijn in het debat. Hou daarmee rekening, ook als deze issues niet monetariseerbaar zijn, of kleine bedragen vertegenwoordigen.

- **verdeling**

Zet kosten en baten voor individuele stakeholders af tegen maatschappelijke baten. Voorzie waar nodig individuele compensaties voor verliezende partijen. Zoek consensus tussen stakeholders over de waardering van individuele situaties. Verreken sociale effecten op een billijke wijze.

Stap 3: Doorwerken

Om een kosten-baten te laten doorwerken is de interpretatie van resultaten van het grootste belang, ondersteund door heldere communicatie, draagvlakvorming en begeleiding van de besluitvorming.

- **interpretatie**

Om een goede beleidsdoorwerking te verzekeren, zet je het technische rekenresultaat om in een heldere en eenvoudige interpretatie. Bij gebruik voor gedragsbeïnvloeding vorm je het resultaat om tot een communiceerbare boodschap. Je richt je daarbij op de beoogde doelgroep.

- **communicatie**

Communiceer de eenvoudige interpretatie actief. Zo geef je iedereen dezelfde boodschap en vermijd je misvattingen. Versterk het draagvlak, in het bijzonder bij stakeholders met grote zeggingskracht.

- **besluitvorming**

Ondersteun en begeleid de besluitvorming. Laat een monetarisering geen eigen leven leiden. Licht de resultaten toe aan beleidsmakers. Geef aan hoe de monetarisering de besluitvorming zou beïnvloeden. Geef vanuit een experten-inschatting weer welke financiële gevolgen een beslissing zou hebben die afwijkt van onderzochte alternatieven.

Permanente kennisopbouw

Een permanente en overkoepelende kennisopbouw is een conditio sine qua non. Het is de zorg van een netwerk van experts. What's in it for you?

In een kosten-baten verhaal zijn er veel spelers die zich in hun rol erkend willen zien. Een goed proces schakelt alle spelers in op basis van hun capaciteiten en financieel belang.

- **kennis**

Investeer als overheid in standaard-methodieken, kengetallen en andere monetaariseringskennis. Doe aan kennisopbouw over de monetaarisering van leefkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, hinder, gezondheid. Bekijk aspecten geïntegreerd vanuit een omgevingsverhaal. Centraliseer en ontsluit de kennis.

- **community**

Werk aan de uitbouw van een structurele en multidisciplinaire community van (Vlaamse) experts die kennis delen en ontwikkelen. Zoek consensus binnen de community over methodieken en kengetallen. Voorzie ruimte voor academische toetsing en overheidsverankering.

What's in it for you?

In een kosten-baten verhaal zijn er veel spelers die zich in hun rol erkend willen zien. Een goed proces schakelt alle spelers in op basis van hun capaciteiten en financieel belang.

Als **Overheid** (en meestal de opdrachtgever van een monetaarisering) onderbouw je het omgevingsbeleid met een inzicht in kosten & baten als dit een overlegproces ten goede komt. Je staat open voor projectverbetering en gebruikt kosten en baten transparant in de besluitvorming.



Professionals die monetaariseringen opmaken of begeleiden vormen een **kennisnetwerk**. Zij zetten de drie denkstappen doelmatig in. Ze vullen kwantitatieve inzichten aan met kwalitatieve overwegingen. Ze reiken herkenbare resultaten aan met een eenduidige interpretatie. Door permanente kennisontwikkeling bouwen ze geloofwaardigheid op.

Externe belanghebbenden (zoals nutsbedrijven, dienstverleners, ontwikkelaars, eigenaars) geven hun belang transparant aan. Ze brengen hun kennis neutraal in. Aanvaard dat de 'vervuiler betaalt' en streef een billijke verdeling van kosten en baten na.

Al dan niet georganiseerde burgers vragen naar de kosten en baten voor de **samenleving**. Ze roeren zich in het debat door heldere argumenten en transparante communicatie te vragen.

Conclusies

Meer en meer maken we in Vlaanderen en in Nederland monetaiseringen (zoals maatschappelijke kosten-baten analyses) voor de onderbouwing van (projecten in) het omgevingsbeleid. De discussie over het omgevingsbeleid wordt meer en meer gemonetariseerd. Men durft de gevolgen van projecten of beleidsintenties uit te drukken in geldwaarde. Met deze nieuwe inzichten ontstaan interessante debatten over de financiële haalbaarheid van een beleidsmaatregel, maar ook over de billijke verdeling van kosten en baten. Het communiceren over deze kosten en baten naar het ruime publiek kan aanzetten tot gedragswijziging. Tenslotte kunnen ook financiële stimuli worden ontwikkeld op basis van monetaisering.

Het monetaiseren van omgevingskwesties is nochtans niet evident. Omgevingsbeleid gaat in essentie over langetermijndenken. Het doorrekenen van langetermijngevolgen is niet zo eenvoudig en doet de onzekerheid toenemen. Tegelijkertijd werkt omgevingsbeleid aan omgevingskwaliteit, een begrip dat niet eenvoudig in meetbare en monetaiseerbare indicatoren is om te zetten.

Dit artikel doet een coherent voorstel om monetaiseringen in de toekomst meer doeltreffend aan te pakken. Dit betekent doordacht aan de slag gaan: zowel aandacht te hebben voor de verkenning van het project, de kwalitatieve monetaisering samen met stakeholders, en de doorwerking van het project naar de besluitvorming toe. Hiervoor staat een arsenaal aan tips ter beschikking. Dergelijke aanpak verbetert de doorwerking van een monetaisering in omgevingsbeleid.

Het artikel roept op om de ingeslagen weg van monetaisering verder te bewandelen en binnen de plannerswereld een community uit te bouwen van experts over deze materie. We zien vooral meerwaarden, maar toch ook enkele valkuilen. Cijfers en methodieken kunnen immers ook worden misbruikt en uit de context worden gehaald. Aan de globale doelstelling twijfelen we echter niet: beter beleid voor minder geld.

Referenties

Departement Omgeving (2019). Een betere omgeving brengt op, Beleidsverkenning naar een doelgerichte en innovatieve inzet van monetaisering in omgevingsbeleid, Technisch achtergrondrapport.

European Commission (2017). What are the health costs of environmental pollution?

Koopmans C. (2018). Het belang van de leefomgeving, Verschillen tussen MKBA's en maatschappelijke discussies, Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/publicatie/het-belang-van-de-leefomgeving-verschillen-tussen-mkbas-en-maatschappelijke-discussies>

Mouter N. (2016). Dutch politicians use of cost-benefit analysis, Delft.

Planbureau voor de Leefomgeving (2019). Effecten ontwerp klimaatakkoord.

Rebelgroep Advisory (2018). Expertadvies 'Cases voor een innovatieve en doelgerichte inzet van monetaisering in het omgevingsdenken'.

VITO NV. (2018). Expertadvies 'Cases voor een innovatieve en doelgerichte inzet van monetaiseringen in het omgevingsdenken'.

Met MEER actoren MEER doen voor klimaat en energie

Moderator: **David Dooghe** (bestuur Plandag)
Reflectant: **Roel Massink** (Gemeente Utrecht)

Anneloes van Noordt

Wie voelt zich verantwoordelijk voor de energietransitie?
Een relationele multi-actoren analyse van de complexe klimaat en energie uitdagingen

Celine Brus

The Scale up Capacity of a District Approach: Complexity Challenges and Collaborative Governance in the Local Energy Transition

David Evers, Pia Nabielek en Joost Tennekes

De dubbele opgave: een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief

Geert Mertens

Goed leven binnen de grenzen van onze leefomgeving: op zoek naar humanity's sweet spot in en actueel omgevingsdiscours / Opinie

Wie voelt zich verantwoordelijk voor de energietransitie?

Een relationele multi-actoren analyse van de complexe klimaat en energie uitdagingen

Anneloes van Noordt

Stellingen

1. Een breed scala aan actoren is betrokken bij de energietransitie, een eerste stap is om deze actoren in beeld te brengen;
2. De overheid is nog steeds de belangrijkste actor, maar samenwerkingen met marktpartijen en burgerorganisaties treden steeds meer op de voorgrond;
3. De energietransitie kan enkel succesvol worden indien alle actoren (overheid, markt, burgergemeenschap, kennisinstellingen) op alle schaalniveaus worden betrokken en elk zijn verantwoordelijkheid neemt.

Wie voelt zich verantwoordelijk voor de energietransitie?

Een relationele multi-actoren analyse van de complexe klimaat en energie uitdagingen

Anneloes van Noordt

Inleiding

De energietransitie is één van de grote uitdagingen waar onze huidige samenleving voor staat. Volgens het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) vormen broeikasgassen uitgestoten door het gebruik van fossiele brandstoffen voor onze energieproductie de grootste bijdrage aan klimaatsverandering. Het koolstofarm maken van onze energieproductie is daarom het belangrijkste onderdeel van mitigatie strategieën (IPCC, 2014). Deze paper wil ingaan op de verschillende actoren die de transitie naar een duurzaam energiesysteem mee vormgeven. Voor transities in het algemeen wordt er beargumenteerd dat er een breed scala aan actoren is betrokken (Avelino & Wittmayer, 2016), gezien deze inherente multi-actor eigenschap van transities is het dan ook belangrijk om deze verschillende groepen actoren te analyseren. De energietransitie kan als zeer complex worden gezien, doordat het zich op verschillende schalen manifesteert. Deze verschillende schalen refereren zowel naar ruimtelijke, socio-politieke als temporele schalen. Bovendien steunt deze transitie op collectieve (van Noordt, 2017) en lange termijn processen waarbij meerdere actoren betrokken moeten worden om fundamentele sociale en technische innovatie te bereiken (Sung & Park, 2018). De paper zal beargumenteren dat door deze complexiteit de traditionele rol van de overheid en de capaciteit van deze overheid niet volstaat om de uitdaging van de energietransitie alleen aan te pakken. Governance wordt in deze paper daarom gezien als een collaboratief proces tussen publieke, private en civiele partijen (L. Boelens, 2010).

Multi-actor klimaat-governance bekeken vanuit relationale actor-netwerken

Deze paper maakt gebruik van een aantal concepten die ontleend zijn aan 'environmental governance'. Hoe we omgaan met klimaatverandering kan hierbij worden gezien als het meest typische voorbeeld van environmental governance dat zich over verschillende schalen heen manifesteert. De uitstoot van broeikasgassen gebeurt lokaal, maar het geaccumuleerde effect is over de gehele wereld te meten in de atmosfeer. Daarenboven laten de gevolgen zich vooral weer op een lokaal niveau voelen. Deze paper spreekt daarom ook over klimaat-governance. Met governance wordt eerst en vooral niet hetzelfde als overheid of bestuur bedoeld en ook niet naar de samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus verwezen. Governance gaat zowel over acties vanuit de overheid als over acties getrokken vanuit gemeenschappen, bedrijven en NGO's (L. Boelens, 2010; Lemos & Agrawal, 2006; Loorbach, 2007). Governance kan hierdoor per definitie als multi-actor worden beschouwd (Newell, Pattberg, & Schroeder, 2012).

De complexiteit en verspreide oorzaken van klimaatsverandering en het onvermogen van overheden om dit adequaat aan te pakken, heeft ervoor gezorgd dat ook actoren buiten de overheid een essentiële rol oppakken om de publieke opinie te mobiliseren, nieuwe oplossingen aan te dragen en netwerken van instituties en actoren te vormen (Lemos & Agrawal, 2006; Newell et al., 2012). Het feit dat betrokkenheid en samenwerking van deze actoren noodzakelijk is laat ook een veranderend spectrum van macht en middelen zien in de wereldwijde politieke en economische arena. Er is een trend van een groeiende macht van ten eerste niet-gouvernementele organisaties (NGO's) met transnationale netwerken, ten tweede de macht van multinationalaal kapitaal, maar ten derde ook een groeiende invloed van steden en regio's in plaats van nationale overheden (Newell et al., 2012). Binnen

de literatuur zijn er verschillende kampen die elk beargumenteren waarom overheid, markt of burgergemeenschap gebaseerde governance strategieën het beste zijn om klimaatvraagstukken aan te pakken. De overheid heeft de macht om regelgeving op te leggen, terwijl de markt kan inspelen op de menselijke behoefte aan consumptie en burgergemeenschappen dan juist weer rekening houden met solidaire relaties en gebruik kunnen maken van specifieke, lokale kennis (Lemos & Agrawal, 2006; Ostrom, Schroeder, & Wynne, 1993).

Aangezien deze paper de verschillende betrokken actoren centraal stelt baseert deze paper zich ook op de concepten vanuit Actor-Network Theory (ANT). Deze theorie, die origineel was ontwikkeld door Bruno Latour, Michel Callon en John Law (Callon, 1999; Latour, 1996, 2005; Law, 1992) geeft een benadering die gebruikt kan worden om sociale relaties tussen verschillende actoren in zogenaamde actor-netwerken te bestuderen. Deze benadering is uniek, omdat het benadrukt dat actoren in constante interactie moeten zijn om hun netwerk vorm te geven, maar ook dat het netwerk en de actoren zelf veranderen door deze interactie. Bovendien ziet de methodiek niet-menselijke actoren, zoals documenten of onze leefomgeving, ook als belangrijke actoren die bijdragen aan onze sociale maatschappij. Een belangrijke term binnen ANT voor deze paper is 'Agency' ofwel de capaciteit om actie te ondernemen. Het onderwerp van actoren en hun vermogen tot handelen wordt vaak impliciet behandeld binnen bestaand onderzoek (Fischer & Newig, 2016). Agency verwijst ook naar de diverse manieren waarop verschillende actoren invloed uitoefenen, gedrag voorschrijven, participeren in het opmaken van regelgeving, hun eigen regels maken en op die manier bijdragen aan de sturing van de maatschappij. Deze capaciteit komt voort uit het werken met en dóór verschillende andere actoren. De capaciteit om actie te ondernemen van een bepaalde actor is verworven en relationeel in plaats van inherent en individueel. Als en wanneer verschillende actoren samenwerken komt dit niet door een natuurlijke afstemming van interesses, maar eerder doordat potentieel erg verschillende belangen zijn vertaald of overgezet. Compromissen zijn op die manier gemaakt en actoren met verschillende belangen zijn ervan overtuigd dat om hun eigen doelen te behalen het belangrijk is om samen te werken met anderen (Rutland & Aylett, 2008).

ANT kan vooral gezien worden als een sterke analytische methodiek, waarvoor het in deze paper ook gebruikt zal worden. De eerste stap van deze methodiek is het identificeren van het probleem en de relevante actoren (Callon, 1986), voor deze paper is dat de energietransitie als probleem en de overheid, markt en burgergemeenschap als grote groepen van actoren. De tweede stap is om te zien op welke manier deze actoren geïnteresseerd zijn in een oplossing en of zij daaraan bij willen dragen. De derde stap is het vormen van netwerken tussen verschillende actoren voor een gemeenschappelijk doel, terwijl de laatste stap overgaat tot daadwerkelijke mobilisatie van de kracht van de associatie tussen de verschillende actoren (Callon, 1986). De eerste stap, 'problematisation', wordt in het kader van deze paper niet verder toegelicht. De energietransitie en de eraan gekoppelde ruimtelijke uitdagingen zijn zeer complex, maar worden hier als gegeven beschouwd. De laatste drie stappen ('interestement', 'enrolment' en 'mobilisation') worden hieronder verder onderzocht per actor groep.

De overheid als belangrijkste actor

Tot de jaren '80 werd de overheid gezien als de best geplaatste actor om problematieken van algemeen belang zoals milieuproblemen aan te pakken. Gecentraliseerde interventies waren tot die tijd dan ook de geijkte manier om in te grijpen. In de jaren '80 begon het geloof in de almachtige overheid echter steeds meer af te brokkelen. Zowel op het vlak van

economisch management (liberalisering) als op het vlak van de beheerder van natuurlijke rijkdommen begon de overheid terrein te verliezen. Een beweging richting meer democratische vormen van governance begon op gang te komen gebaseerd op een hoger niveau van participatie en meer betrokkenheid van burgers bij het beleid (Lemos & Agrawal, 2006). Het heeft er ook voor gezorgd dat markt gebaseerde en gemeenschap gebaseerde actoren een grotere rol konden opnemen. Deze niet-overheids actoren zijn niet enkel betrokken bij co-governance, zij produceren, bepalen en implementeren governance (Newell et al., 2012).

De overheid kan echter nog steeds gezien worden als één van de belangrijke actoren betrokken bij de energietransitie en als potentiële trekker van projecten (Sung & Park, 2018). Eerst en vooral is het hierbij belangrijk om erop te wijzen dat 'de overheid' geen homogene entiteit is, maar zelf ook een netwerk van verschillende actoren is op verschillende schaalniveaus (Paavola, Gouldson, & Klavánková-Oravská, 2009) en verdeeld in verschillende sectoren. Maar de rol van deze overheid is aan het veranderen van een rol als verzorger en controleur gebaseerd op constitutionele macht naar een rol van coördinator, facilitator en het samenbrengen van publieke en private middelen, waarbij de overheid meer en meer afhankelijk wordt van andere actoren (Pierre & Peters, 2000). Regelgeving is steeds meer een proces waarbij verschillende belangengroepen of actoren binnen een maatschappij bijdragen aan het uittekenen van een collectieve strategische richting. Omgekeerd kan beleid ook weer bepaalde niches creëren en ondersteunen, de aantrekkelijkheid van investeringen in hernieuwbare bronnen vergroten, onzekerheden rond toekomstige beleidsopties wegnemen en collectieve projecten ondersteunen (Sung & Park, 2018).

Indien we concreet kijken naar de rol van de overheid binnen de energietransitie dan zijn er enkele verschillen te zien tussen Nederland en Vlaanderen. In Nederland is er in 2013 een energieakkoord getekend tussen de Nederlandse overheid en werkgevers, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen rond energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Dit akkoord vormde een belangrijke drijfveer voor de energietransitie in Nederland (Herrewijnen & Lewis, 2017; SER, 2013). Daarnaast is in de aanloop naar de Klimaatconferentie van 2015 in Parijs een klimaatwet gepresenteerd die in 2018 door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Deze wet streeft naar een reductie van 49% van de CO₂ uitstoot in 2030 en 95% in 2050. Het Klimaatakkoord tenslotte legt afspraken vast tussen de overheid en verschillende sectoren over de manier waarop de klimaatdoelen in de klimaatwet kunnen worden gehaald (SER, 2018). Ook Vlaanderen volgt de EU doelstellingen en heeft in 2013 haar eerste Klimaatbeleidsplan 2013-2020 opgemaakt. In 2018 is vervolgens haar ontwerp klimaatbeleidsplan 2021-2030 en ontwerp energiebeleidsplan goedgekeurd. In 2016 was hiervoor de aftrap met een Vlaamse Klimaatopbouw waarna er via specifieke klimaatrondetafels verder werd gewerkt per sector. Het ontwerpplan volgt de Europese lijn met een reductiedoelstelling CO₂ van 35% tegen 2030.

De Vlaamse provincies hebben elk hun eigen doelstellingen naar voren geschoven. Limburg, West-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen willen klimaatneutraal zijn tegen 2050. Vlaams-Brabant zelfs al tegen 2040. Antwerpen tenslotte richt zich vooral op het klimaatneutraal worden van de eigen organisatie tegen 2020. Het Nederlandse Klimaatakkoord schuift Regionale Energie Strategieën naar voren om de nationale afspraken in de praktijk te brengen. In totaal zijn er 30 regio's afgebakend waarin vooral de opgaves rond gebouwde omgeving en energie verder uitgewerkt moeten worden. Een belangrijke focus binnen deze RES is ook de ruimtelijke impact (SER, 2018). De onderschrijving van het burgemeester-

sconvenant tenslotte, kan dan weer gezien worden als een ruwe eerste indicator om te zien in welke mate gemeenten zich engageren in hun klimaatbeleid. In 2018 hadden 251 van de 300 gemeenten en steden in Vlaanderen het Burgemeestersconvenant ondertekend (Covenant of Mayors Office, 2019). De Vlaamse overheid ondersteund deze gemeenten bij de opmaak van hun plannen door het aanbieden van data en tools. In groot contrast hiermee staan de 19 van de in totaal 355 Nederlandse gemeenten die het burgemeestersconvenant hebben getekend. Het ondertekenen en opstellen van een actieplan zegt echter nog weinig over de ambities zelf en de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen. Bovendien blijkt uit ander onderzoek naar de coalitieakkoorden dat meerdere, vooral grotere gemeenten in Nederland wel degelijk lange termijn klimaatdoelstellingen willen opstellen (Wallaart & Kusse Public Affairs (WKPA), 2018).

Waar in Nederland het nationale niveau de trekker en beslisser lijkt te zijn, met delegatie naar vooral het regionale niveau, is dit in Vlaanderen meer een combinatie van het gewest met de gemeenten ondersteund door provincies en intercommunales in bepaalde gevallen. In Nederland lijkt de samenwerking van overheid met vooral bedrijven, maar ook de burgermaatschappij verder ontwikkeld en zijn bovendien de doelstellingen ambitieuzer gedefinieerd. Ondanks bovengenoemde beleidsvoornemens in zowel Vlaanderen als Nederland is de uitwerking van beleidsinstrumenten nog onvoldoende concreet (Planbureau voor de Leefomgeving, 2018). Ook de resultaten blijven achter op de aangehaalde ambities. Uit de recentste cijfers van Eurostat blijkt dat wat betreft het aandeel hernieuwbare energie Nederland en België nog onderaan bungelen binnen de EU. In België is het aandeel hernieuwbare energie 9,1% in 2017, terwijl dit 13% in 2020 moet zijn. De primaire energieconsumptie is in 2017 met 0,4% gezakt ten opzichte van 2006. Het doel is een daling van 20%. Nederland doet het nog slechter met 6,6% hernieuwbare energie nu en een streefdoel van 14% tegen 2020. De primaire energieconsumptie is ten opzichte van 2006 met 0,7% gezakt (EUROSTAT, 2019a, 2019b).

Bedrijven zetten in op een nieuwe groeiende markt

Naast de verschillende overheden zijn ook marktpartijen een belangrijke speler in de klimaat- en energietransitie aangezien zij competitieve producten en diensten op de markt brengen (Fischer & Newig, 2016). Deze marktpartijen betreffen zowel de gebruikelijke instanties zoals de bedrijven, handelaars en de industriële sector, maar ook financiële instellingen of projectontwikkelaars. Daarbij kan er een onderscheid gemaakt worden tussen economische actoren gerelateerd aan de gevestigde technologieën die vaak niet al te bereid zijn om veranderingen in het systeem te ondersteunen die hun eigen werking negatief zouden beïnvloeden aan de ene kant (Meadowcroft, 2009). En aan de andere kant nieuwkomers op de markt die kansen zien, maar zelfs ook gevestigde bedrijven die profiteren van nieuwe ontwikkelingen om hun bedrijfsstrategie te diversifiëren. Industrie en bedrijven leggen zich daarnaast vaak vrijwillige doelen met betrekking tot duurzaamheid, klimaat en hernieuwbare energie op, omdat ook zij zich bewust zijn van de duurzaamheidsuitdagingen en de wankelende bevoorradingszekerheid van hun grondstoffen. Ze doen dit in veel gevallen als een strategie om al vooruit te lopen op wetgeving die er aan gaat komen. Er kan dan ook beargumenteerd worden dat als het vooruitzicht op strengere regelgeving (vanuit de overheid) er niet zou zijn, bedrijven ook niet vrijwillig zichzelf strengere regels opleggen. Meer nog: de schaduw die een toekomstige wet vooruitwerpt en de anticiperende houding van bedrijven heeft ook weer een zichzelf versterkend effect op het ontstaan en de effectiviteit van die wetgeving zelf (Mackendrick, 2005; Newell et al., 2012; Segerson & Miceli, 1998). Ondernemers hebben dan ook behoefte aan duidelijkheid over wat de overheid nastreeft en wat van hen verwacht wordt.

Een nieuwe trend binnen de bestaande economische structuren is het omschakelen van een product-economie naar een diensteneconomie en een deeleconomie. Gekoppeld aan de energietransitie kunnen voorbeelden worden gegeven van nieuwe business modellen rond vastgoed, waarbij men niet alleen uitgaat van het vastgoedproduct zelf, maar ook diensten gekoppeld aan dit vastgoed, zoals de DBFM-formule (Design Build Finance Maintenance), waarbij opbrengsten uit investeringen over een langere periode dan een klassieke projectontwikkeling worden verspreid. Hierdoor nemen de winstmarges toe en kan er ook over een langere termijn worden gedacht (Van Den Driessche, Nijs, Rédelé, Oelbrandt, & Van Steenkiste, 2019). Ook ESCO's (Energy Service Company) zijn nieuwe opkomende providers. ESCO's zijn bedrijven die energiediensten leveren. De essentie van een ESCO-overeenkomst is vrij eenvoudig: de ESCO voert een energieproject of energetische renovatie uit en financiert die investering ook zelf. Dankzij deze investering daalt het energieverbruik en dus de energiefactuur. De investering door de ESCO wordt in maandelijkse termijnen terugbetaald gebruik makend van het verschil in de energiefactuur (Van Den Driessche et al., 2019).

In Vlaanderen vertegenwoordigd Flux50 een heel aantal marktpartijen. Anticiperend op de engagementen van de Vlaamse overheid tijdens de Vlaamse Klimaatop in 2016 hebben drie sectoren, namelijk energie, ICT en de bouw, zich, samen met een aantal kenniscentra, Energyville, UGent, iMinds, Pixii en WTCB hun krachten gebundeld. Later zegt ook de Vlaamse Overheid zelf steun toe aan dit initiatief. Flux50 gaat vooral uit van de economische opportuniteiten die zich voordoen als gevolg van de energietransitie en de groei en banen die het kan creëren. Flux50 als organisatie wil zich ook opwerpen als facilitator in de samenwerking tussen Vlaamse bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. Op dit moment zijn er meer dan 140 leden (Flux50, 2019). Ook in Nederland is er een gelijkaardige organisatie. Onder de naam Nederlandse Klimaatcoalitie wordt klimaatneutraal ondernemen gepromoot en de deelnemers ondertekenen een Code of Conduct om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Net als in Vlaanderen bestaat dit netwerk niet enkel uit bedrijven, ook de Nederlandse overheid, instellingen en NGO's hebben zich aangesloten. Het netwerk ontstond als reactie op de Klimaatop in Parijs en tijdens de Nationale Klimaatop in Nederland traden heel wat bedrijven naar voren met een belofte voor uitstootreductie. In 2018 is de Klimaatcoalitie overgegaan in Futureproof community.

Zowel in Nederland als in Vlaanderen lijkt er zich dus een Triple Helix (Luuk Boelens, 2009; Carayannis & Campbell, 2009, 2010; Etzkowitz & Leydesdorff, 2000) rond energietransitie te ontwikkelen. Door de samenwerking en interactie van universiteiten, industrie en overheid wordt er een nationaal innovatie systeem gecreëerd. Het is wederom te vroeg om al conclusies te trekken rond de effectiviteit van deze 'tri-laterale netwerken', al kan deze eerste snelle analyse wel gebruikt worden als basis voor verder onderzoek.

De burgermaatschappij als nieuwe, snel groeiende actor

Tot vrij recent werd het maatschappelijk-politieke discours gedomineerd door een twee-sectoren-model, namelijk de overheid en de markt (Salamon, 2010). De burgermaatschappij treedt echter steeds meer naar voren als een legitieme actor in de politieke en maatschappelijke arena. Op dit moment is de rol en de functie van de burgermaatschappij bij transitie in het algemeen nog niet duidelijk gedefinieerd (Sung & Park, 2018), maar duidelijk is wel dat ze door hun acties zowel de overheid als de markt kunnen beïnvloeden (Fischer & Newig, 2016) en ze meer en meer aandacht krijgen van onderzoekers (Avelino & Wittmayer, 2016). De burgermaatschappij is een zeer brede

categorie en kan als de meest heterogene actor groep worden omschreven. Het vertegenwoordigt zowel officiële entiteiten zoals vakbonden, NGO's, verenigingen en coöperaties als informele entiteiten zoals families. Door deze diverse samenstelling is het ook zeer moeilijk om deze groep actoren te analyseren en hun relevantie ten opzichte van overheid en marktpartijen in te schatten (Avelino & Wittmayer, 2016).

Vanuit de overheid is er ook steeds meer erkenning voor de 'gemeenschap' en de mogelijkheden die er zijn om deze gemeenschap taken die oorspronkelijk door die overheid werden gedaan, te laten uitvoeren. Deze trend, gecombineerd met een grotere assertiviteit van burgers, heeft ervoor gezorgd dat zelf-organiserende initiatieven steeds meer voorkomen (Lanckswaert, 2009). Ook binnen de energietransitie nemen burgers meer en meer het heft in eigen handen. Ze starten gezamenlijk en participatief hernieuwbare energie en energie efficiëntie projecten op. Alhoewel er een grote variëteit is tussen deze gemeenschap gebaseerde initiatieven hebben ze allemaal gemeen dat ze grotendeels lokaal gebaseerd, niet-commercieel, en kleinschalig zijn. Bovendien steunen ze vooral op het engagement en de acties van zeer gemotiveerde mensen met beperkte macht en middelen (Oteman, Wiering, & Helderma, 2014).

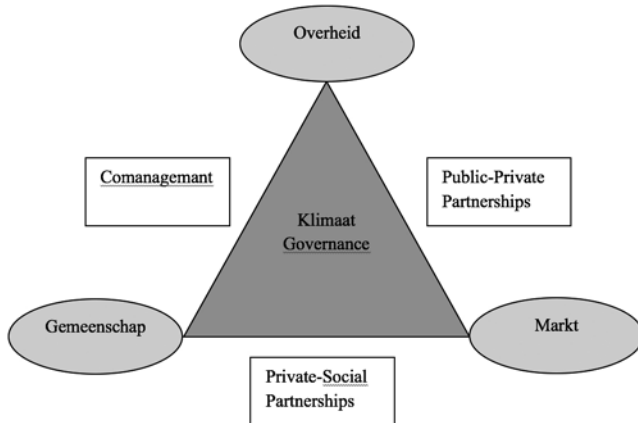
In Nederland is er een sterke stijging van energiecoöperaties de laatste tien jaar. In 2018 kende Nederland 484 coöperaties, met bijna 70.000 leden. Het doel van deze coöperaties is het zoveel mogelijk in eigen hand houden van energiebesparing, opwekking en handel, waarbij de opbrengsten terugvloeien naar de lokale gemeenschappen. Op deze manier willen ze een nieuwe vorm van maatschappelijk eigenaarschap en zeggenschap ontwikkelen in de energievoorziening. Projecten gaan van collectieve zonnedaken en -parken, windturbines en – parken (met 5% van de totale wind op land capaciteit in handen van coöperatieven) tot energiebesparing en warmte-alternatieven en zelfs energieleveranciers (Schwencke, 2018). Een bijkomende stimulans is dat in het Nederlandse Klimaat-akkoord is opgenomen dat 50% van alle nieuwe wind- en zonproductie in eigendom van de lokale omgeving moet komen. In haar Visie 2050 (Vlaamse Regering, 2015), benadrukt de Vlaamse Regering ook deze nieuwe rol voor burgers. Ze vraagt haar burgers om actiever en meer betrokken te zijn in de maatschappij en te participeren aan de deel-economie en de peer-to-peer economie. In Vlaanderen zijn er al meer dan 75.000 Vlamingen lid van een energiecoöperatie, terwijl er 23 erkende energiecoöperaties zijn (Vlaams Energie Agentschap, 2019).

De vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland is moeilijk te maken. In Nederland is er al tien jaar een lokale energiemonitor die duidelijk in beeld brengt welke lokale coöperaties er bestaan, hoeveel leden er zijn en wat de groei is, zowel qua leden als qua energie opbrengst. In Vlaanderen ontbreekt er op dit moment zo'n duidelijke monitor. Het Vlaams Energie Agentschap is recent wel gestart om energiecoöperaties in beeld te brengen, maar gaat hierbij niet zo ver als in Nederland. De cijfers geven aan dat er bijna evenveel leden zijn in Vlaanderen als in Nederland. In Vlaanderen zijn er echter veel minder coöperaties, dit duidt erop dat de coöperaties die er zijn, veel groter zijn en meer leden tellen. Dit brengt natuurlijk vragen naar voren over de daadwerkelijke participatiegraad van die leden.

Klimaat-governance: hybride samenwerkingsvormen tussen gemeenschap, markt en overheid

Waar er in het verleden vaak de voordelen van één type actor boven een ander type actor werden beargumenteerd wordt er tegenwoordig vaak een veel genuanceerdere blik geworpen op governance strategieën. Onderzoek en de praktijk leggen steeds meer

opportunities are open for hybrid forms of cooperation that cross the boundaries between the market, community and government. Moreover, there is also a growing need for these partnerships (Newell et al., 2012). These hybrid forms are based on the understanding that no single actor has the capacity to address all facets, dependencies and scales of the climate problem. Cooperation is therefore evident: the weaknesses of one partner are addressed while building on the strengths of the other partner and vice versa. Figure 1 shows which stakeholder groups are at the table and how they cooperate.



Figuur 1. Actoren en samenwerkingen bij klimaat-governance (naar (Lemos & Agrawal, 2006))

What is clear from the examples mentioned in the Netherlands and Flanders is that actions purely from one type of actor are no longer common. It is always assumed that a cooperation between at least two of the sectors mentioned above is required, where one actor can often be distinguished as the driving force. This driving force can also change as the progress of a process or project evolves. According to ANT, a cooperation of actors is in constant motion. Today, a broad spectrum of hybrid governance strategies is applied and it is clear that the effectiveness of strategies that are purely initiated by government, market or community depend on the support of the other domains (Lemos & Agrawal, 2006). The government still seems to play a leading role. As we look at the short analysis of what is happening in the Netherlands and Flanders, the government is often involved, at least as a stimulator, but also as a (co-)driver. Because the two-sector model is being supplemented by the citizen community and by the increasing decentralization, the role of local governments is becoming more important. There is still a need for a more integral approach, both between the different policy levels and between the different policy sectors. The task is not the exclusive responsibility of the different governments. It is a more collective task that has an impact on the market, neighborhood organizations and semi-public institutions (Van Den Driessche et al., 2019).

This shift within climate policy towards climate governance, where not only the government is seen as the actor capable enough to address the climate problem, has major consequences and also brings its own problems along with it. So the focus is moving from individual initiatives and companies towards a movement towards a decreasing emphasis on the democratic process and an increasing complexity

in de maatschappij. Degene die mee kunnen stappen in deze nieuwe vorm van governance zullen hiervan profiteren, terwijl degene die gemarginaliseerd worden in de maatschappij er enkel verder op achteruitgaan (Lemos & Agrawal, 2006). Recent onderzoek toont bovendien aan dat de overheid en marktpartijen de transitie naar hernieuwbare energie direct promoten, terwijl de burgergemeenschap eerder indirect invloed heeft door zijn interactie met de markt en overheid (Sung & Park, 2018). Deze paper stipte zeer kort de rollen en betrokkenheid van overheden, marktpartijen en burgerorganisaties aan binnen de energietransitie. Een verdere relationale multi-actoren analyse dringt zich echter op, zo kwamen kennisinstellingen bijvoorbeeld al kort aan bod bij de marktpartijen, maar hun rol binnen de energietransitie lijkt zich veel meer centraal binnen figuur 1 te positioneren conform een aanpassing van het quadruple helix concept.

Referenties

- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016).** Shifting power relations in sustainability transitions: a multi-actor perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 628-649.
- Boelens, L. (2009).** *The Urban Connection: An actor-relational approach to urban planning*: 010 Publishers.
- Boelens, L. (2010).** Theorizing practice and practising theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. *Planning theory*, 9(1), 28-62. doi:10.1177/1473095209346400
- Callon, M. (1986).** The sociology of an actor-network: The case of the electric vehicle. In M. Callon, J. Law, & A. Rip (Eds.), *Mapping the dynamics of science and technology*: Palgrave Macmillan UK.
- Callon, M. (1999).** Actor-network theory—the market test. *The Sociological Review*, 47(1_suppl), 181-195.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. (2009).** ‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International journal of technology management*, 46(3-4), 201-234.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. (2010).** Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other?: a proposed framework for a trans-disciplinary analysis of sustainable development and social ecology. *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development (IJSESD)*, 1(1), 41-69.
- Covenant of Mayors Office. (2019).** *Burgemeestersconvenant*. Retrieved from <https://www.burge-meestersconvenant.eu/nl/>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000).** The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research policy*, 29(2), 109-123.
- European Environment Agency. (2018).** *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2016 and inventory report 2018*. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2018>
- EUROSTAT. (2019a).** Energy consumption in the EU increased by 1% in 2017 [Press release]. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9549144/8-07022019-AP-EN.pdf/4a5fe0b1-c20f-46f0-8184-e82b694ad492>
- EUROSTAT. (2019b).** Share of renewable energy in the EU up to 17.5% in 2017 [Press release]. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9571695/8-12022019-AP-EN.pdf/b7d237c1-ccea-4adc-a0ba-45e13602b428>
- Fischer, L.-B., & Newig, J. (2016).** Importance of actors and agency in sustainability transitions: A systematic exploration of the literature. *Sustainability*, 8(5), 476.
- Flux50. (2019).** Flux50. Retrieved from <https://flux50.com/>
- Herrewijnen, E., & Lewis, L. (2017).** *Energietransitie; Richting een Energieneutraal Nederland*.
- IPCC. (2014).** *Summary for Policymakers*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Lanckswert, E. (2009).** *Handboek burgerparticipatie: Die keure*.
- Latour, B. (1996).** On actor-network theory: a few clarifications. *Soziale Welt*, 47(4), 369-381.
- Latour, B. (2005).** *Reassembling the Social*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (1992).** Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. *Systemic*

practice and action research, 5(4), 379-393.

Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 31, 297-325.

Loorbach, D. (2007). Transition management. New mode of governance for sustainable development. Utrecht: International Books.

Mackendrick, N. A. (2005). The role of the state in voluntary environmental reform: A case study of public land. *Policy Sciences*, 38(1), 21-44.

Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences*, 42(4), 323.

Newell, P., Pattberg, P., & Schroeder, H. (2012). Multiactor governance and the environment. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 365-387.

Ostrom, E., Schroeder, L., & Wynne, S. (1993). Institutional incentives and sustainable development: infrastructure policies in perspective: Westview Press.

Oteman, M., Wiering, M., & Helderma, J. (2014). The institutional space of community initiatives for renewable energy: a comparative case study of The Netherlands, Germany and Denmark. *Energy, Sustainability and Society*, 4(11).

Paavola, J., Gouldson, A., & Kluvánková-Oravská, T. (2009). Interplay of actors, scales, frameworks and regimes in the governance of biodiversity. *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 148-158.

Pierre, J., & Peters, G. (2000). Governance, politics and the state. Political analysis. St. Martins Press.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2018). Balans van de leefomgeving 2018. Retrieved from <https://themasites.pbl.nl/balansvandeleeuomgeving/wp-content/uploads/pbl-2018-balans-van-de-leefomgeving-2018-3160.pdf>

Rutland, T., & Aylett, A. (2008). The work of policy: actor networks, governmentality, and local action on climate change in Portland, Oregon. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(4), 627-646.

Salamon, L. M. (2010). Putting the civil society sector on the economic map of the world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81(2), 167-210.

Schwencke, A. M. (2018). Lokale Energie Monitor. Retrieved from <https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/2018%20PDF%20Lokale%20Energie%20Monitor%20DEF02.pdf>

Segerson, K., & Miceli, T. J. (1998). Voluntary environmental agreements: good or bad news for environmental protection? *Journal of environmental economics and management*, 36(2), 109-130.

SER. (2013). Energieakkoord voor Duurzame Groei. Retrieved from <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2013/energieakkoord-duurzame-groei.pdf>

SER. (2018). Ontwerp van het Klimaataakkoord. Retrieved from <https://www.klimaataakkoord.nl/documenten/publicaties/2018/12/21/ontwerp-klimaataakkoord>

Sung, B., & Park, S.-D. (2018). Who drives the transition to a renewable-energy economy? Multi-actor perspective on social innovation. *Sustainability*, 10(2), 448.

Van Den Driessche, M., Nijs, L., Rédelé, S., Oelbrandt, B., & Van Steenkiste, J. (2019). Strategische verkenningfase energie- en klimaatwijken. Retrieved from <https://www.ruimtevlaanderen.be/>

van Noordt, A. (2017). De energietransitie collaboratief aangepakt: samenwerken aan gebiedsgerichte ingrepen. Paper presented at the Plandag 2017 Gedeelde Ruimte.

Vlaams Energie Agentschap. (2019). Energiecoöperaties. Retrieved from <https://www.energiesparen.be/groene-energie-en-wkk/cooperaties>

Vlaamse Regering. (2015). Visie 2050 Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

Wallaart & Kusse Public Affairs (WKPA). (2018). Analyse duurzaamheidsambities gemeenten. Scan van 100 coalitieakkoorden.

The scale-up capacity of a district approach

Complexity Challenges and Collaborative Governance in the Local Energy Transition

Celine Brus

Statements

1. The biggest challenges to the scale-up capacity of a district approach are the mutually reinforcing social, technical and financial complexities in the sociotechnical energy system.
2. The most challenging social complexity to the development of a district approach is created by residents as a result of their lack of understanding of the urgency of the transition.
3. A collaborative governance process between the key stakeholders in the district (the municipality, the housing corporations and the net operator) is essential to develop a district approach.
4. Within the organization of a municipality the transition subject should be widely supported, coordinated and taken into account in order to prevent ad hoc initiatives and instead realize a coherent district approach.
5. Regional collaboration between municipalities developing a district approach is challenged as municipalities are focused inwards on the development within the district (deepening). Coordination and collaboration between districts (broadening) will be more

1. Introduction

In the Climate agreement of 2018, the Dutch government has set 2050 as the year the Netherlands is no longer reliant on natural gas. The municipalities of the Netherlands are responsible for the houses and buildings in their environment (Tweede Kamer, Februari 2018). This confronts local governments with the immense challenge to get 200.000 houses off the gas, per year. Some municipalities set the deadline to achieve independence from gas even decades earlier than the national objective (MRDH, 2017). These municipalities are forced to experiment with novel approaches to generate innovation in their local energy system. To achieve the national transition ambition these approaches require the capacity to eventually scale up their innovation. This research aims to identify the challenges and stimulations in the Dutch energy transition by studying the scale-up capacity of the current transition approaches in two Dutch cities: Maassluis and Zoetermeer. The question guiding this research is “How does the complexity of a sociotechnical energy system challenge and collaborative governance benefit the scale-up of a transition approach to discard natural gas?”. This paper will explicate the current lack of scale-up capacity of district approaches to replace gas. The undeveloped scale-up capacity can be attributed to the challenges of social, technical and financial complexity in the energy system. In addition, proper collaborative governance is required, however currently lacking, between the key stakeholders in the district to be able to overcome challenging complexities and realize a district approach with the capacity to scale up a sustainable alternative to the current status quo in the built environment; natural gas.

2. Theoretical framework

At the foundation of this research is a transition model based on the sociotechnical (ST) multilevel model by Geels (2002) and Van Den Bosch & Rotmans (2008) (figure 1). It is a heuristic model of the energy system and shows the dynamics of a transition between the three levels in Figure 1 (own drawing based on Geels). At the lowest level innovation develops in the niches with the objective to scale-up (the blue arrows) to the ST regime of the energy system. Complexity is visualized as a red barrier interrupting the scale-up process on the niche level, between niches and from the niche to regime level. Collaborative governance is incorporated as a strategy to overcome the previously drawn complexity barriers. Hence it is drawn as a path crossing the boundaries created by the complexity challenges. It, therefore, contributes to the development of the scale-up capacity of transition experiments and eventually stimulates the scale-up to the ST regime.

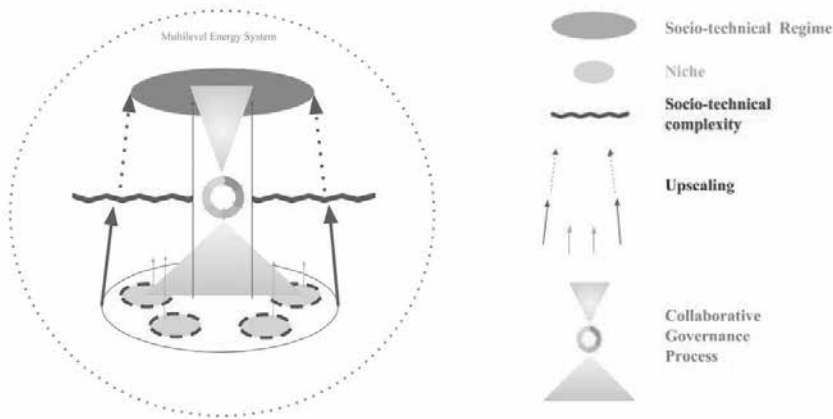


Figure 1. Conceptual research model (own drawing).

2.1 The Transition of an Energy System

The local energy system will be understood as a socio-technical (ST), multilevel system, which is considered a specific type of complex system containing interacting, dynamic, and adaptive elements (Nikolic, 2009) (Smith & Stirling, 2010). ST theory offers a framework in which the elements of the local energy system and their complexities, interdependencies, and interactions can be explicated and better understood (Lawhon & Murphy, 2011).

At the foundation of the ST, the approach is the coevolution of technical and social systems. The technical energy system is made up of interacting technical artifacts and agents (Geels, 2002). The social system contains the social actors, policies, and institutions which are influencing, influenced by or have an interest in the energy produced by the technical system (Nikolic, 2009; Fox, 1995). An iterative feedback process between the systems is perceived. Social actors constantly pressure the technical system to adapt to their demands which causes the physical system to change, which in turn leads to feedback from the social system and so on (Gerrits, 2012; Norgaard, 1994). It is concluded that “The complexity of this pattern of reciprocal influence creates two or more fully intertwined systems” (Gerrits, 2012).

In order to understand the dynamics of a transition, the multilevel system approach (Geels) is applied. A transition of the ST energy system is the result of interactions between innovative niches at the micro level with the established ST regime at the meso-level, within a ST landscape as its exogenous environment at the macro level. At the micro level, niches are the locus of radical, transition innovations which emerge in spaces protected from the mainstream market in order to challenge the status quo (Geels, Suurs & Roelofs, 2014). In a transition, innovation at the niche level has to be scaled up to the regime level to adapt the status quo (Smith, 2007). However, the ST regime is prone to seek stability due to path dependency and lock-in as the three dimensions sustain each other (Geels, 2017; Suurs & Roelofs, 2014). In this research, the districts in which an approach is developed to replace gas are considered niches.

The process of developing previously deviant sustainable practices in niches and embedding successful practices in the incumbent regime in the course of a transition is called scaling up (Van Den Bosch & Rotmans, 2008; Coenen et al., 2010; Sandick, 2010; Roy et al., 2013; Van Doren et al., 2016). Van De Bosch & Rotmans propose two necessary

steps on the niche level before the regime level can be reached: deepening and broadening (Van Den Bosch & Rotmans, 2008). First of all, deepening the alternative within the niche allows the stakeholders to engage in a learning process by continuing experimenting in the context of their own niche. The second step is broadening the transition experiment at the niche level enforces the stability and robustness of the innovation introduced. Broadening requires the process to focus on linking the experiment with a broader context in which the experiment can be connected to other experiments to increase their stability and consequently the capacity to challenge and influence the ST regime (Van Den Bosch & Rotmans, 2008).

2.2 Complexity Challenges

As theoretical work on the specific complexities experienced in the energy sector has not been found, insights will be drawn from complexity studies on large infrastructure projects (Hertogh & Westerveld (H&W), 2010). The focus of this research will be on the social, technical and financial complexities and their interdependencies in a ST local energy system.

First of all, the energy system is complex due to the large and determining role of new technology. Unproven technology and technological uncertainty are suggested as the two main challenges in a technical complex system (H&W, 2010). The alternative technical solutions developed in the niches are less developed than incumbent technologies of the energy system. Their appropriateness and applicability are yet to be proven for the wider regime. In addition, technical uncertainty is inherent to (proven) renewable energy sources. Traditional energy sources and generation (e.g. coal thermal plants) created a controllable energy system. However, the accessibility of renewable energy sources (e.g. solar, wind, hydro) are highly conditional and unpredictable which makes it problematic to determine the optimal strategy to achieve a sustainable transition of the energy sector (Koutsoyiannis, 2016; Bessa et al. 2013). Besides technical complexity is social complexity also inherent to a ST system. Social Complexity is the result of different meanings and perceptions guiding stakeholders and conflict of interest between stakeholders in a heterogeneous ST system (H&W, 2010). In combination with ambiguous (unproven and uncertain) innovative technology, the challenge becomes fortified as the objectivity and reliability of “knowledge” become disputed. Financial complexity poses a challenge as the cost and benefits of a policy are often hard to calculate (H&W, 2010). Moreover, an equal division of the costs and benefits between the involved stakeholders proves difficult. With emerging technologies, it is challenging to determine the appropriate investment as better alternatives might emerge or current options disappoint (Ullash et al., 2009).

2.3 Collaborative Governance

Over the past decades collaborative governance has emerged as a strategy to manage and steer a complex public sector by bringing together the different public and private stakeholders (Ansell & Gash, 2008; Emerson, 2011) Collaborative governance as understood and applied in this research is drawn from the collaborative governance framework developed by Emerson et al (2011). The framework of Emerson, and specifically its collaboration dynamics, are chosen because of its integrative nature and system perspective. The collaborative dynamics driving the collaboration governance process (CGP) are composed of three iteratively interacting components: principled engagement, shared motivation and capacity for joint action.

Principled engagement requires boundary-crossing interactions between a diversity of stakeholders in a ST system to be civil open and inclusive, in which all stakeholders and

their diversity of interests, perspectives and knowledge are equally considered. When principled engagement occurs, shared motivation can be achieved. The stakeholders in the collaborative process need to adopt the belief that it is their shared responsibility to negotiate in good faith in a collectively owned decision-making process with the aim to find an outcome with mutual gains for those involved. The interactive, iterative cycle of collaborative dynamics is complete with the capacity for joint action. Capacity for joint action is necessary in order to achieve outcomes, which could not have been reached by individually acting stakeholders and create new impetus for the cycle.

The research will analyze a CGP on three levels: internally within the organization of the municipality, locally between the key stakeholders in the pilot district and regionally between different municipalities with an ambition to replace gas with a district approach within the MRDH region.

3. Methodology

This research conducts qualitative empirical research as it allows to study the interactive processes of a transition from a holistic (systemic) perspective (Yin, 1989; Paes, 2008). The aim is to obtain a better understanding and knowledge of specific causal mechanisms. This research collects its empirical knowledge in two case studies. A case study is an essential strategy to honor this complexity perspective in the empirical data collection (Paes, 2008). The cases of this research are the two municipalities Maassluis and Zoetermeer and their pilot districts Sluispolder (Maassluis) and Palenstein (Zoetermeer). These two local governments are not random selections. The sample used in this research is intentional and goal oriented (Thiel, 2015).

Maassluis en Zoetermeer are both participating in the Next Generation Urban Areas (NGUA) project. As they reside in different stages of a transition the comparison allows a comprehensive understanding of a transition. Semi-structured interviews are conducted with a useful sample of stakeholders in their local energy systems. The stakeholder's relevance is determined based on their degree of influence and interest in the transition. In both cases, the municipality, the housing corporations, the network operator and a resident are interviewed. In addition, an interview has been conducted with the initiator of the NGUA at the Metropolitan Region Rotterdam Den Haag (MRDH). Secondly, a content analysis (Mayring, 2014) through a textual analysis of documents related to the district approaches and the local energy transition in the case studies is conducted.

4. Case studies

In this research two cases are compared in order to determine what complexities are challenging the development and realization of a district approach to replace gas with sustainable alternatives. The cases subject to the analysis are local governments participating in the regional collaboration program Next Generation Urban Areas (NGUA).

4.1 Next Generation Urban Areas

Next Generation Urban Areas is a development project initiated by the MRDH. Seven local governments with a leading position in the regional energy transition were invited to participate in the NGUA project. The participating local governments received funding from the MRDH to develop their district approaches. During regular meetings, the participating governments share successes, challenges, and lessons learned in their district. Eventually, as the MRDH states, the goal is to scale up successful practices to other districts in other MRDH municipalities (agendapunt 5 MRDH).

4.2 Maassluis

In the “Duurzaamheidsvisie gemeente Maassluis 2012 – 2015” the council formalized the ambition to realize a CO2 neutral Maassluis by 2040 (Maassluis, September 2012). This was confirmed and continued in the Coalition Agreement of 2018-2020 (Maassluis, 2018). Sluispolder has been designated as the pilot district by Maassluis in which a district approach is developed. Sluispolder is mainly a residential area with 3278 houses of which the housing corporation Maasdelta owns 48% and 42% is owner-occupied. Sluispolder is appropriate as a pilot as the district is subject to large restructuring plans that are currently being implemented. This has created momentum for a transition.

In 2018 Sluispolder, Maassluis became subject to a research project by research and innovation organization TNO. First TNO, in collaboration with the local stakeholders, created a variety of possible scenarios of a CO2 neutral Sluispolder in 2040. Next, the stakeholders collaboratively drafted transition paths to realize the scenario of a sustainable Sluispolder in 2040. In June 2018 the collaboration between the municipality and TNO ended.

4.3. Zoetermeer

Zoetermeer is the second case in this research. The district assigned as a pilot district in Zoetermeer is Palenstein. 70% of the 3079 houses of Palenstein is equally divided over three housing corporations: de Goede Woning, Vestia, and Vidomes. Palenstein is a suitable district as the large restructure and maintenance projects create momentum for a transition. De Goede Woning has taken the initiative to start constructing energy neutral housing. In 2017 the most important transition stakeholders, the municipality, the three housing corporations, and the network operator, have signed a Green Deal in which they have committed to a common objective: realizing a gas-free Palenstein by 2040 (Zoetermeer.nl). The Green Deal commits the signed partners to shared objectives, individual and collective roles and responsibilities (Zoetermeer, May 2018). With this collaborative structure, the stakeholders hope to create a context in which a gas-free Palenstein can be realized (Zoetermeer, May 2018).

The Green Deal partners have composed a project plan for the transition of Palenstein. They found five possible alternatives to gas (Zoetermeer, May 2018). As Palenstein has a wide variety of houses the district has been divided into clusters. Currently, projects have been started in Cluster 1. In Cluster 1 the partners have decided on a low-temperature heatnet with a ground-coupled heat exchanger as a sustainable heat source. However, at this point, this option is only able to reduce the use of gas by 60%. This project is therefore still in development. The other clusters are still subject to exploration, research or preparation.

5. Results

Table 1 displays the results of the studies on both Sluispolder and Palenstein, side-by-side to provide a quick overview and enable an easy comparison

Table 1: Results

VARIABLE	SLUISPOLDER	PALENSTEIN
Scale-up capacity	Limited	Limited: deepened
Deepening	Expressed ambition to search for an alternative. No learning objectives or process. Building on process lessons from other municipalities.	Searching, developing and realizing alternatives in a district. Conscious learning objectives and process.
Broadening	Not present.	Not present.
Complexities	All complexities.	All complexities.
Social	Residents lack urgency. <i>Interest:</i> is with other socio-economic priorities. <i>Perspective:</i> on comfortable living (of their renters) does not include sustainability.	Housing corporations have a lack of urgency. <i>Interest:</i> of their renters are guiding. <i>Perspective:</i> on comfortable living (of their renters) does not include sustainability.
Technical	<i>Uncertainty:</i> fast technical innovation <i>Unproven:</i> consequences on the long-term and large scale.	<i>Uncertainty:</i> yield alternative source, technical innovation and development on other levels. <i>Unproven:</i> applicability on a large scale.
Financial	<i>Calculation:</i> unknown and uncertain technology complicates calculation. <i>Distribution:</i> uncertain financial responsibility municipality.	A challenge but not a complexity.
CGP	None.	Locally.
Internal	<i>None:</i> project approach.	<i>None:</i> program approach (real estate)
Local	<i>Potential:</i> stakeholders motivation and commitment.	<i>show Principled engagement Shared motivation Capacity for joint action</i>
Regional	<i>Limited but valuable.</i> Shared objective Knowledge sharing	<i>Limited and without benefit.</i> Shared objective Knowledge sharing

6. Conclusion

The extensive theoretical and empirical research conducted has led to three main conclusions.

6.1 Status quo: district approaches deepen in individual niches

The two district approaches, studied in this research, have not yet achieved the scale-up capacity to transcend the niche level. At this point in the transition, the niches are deepening but not yet broadening their transition experiment. In both districts, the approaches are deepening as stakeholders are searching for appropriate alternatives to gas in their district. In Zoetermeer, the stakeholders collectively researched and indicated multiple alternatives for gas in Palenstein. However, it is not yet sufficient to replace all gas in the district. In Maassluis no concrete alternatives are established. In the deepening process, the municipalities are learning individually and collectively. In Zoetermeer, conscious learning objectives are expressed between the local stakeholders. In Maassluis there is not yet a local learning process. However, Maassluis is building on lessons from municipalities, which are already more developed, such as Zoetermeer.

Mutual learning is not yet considered broadening, as this requires linking of approaches or the conscious application of one approach in another district. It is determined that broadening is not yet possible on a regional level. This is explained by insufficient concrete approaches and results and the disparities between the level of development of the district approach. The stakeholders are engaged with the local context of their niches and focus on their own approach. This conclusion shows that sufficient deepening is vital before broadening can be achieved.

6.2 Interactive and reinforcing complexities

The second conclusion confirms the negative impact of complexities on the development of scale-up capacity. In addition, a mutually reinforcing interaction is perceived between the technical, social and financial complexities.

Social complexity is the result of a conflict of perspective and interest between the stakeholders in the district. Especially, the residents of the district have a divergent perspective and interest in the transition. They are driven by creating comfortable living standards and by their financial capacities. At this point, neither of these aspects makes sustainability and replacing gas a priority to residents. In an extension of this, housing corporations act in the interest of their renters, which prevents them to adapt their policy and planning whenever renters oppose. Some housing corporations have enough individual resources however, the corporations, which lack resources, are reliant on the renter's willingness to invest. Technical complexity is the result of uncertain and unproven alternatives to gas. Complexity is created as it remains uncertain whether the alternatives will produce enough heat or electricity and whether it will be affordable and applicable. This is in connection with the complexity of new unproven technologies, which are required to achieve a transition away from gas. The consequences of the technologies are at this point not yet known on the large scale and long term. As a district often holds many different houses with different constructions it is even more complicated to apply and prove the technique on a large scale as for every type of house needs other requirements and considerations. Financial complexity appeared to be the biggest challenge, however, the smallest complexity. At this point, the fact is that the investments necessary to realize a transition are high and the stakeholders, which have the responsibility to make the investments lack the financial resources. In addition, the government lacks in a solid financial construction to enable them.

The complexities mutually reinforce each other. Technical complexity is increasing social complexity as it challenges residents to get involved in the transition process. Financial complexity is created as a result of the technical complexity and the unproven and uncertain technology. Without knowing the consequences on a large scale and on the long-term it is impossible to calculate the costs of an alternative. In addition, social complexity and financial complexity are increasing technical complexity. In order to get familiar with new technologies and their consequences on the long term and on a large scale the technologies need to be applied. Residents or other stakeholders with a lack of urgency and a lack of financial resources prevent the application and prevent the development of the technologies to overcome the complexities. Social complexity challenges the calculation and distribution of the costs and benefits of the transition. Every stakeholder holds his or her own objectives and means which have to be taken into account.

6.3 Collaboration as stimulation in the district

The third conclusion confirms the positive influence of collaboration and the development on the scale-up capacity of a district approach.

First of all, it has been found that a local CGP between the stakeholders of the district is most important for the development of a district approach in the deepening phase, in which the districts currently are. A local CGP decreases social complexity as the shared objective, motivation and commitment decrease conflict in perspective and interests. Collaboration between the key stakeholders is required as every stakeholder has its own regime of property and responsibility within the districts which means no one can realize the transition alone. Collaboration prevents ad hoc initiatives in the district without coordination as seen in Sluispolder instead it allows synergy between the stakeholders.

Second of all, the comparative case study showed that a collaboration agreement positively contributes to adequate CGP. In Palenstein the key stakeholders (municipality, net operator and housing corporations) signed the Green Deal in which they have committed to a shared goal, individual roles, and responsibilities, and shared rules, procedures and agreements. In addition, a local CGP and the agreements are stronger whenever they are based on positive, existing relations and structures within municipalities between the municipality and housing corporations, and between housing corporation and their renters as seen in both cases.

Residents, especially private home-owners, are identified as the biggest challenge in the development and realization of a district approach in both cases. They increase social, technical and financial complexity, however, are also unfitted to join a collaboration agreement. Intense and appropriate communication is necessary with the residents to inform, interest and involve them. In addition, financial constructions need to be developed to make a transition within their capabilities and within their interests. Third, the municipality ought to have the role of director and facilitator of the transition and collaboration. But, as determined, without a strong municipality with the proper internal organization and support, the necessary local CGP will not develop. However, a full and formal CGP within a municipality organization is not necessary. As the Zoetermeer case shows, a municipality requires enough administrative and executive support within the municipality to have access to the necessary resources to realize transition policy. A fragmented organization prevents the coordination of the development of a district approach as seen in Maassluis. In Maassluis the district transition is currently a project approach which results in ad hoc initiatives. A program approach, as implemented in Zoetermeer, is a way to make sure the implemented policy is coordinated and enough time and resources are available. In Zoetermeer, the municipality acts as a united party striving for one objective.

Fourthly, regional collaboration is yet undeveloped. Regional CGP could eventually stimulate and enable broadening and scaling up the different district approaches as districts can link and reinforce their approaches. However, the approaches are not yet developed enough. The stakeholders are therefore focused inwards on the local development of a district approach. The level of development differs in every municipality of which Maassluis and Zoetermeer are an example. Palenstein is far ahead of Sluispolder on the development of a district approach which prevents a collective development process. Regional CGP will be beneficial and desirable whenever districts developed their individual approaches more.

7. Recommendations

Based on the extensive research in the two cases Maassluis and Zoetermeer a recommendation has been formulated for every key stakeholder.

7.1 The Municipality

The municipality is the core party of the transition. This research shows that a municipality is crucial in initiating and facilitating a local CGP. The municipality should take on the responsibility to bring the different relevant parties together and facilitate interactions and collaboration. In addition, it should facilitate the conditions necessary for other parties to act. The municipality has the role to create the right organizational, legal and financial conditions to realize the transition. To fulfill these roles the municipality oughts to act united which is only possible when internally the subject is coordinated and supported. First, the administration needs to recognize the relevance of the topic and assign capacity and resources to a program on the development of the transition. In the program, the relevant departments need to consider the transition ambition in the drafting and execution of their policy. This could mean the real estate department enables gas-free housing and other departments coordinate large (transition) (re)constructions in order to adjust and accommodate the transition in their policy. This is necessary to realize a coordinated and effective policy as a united municipality instead of supporting ad hoc initiative without a clear objective.

7.2 The Housing Corporation

The support of the housing corporation with property in the district is vital to the transition. A housing corporation is able to make long-term policy and investment plans which allows them to start, monitor and maintain a transition. In order to achieve this, it is important the organization is top-down submerged with the transition objective. A second step is to figure out how housing without gas is developed. It is efficient and effective to look for housing corporations which have already started a transition project and build on their lessons, insights, and mistakes. This includes the technological aspects; how sustainable houses are constructed. However, more important is the social challenge of the transition. As a housing corporation, the success of your policy is dependent on the support of your residents. Overall, residents are not inherently supportive of the transition as they currently lack understanding and interest. Therefore, it is crucial to set up an elaborate, long-term communication trajectory with the residents before, during and after the reconstructions. This might require dedicated communication manager in the organization. Lastly, find a district with momentum for a transition and, even though it is on a small scale, start replacing gas. Momentum might be built by previous collaborations in the district or existing reconstruction plans for the district.

7.3 The Network operator

As the owner of the infrastructure, the network operator has two faces in the transition. The first role is to replace the gas infrastructure with one that fits the new sustainable alternative. The net operator should be transparent in its plans and data in order to indicate areas with transition momentum as simultaneously to the reconstruction of the sustainable alternative to gas can be realized. However, as this alternative is not yet known everywhere, the current role is to facilitate the transition and collaborate with other parties. The net operator is active in large parts of the country and is therefore involved in multiple district transitions. It has the responsibility to share insights, experience, and lessons from one district to improve another.

7.4 The Resident

A resident is a stakeholder with the most influence but the least interest in a transition process. The success of the transition is based on the willingness and capacity of the residents of the district to join. However, at this point, the right financial and legal conditions are not in place yet. For now, residents have to become informed and involved by other stakeholders in their development process in order to gain an understanding of the transition and the necessity to replace gas.

References

Academic sources

- Ansell, C. & Gash, A. (2008).** Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration and Theory*, 18(0), 543-571.
- Bosch, S. van den, & Rotmans, J. (2008).** Deepening, Broadening & scale-up: A Framework for Steering Transition Experiments. Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions (KCT), 1-35.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011).** An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.
- Fox, W. M. (1995).** Sociotechnical System Principles and Guidelines: Past and Present. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 31(1), 91-105.
- Geels, F. W. (2002).** Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31(8-9), 1257-1274.
- Gerrits, L. (2012).** Punching clouds: An introduction to the complexity of public decisionmaking. Isce Publishing. Assessment. *Public Administration*, 93(2), 539-546.
- Hertogh, M., & Westerveld, E. (2010).** Playing with complexity: Management and organisation of large infrastructures projects. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Koutsoyiannis, D. (2016).** The unavoidable uncertainty of renewable energy and its management. EGU General Assembly, Geophysical Research Abstracts, 18.
- Lawhon, M., & Murphy, J. T. (2011).** Socio-technical regimes and sustainability transitions. *Progress in Human Geography*, 36(3), 354-378.
- Loorbach, D. (2010).** Transition Management for Sustainable Development: A Complexity-Based Governance Framework. *Governance*, 23(1), 161-183.
- Loorbach, D., & Mayring, P. (2014).** Qualitative Content analysis: Theoretical Background and Procedures. *Advances in Mathematics Education Approaches to Qualitative Research in Mathematics Education*, 365-380.
- Nikolic, I. (2009).** Co-evolutionary method for modelling large scale ST systems evolution (Doctoral dissertation, Diss. Delft) .
- Smith, A., & Stirling, A. (2010).** The Politics of Social-ecological Resilience and Sustainable Socio-technical Transitions. *Ecology and Society*, 15(1).
- Suurs, R., & Roelofs, E. (2014).** Systemic Innovation: Concepts and tools for strengthening National and European eco-policies (p. 0-47, R10903). TNO.
- Thiel, S. V. (2015).** Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding. Coutinho.
- Ullash K. Rout, Markus Blesl, Ulrich Fahl, Uwe Remme, Alfred Voß.** "Uncertainty in the learning rates of energy technologies: An experiment in a global multi-regional energy system model" *Energy Policy*, Vol. 37, 11, 2009 pp 4927-49420
- Yin, R.K. (1989).** *Case Study Research, Design and Methods* (Newbury Park, London: New Delhi: Sage).

7.2 Other Documents

GREEN DEAL Aardgasvrij Palenstein (may, 2017) Maassluis. (September, 2012). Duurzaamheidsvisie gemeente Maassluis 2012 - 2015: Op weg naar een CO2 neutrale stad.

Maassluis. (2012). Roadmap Energiebesparing Gemeente Maassluis 2012.

Maassluis. (2018). Coalitieakkoord 2018-2022

MRDH. (November 16, 2017). Agendapunt 5.1:Next Generation Woonwijken – Bijdrageregeling en voortgang.

MRDH. (June 23, 2017). Projectplan: Next Generation Woonwijken Samenwerken aan .

Zoetermeer. (May, 2018). Palenstein Aardgasvrij: Plan van Aanpak.

De dubbele opgave: een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief

David Evers, Pia Nabielek en Joost Tennekes

Stellingen

1. De overgang naar een duurzame energievoorziening een dubbele opgave is: zowel de opgave om tijdig meer duurzame energie te realiseren in Nederland, als de opgave om duurzame energie in de dagelijkse leefomgeving in te passen op een manier die kan rekenen op zoveel mogelijk begrip
2. De ruimtelijke ordening biedt een kader om een discussie te voeren over hoe wij onze leefomgeving in de toekomst willen vormgeven en hoe duurzame energie daarin past. De ruimtelijke ordening is echter niet alleen een middel om ruimte te vinden voor duurzame energie. Het gaat om een evenwichtige afweging van alle belangen, waaronder duurzame energie.
3. Wind-op-land legt vele fundamentele vraagstukken binnen de ruimtelijke ordening bloot. Het belang van een gedegen functieafweging, een gedegen proces, rechtvaardigheid en interbestuurlijke spanningen zijn allemaal terug te vinden.

De dubbele opgave: een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief

David Evers, Pia Nabielek en Joost Tennekes

Energie in de ruimte

De implementatie van windenergie op land vindt plaats via het systeem van de ruimtelijke ordening. Doel van de ruimtelijke ordening is – in het kort – om zo goed mogelijk de juiste functie op de juiste plek te krijgen op een zo democratisch mogelijk manier. Het gaat om het maken van een gedegen afweging tussen private belangen en het algemeen belang waarmee de beperkte hoeveelheid van ruimte en de onomkeerbaarheid en padafhanke-lijkheid van vele ingrepen een belangrijk rol spelen. De uitdaging in de dagelijkse praktijk is de groei van allerlei ruimteclaims, voor woningen, winkels, kantoren, wegen, recreatie, natuur, glastuinbouw enzovoort, in de beschikbare ruimte te accommoderen. Liefst door functies op een slimme manier met elkaar te combineren zodat sprake is van een win/win situatie. En op een gedegen, rechtvaardige manier. Allerlei beleidsnota's, visies en regelgeving worden gemaakt op diverse schaalniveaus om deze ruimtelijke besluitvorming te ondersteunen.

Tegenwoordig wordt de energietransitie gezien als een van de belangrijkste opgaven binnen de nationale ruimtelijke ordening (Ministerie IenM 2017). Hernieuwbare energie, en dan met name wind-op-land, is ook een van de hardnekkigste ruimtelijke dossiers uit het recente verleden. Waar in de Vinex en Nota Ruimte het dossier windenergie relatief summier was uitgewerkt, benoemt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), het vigerend ruimtelijk beleid, de energietransitie als nationaal belang en geeft 'illustratief' kansrijke gebieden voor windenergie op land aan. In het Energieakkoord uit 2013 hebben de 40 belangrijkste stakeholders afgesproken om het aandeel hernieuwbare energie in Nederland te verhogen, waaronder het doel om 6.000 MW wind-op-land in 2020. In het jaar daarop trok het Rijk met de Structuurvisie Wind op land (SvWOL) de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke planning van de doelstelling naar zich toe. Deze nota stelt:

Als we prettig willen wonen en bijzondere landschappen willen bewaren, en als we daarnaast onze energievoorziening willen verduurzamen, zullen er dus duidelijke keuzen moeten worden gemaakt waar wel en waar geen windturbines mogen komen (Ministerie IenM 2014, p. 6).

In de SvWOL worden inderdaad keuzes gemaakt. Provinciale windenergietaakstellingen zijn opgenomen om het nationaal doelstelling te bereiken. Tevens worden in dat document grootschalige locaties aangewezen om de benodigde turbines te accommoderen. Concrete acties van het Rijk worden daarbij genoemd zoals het toepassen van de Rijkscoördinatie-regeling (RCR) waarbij het mogelijk wordt gemaakt voor het Rijk om een inpassingsplan op te stellen of op te leggen.

Dit beleid lijkt op wat we kennen als de naoorlogse 'blauwdrukplanning': bepaalde gebieden worden voornamelijk op basis van technocratische criteria aangewezen als 'geschikt voor windenergie'. Voor die gebieden worden dan concrete uitvoeringsplannen opgesteld waarbij 'goede landschappelijke inpassing' voor draagvlak moet zorgen. Bij de SvWOL worden meerdere doelstellingen tegelijk nagestreefd: subsidies beperken (efficiëntie), tijdige realisatie van het opgesteld vermogen (effectiviteit) en, in de derde plaats, ruimtelijke kwaliteit en draagvlak realiseren. De ruimtelijke ordening wordt niet zozeer als doel (het maken van een gedegen afweging van alle belangen op een democratische manier) maar als een middel voor het energiebeleid beschouwd.

Er is inmiddels ervaring opgedaan met de implementatie van de SvWOL. Uit energieperspectief is er met enige vertraging het doel in zicht bij het naderen van de 2020 deadline. Maar Vele provincies halen hun MW-doelen lang niet (op tijd), terwijl anderen – lees: Flevoland – dat ruimschoots doen. Terugkijkend zien wij dat er veel conflict is geweest over de inpassing en situering van windturbines. Er is ook de nodige onenigheid over de verdeling van lusten, lasten en zeggenschap. Het achterliggende doel (nut en noodzaak van hernieuwbare energie) en de bijbehorende systemen (Europese afspraken, subsidiestelsels) worden steeds meer ter discussie gesteld. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat de implementatie van grootschalige windparken gepaard kan gaan met sociale ontwrichting waardoor burgers een diep gevoel van wantrouwen jegens de overheid overhouden (Koers 2015). Kortom: de doorwerking van energiebeleid, in dit geval wind-op-land, in de ruimtelijke ordening vond niet plaats zonder slag of stoot.

Ex-post evaluatie van wind-op-land

Deze paper blikt terug op de implementatie van windenergie te bekijken vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening. Het is volledig gebaseerd op ons onderzoek bij het PBL dat binnenkort verschijnt. Hierbij hoort de volgende vraagstelling:

Welke ervaringen bij de implementatie van windenergie op land hebben zich voorgedaan en wat zijn de belangrijkste lessen voor het nationaal ruimtelijk beleid?

De evaluatie bestaat uit een bureaustudie, aangevuld met enkele interviews en gesprekken. De evaluatie tracht zoveel te putten uit bestaande bronnen; primaire dataverzameling wordt zoveel mogelijk vermeden. Kwalitatieve brondata was echter beschikbaar via eerdere PBL-studies en het promotieonderzoek van Pia Nabielek (2018). Door de decentralisatie van de ruimtelijke ordening speelt een belangrijk deel van de implementatie van windenergie op provinciaal niveau. In de loop der jaren heeft elke provincie in Nederland te maken met windturbines met een eigen aanpak en ervaringen. Wij beperken ons in deze paper tot twee provincies in relatieve ‘windrijke’ gebieden: Noord-Holland en Friesland.¹

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland staat bekend om zijn proactief ruimtelijk beleid, waarbij het beperken van verstedelijking in het buitengebied een belangrijke speerpunt is geweest. Dit beleid geldt niet alleen voor bedrijventerreinen, woonwijken en winkelcentra, maar ook in toenemende mate voor windturbines. Dit was niet altijd zo geweest: in het Streekplan Noord-Holland Noord zijn de geluiden over wind-op-land positief: “De provincie zal het gebruik van milieuvriendelijke energie(bronnen) stimuleren en windenergie ondersteunen” (Provincie Noord-Holland 1994, p. 78). In dat document wordt vrijwel het hele grondgebied geschikt gevonden voor het plaatsen van windturbines. Het streekplan noemt 250 MW als een kwantitatieve ambitie voor 2000 (p. 9), maar dit doel wordt met afstand niet gehaald.

Rond de eeuwwisseling wordt de provinciale taakstelling voor 2010 verlaagd naar 205 MW opgesteld vermogen, nog minder dan de ambitie voor tien jaar eerder. In april 2000 stelt Provinciale Staten beleidsregels vast om de plaatsing van turbines te regelen. Concrete voorkeurslocaties worden daarin genoemd zoals de Wieringermeer en het zuidelijke deel van de Haarlemmermeer samen met locatietypen die zich voor ‘geclusterde plaatsing’ lenen; de provincie geeft aan geen medewerking meer te verlenen voor solitaire molens.

1 De PBL studie bevat een uitgebreide beschrijving van het nationaal niveau, vier provinciale casestudies (ook Zuid-Holland en Drenthe) en vier buitenlandse casestudies (Engeland, België, Oostenrijk en Frankrijk)

Met de invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening in 2008 moeten de diverse streekplannen worden omgezet in één provinciale structuurvisie waarin provinciale belangen helder worden verwoord. Dat valt ongeveer samen met de ambitieuzer nationale doelstelling voor 2020 dat in Europees verband is afgesproken. Bij de verdeling van de 6.000 MW doelstelling voor wind-op-land over de provincies is een taak van 685,5 MW voor Noord-Holland afgesproken. Het is dan weer aan de ruimtelijke ordening om voldoende ruimte hiervoor te vinden.

Eensgezindheid in de Wieringermeer

Het belangrijkste locatie voor wind-op-land in Noord-Holland is de Wieringermeerpolder. Op deze locatie wordt al de meeste windenergie opgewekt in de provincie en bestaan de omvangrijkste plannen. Er zijn meerdere redenen hiervoor. Het grondgebied is relatief nieuw (pas in 1930 drooggelegd) en kent een lange geschiedenis met windenergie, onder andere als een testpark van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Ook Nuon/Vattenfall en diverse agrariërs verenigd onder de naam het Windcollectief Wieringermeer exploiteren windenergie in het gebied.

Naast de provinciale beleidsvorming is de gemeente Wieringermeer zelf zeer actief met windenergie in zijn ruimtelijk beleid. In 2006 neemt de gemeente op eigen initiatief een beslissing om een structuurvisie te maken met als doel meer ruimte voor windenergie te reserveren en de verrommeling van het landschap te verminderen. Na een inventarisatie van behoeften blijkt er veel animo binnen de gemeente voor uitbreiding van windenergie-opwekking. In het kader daarvan organiseert de gemeente in 2009 een ‘windweekend’ waar belanghebbenden kunnen discussiëren over de mogelijkheden. Rond dezelfde tijd wordt de Wieringermeerpolder als ‘windgebied’ aangeduid in de provinciale structuurvisie. Tegelijkertijd vindt er een gemeentelijke herindeling plaats waardoor de gemeente Wieringermeer opgenomen wordt in een nieuwe gemeente Hollands Kroon. De nieuwe fusiegemeente Hollands Kroon is sceptisch tegenover windenergie (liever op zee), maar zet het beleid van de voormalige gemeente Wieringermeer voort om de afspraken die in het verleden gemaakt zijn te respecteren; buiten de Wieringermeer wil Hollands Kroon echter geen nieuwe turbines. In 2010 wordt de initiatiefnemer Windkracht Wieringermeer opgericht en in dat jaar stelt de gemeente een projectmanager aan. Tegelijkertijd huurt Nuon/Vattenfall een ontwikkelmanager in om “politiek draagvlak te vinden en het voortouw te nemen in de samenwerking met de andere eigenaars” (Druiff 2016). Ook in 2010 richt de gemeente een klankbordgroep op om omwonenden en andere stakeholders in het gebied een kans te geven om hun mening te laten horen bij de planvorming en worden de eerste inspraaksessies gehouden.

In 2011 stelt de gemeente zijn structuurvisie ‘Windplan Wieringermeer’ vast en wordt de Wieringermeerpolder aangemeld als een RCR project. Na dat moment valt de planvorming onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Maar de gemeente blijft betrokken bij de beleidsvorming. Ook wordt de kaart van de gemeentelijke visie wordt vrijwel volledig overgenomen in het Rijksinpassingsplan.

Daarna wordt door diverse overheden aan draagvlak gewerkt. De gemeente stelt de beleidsnotitie Participatie Windplan Wieringermeer vast en houdt meerdere brede bijeenkomsten om gezamenlijke belangen en onbenutte potentieel te identificeren. Allerlei partijen uit de omgeving zijn uitgenodigd zoals scholen, natuurverenigingen en bewoners. Het Rijk schakelt AgentschapNL in om het proces te begeleiden. Het in 2012 gesloten Green Deal op basis van de intentieovereenkomst tussen de initiatiefnemers, Rijk, provincie

en gemeente laat een duidelijke collectief standpunt bij de overheid voor windenergie zien. In het najaar van 2013 verschijnt de Startnotitie Reikwijdte en Detailniveau, met daarop voorlichtingsavonden, workshops met betrokkenen in cafés en restaurants, bijzondere plekken of op locatie (met een bus door de polder). Opvallend is de positie van de tegenstanders: om confrontatie met voorstanders te vermijden, gingen dezen alleen naar informatieavonden over het windpark, niet naar de algemene bijeenkomsten. AgentschapNL erkent dat sommige belanghebbenden niet bereikt kunnen of willen worden. In 2014 wordt een omgevingsraad opgericht om na te denken over financiële participatie in het plan bestaande uit een selectie van bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere relevante instellingen. Op advies van de omgevingsraad zijn een gebiedsfonds, poldermolen en een burenregeling gekomen. Omwonenden kregen echter geen mogelijkheid om financieel deel te nemen (alleen de eigenaren van percelen waarop daadwerkelijk een molen wordt geplaatst) en komen slechts in aanmerking voor een eenmalige vergoeding van gemiddeld 1.300 euro. Volgens Elzenga et al. (2017) zijn een groot aantal van de 40 beroepen bij de Raad van State van agrariërs die buiten de prijzen waren gevallen. Deze beroepen zijn overigens in 2016 afgewezen.

Het windbeleid draait om (2011-heden)

Toen de planvorming in de Wieringermeer op gang komt begint de politieke wind anders te waaien. De diverse lokale conflicten in het land, zorgen over volksgezondheid in de nabijheid van turbines en groeiende kritiek op de kosten van hernieuwbare energie in de landelijke politiek (met de populaire uitspraak van Mark Rutte in 2010 dat windmolens ‘niet draaien op wind, maar op subsidie’) zorgen voor een kritischer electoraat wat wind-op-land betreft, ook in Noord-Holland.

Na de 2011 provinciale verkiezingen komt er nieuw beleid. De nieuwe coalitie stelt een nieuw restrictief beleid vast over wind-op-land waar ‘geen uitbreiding plaatsvindt van het aantal windturbines op land’. Gezien de plannen voor de Wieringermeerpolder al in een gevorderd stadium zijn en bovendien al aangemeld als RCR, wordt dat als aparte categorie binnen het provinciaal beleid beschouwd. Voor de rest van de provincie zijn nieuwe windparken uitgesloten. Sommige gebieden waar al turbines staan worden aangeduid als ‘herstructureringsgebieden’. Daar geldt een reeks aanvullende eisen: er moet minimaal 6 molens in een lijnopstelling staan en van dezelfde omvang zijn, een minimum afstand van 600m tot woningen en voor elke turbine dat geplaatst wordt moeten er twee elders verdwijnen (Provincie Noord-Holland 2015). Verder wil de provincie niet boven de met het Rijk afgesproken MW-doelstelling uitkomen. Hierdoor is de verdere ruimtelijke planvorming sterk gekoppeld aan de sectorale, kwantitatieve taakstelling: de 685,5 MW is zowel een minimum als een maximum.

Spanningen buiten de Wieringermeer

De restrictieve houding heeft voor interbestuurlijke spanningen gezorgd (Stoop 2014). De eis van een minimum van 6 turbines in lijnopstelling heeft de facto het gevolg (via de 5MW grens in de Elektriciteitswet) dat de provincie bevoegd is over alle initiatieven voor herstructurering te beslissen. De visie van de provincie past niet altijd bij gemeentelijke ambities. Amsterdam wil bijvoorbeeld leider zijn in Europa in de energietransitie. De Amsterdamse ruimtelijke structuurvisie heeft zelfs het doel een derde van de gemeentelijke energiebehoefte uit windenergie te halen. Via subsidies en een actief grondbeleid – waarmee de recht om financiële participatie van burgers wordt afgedwongen – stimuleert de gemeente windenergie binnen eigen grenzen. Deze ambitie werd ook ruimtelijk uitgewerkt in een Windvisie, die een kaart van zoekgebieden binnen de gemeente

bevat. Weinig locaties voldoen aan het restrictief beleid van de provincie. Opmerkelijk geeft de gemeente Amsterdam een aantal vergunningen af voor turbines in het Westelijke havengebied in strijd met de provinciale richtlijnen. De provincie is succesvol in beroep gegaan waardoor deze vergunningen door de rechter zijn vernietigd.

Conclusie

Noord-Holland laat een gemengd beeld zien met de implementatie van windenergie. Er is sprake van een grote omwenteling in het provinciaal beleid omstreeks 2011, wat de verhoudingen met andere partijen heeft veranderd. Daarbij zien wij in Noord-Holland een sterk contrast tussen de planvorming binnen en buiten de Wieringermeerpolder. Daarbinnen werken alle overheden samen aan beide opgaven. Enerzijds heeft de RCR en Green Deal de eensgezindheid versterkt. Anderzijds heeft het interactieve aanpak en het langdurige gemeentelijke visievormingsproces geholpen om een lokaal verhaal te scheppen. De Wieringermeer is mede daardoor betrekkelijk soepel door het planproces gekomen. Daarbuiten is het een heel ander verhaal. De politiek wind waait op de diverse bestuursniveaus anders. Amsterdam benadrukt de opgave van de energietransitie, terwijl de provincie meer oor heeft voor de opgave van draagvlak en landschap. Buiten de Wieringermeer kijkt het Rijk vooral toe: als maar de 2020 doelstelling wordt gehaald. Maar sindsdien is het Parijsakkoord gesloten en daarmee de druk toegenomen om een nieuwe slag te maken met het vinden van ruimte voor hernieuwbare energie.

Friesland

Friesland is een dunbevolkte provincie met een overwegend ruraal karakter, maar net als Noord-Holland is de windpotentie zeer hoog in fysieke termen (windsnelheid en frequentie, open ruimte). Windenergie is al lang een onderdeel van het landschap, maar anders dan de Wieringermeer, gaat het meer om kleinschalige turbines bij particuliere agrariërs of om 'dorpsmolens' geëxploiteerd door lokale gemeenschappen. Dorpsmolens zijn redelijk ingeburgerd in Friesland als fenomeen: ze zorgen voor inkomsten voor publieke doelen, en het idee van zelfvoorzienendheid spreekt men aan. De groei van het aantal en de omvang van windturbines heeft ook in Friesland gezorgd voor een verhit maatschappelijk debat.

Het bevorderen van windenergie is lang een thema in de ruimtelijke ordening van Friesland. Het streekplan Windstreek 2000 ging uit van een geïnstalleerd vermogen van 200 MW in 2010, die voornamelijk bereikt zal worden door een windpark bij de Afsluitdijk. Windstreek 2000 voorzag ook in het opruimen van solitaire turbines via concentratie in zogenaamde opschalingsclusters. Binnen deze clusters zijn nieuwe molens van 40-60m masthoogte toegestaan en daarbuiten worden turbines geweerd. Toch is het niet gelukt om de verrommeling van het landschap tegen te houden en de provincie stelt beleid vast om meer kracht te zetten achter het concentratiebeleid. De grote waaier aan solitaire molens moeten in grote parken op zee of in lijnopstellingen op land gezet. Inmiddels heeft Friesland ook een taakstelling van 530,5 MW voor 2020 afgesproken met het Rijk in het kader van de Energieakkoord, ruim twee keer zoveel als de doelstelling voor 2010. Dat zet druk achter het proces om tot een structuurvisie te komen.

Een eerste (top-down) poging

Het ontwerp van de provinciale structuurvisie uit 2012 tracht de aanwijzing van gebieden 'van bovenaf' te doen en vervolgens de invulling 'van onderop' te laten gebeuren (Provincie Friesland 2012). Er worden in de ontwerpstructuurvisie op een beperkt aantal plekken zoekgebieden aangewezen voor grootschalige parken: 1) een groot windpark in het IJsselmeer 2) een windpark op de kop van de Afsluitdijk 3) windturbines rond het

snelwegklaver Heerenveen. Het eerste project wordt in hetzelfde jaar aangemeld als een RCR project.

De plannen stuiten op veel maatschappelijke weerstand. Het project op de kop van de Afsluitdijk speelt de hoofdrol in het kritische documentaire *Onderstroom*. In die film is te zien hoe omwonenden zich overvallen voelen door plannen voor vele turbines in hun directe leefomgeving. Wind-op-land blijkt een zeer gevoelig dossier te zijn. Niet alleen omwonenden en belanghebbenden uitten zich kritisch over het park, ook de gemeente Súdwest-Fryslân (SWF) is tegen. Deze gemeente wil liever een lijnopstelling op of langs de afsluitdijk (Elzenga et al. 2017).

De provincie besluit het plaatsingsbeleid over een heel andere boeg te gooien. In het provinciale Uitvoeringsprogramma Duurzame Energie 2014–2020 wordt dan alleen gesproken van een grootschalig cluster van windmolens in het IJsselmeer (waarvoor het Rijk verantwoordelijk voor is), en dus niet expliciet meer over andere initiatieven zoals het project op de kop van de Afsluitdijk (Provincie Friesland 2013). Volgens Stoop (2014, p. 27) was het de strategie van provincie om het Rijk hiermee tevreden te houden – en op afstand te houden – om daarnaast aan een aanpak te werken van onderop.

Een nieuwe aanpak

In navolging van Flevolandse model (Provincie Fryslân 2014) wordt een maatschappelijk initiatief, Fryslân Foar de Wyn (FfdW), in het leven geroepen om bottom-up met een alternatief plan te komen. FfdW bestond uit drie maatschappelijke partijen: de Friese Milieu Federatie, het Platform Duurzaam Fryslân en de Stichting Hou Friesland Mooi. Volgens Timár (2015) was het aanpak innovatief omdat ‘drie gedoodverfde opposenten – de windsector, de milieu- en natuurbeweging, en verontruste burgers – besloten om elkaar niet te bestrijden, maar juist samen te werken’ (p. 3). Na vijf maanden bereiken de drie partijen een gedeelde visie en presenteren een Plan van Aanpak aan GS: ‘verdeling van lasten, lusten en zeggenschap’ is het motto. FfdW bekritiseerde het uitgangspunt van de provincie voor grootschalige windparken; in hun ogen was het ‘niet eerlijk om de lasten in een paar gebieden te concentreren en de lusten te verdelen over de hele provincie en daarbuiten’ (ibid. 2015, p. 5). In het najaar van 2013 kent de provincie financiële steun toe aan FfdW om te inventariseren welke opties er zijn voor plaatsing in de provincie, die meer maatschappelijk gedragen zouden zijn dan hun eigen plannen.

In april 2014 wordt een motie in Tweede Kamer aangenomen, waarbij de minister gevraagd wordt de omvang van windpark Fryslân te beperken tot 250 MW en om extra tijd om FfdW op stoom te laten komen. Als FfdW locaties kan vinden op land hoeft er minder in het IJsselmeer te komen. Het Rijk geeft de provincie uitstel tot 1 januari 2015. In februari 2014 gaat FfdW formeel van start. De werkwijze van FfdW is niet ‘van gebied naar draagvlak [te werken], maar van draagvlak naar gebied’ (Koers et al. 2013, p. 1): initiatiefnemers kunnen bij hen voorstellen indienen. In het voorjaar van 2014 beginnen initiatieven bij FfdW snel binnen te stromen. 34 van deze plannen worden vervolgens geselecteerd als het meest kansrijk. Daarna worden de plannen met de omgeving besproken. Helaas was soms weinig sprake van een constructieve dialoog, omdat een groep van ‘felle tegenstanders had zich hecht georganiseerd en was eropuit bijeenkomsten “te kapen” om haar onvrede te uiten, uiteraard onder belangstelling van de regionale media’ (Timár 2015, p. 10). Het ontbreken van betrokkenheid van de overheid werd als een gemis gezien door FfdW: deze had de noodzaak van windenergie kunnen uitleggen.

In oktober van 2014 komt FfdW, precies volgens de planning, met haar eindrapport. Zij hebben locaties gevonden op land die, naar eigen zeggen, op acceptatie van omwonenden kunnen rekenen en tot 225 MW optellen. Deze plannen liggen vooral aan de kust ten noorden van de Afsluitdijk. Daarnaast zijn er nog 13 locaties waarvan acceptatie mogelijk wordt geacht na enige aanpassing (Koers 2015, p. 88). Opvallend liggen de meest kansrijk geachte plannen in gebieden van het voormalige provinciaal beleid.

Betwiste beslissing

GS spreekt waardering uit voor de verrichte werk, maar volgt het advies van FfdW niet op. In de evaluatie van Timár worden enkele redenen hiervoor genoemd (2015, p. 13).² De provincie hield vast aan de in het coalitieakkoord van 2011 genoemde locaties: op de kop van de Afsluitdijk, bij Heerenveen, en het Windpark Fryslân. Zo wordt de ingezette beweging van bottom-up besluitvorming in een klap teruggedraaid.

De teleurstelling en verbazing bij FfdW was groot. Hoewel het vanaf het begin duidelijk was dat de aanbevelingen van FfdW niet bindend waren, is er mede de positieve betrokkenheid en financiële steun van de provincie, wel verwachtingen onder de FfdW-partijen ontstaan. Volgens Koers (2015) ging de beslissing van GS tegen het eigen ambtelijk advies in en waren vooral gebaseerd op 'electorale redenen' (p. 88), gezien de naderende verkiezing van 2015. Volgens deze redeneerlijn werd het creëren van verspreide clusters als een groter politiek risico gezien dan het laten doorgaan van enkele grote parken, bijvoorbeeld Windpark Fryslân. Naar eigen zeggen was de provincie betrokken bij het opstellen van het inpassingsplan en het door de provincie gewenste omvang van het Windpark Fryslân (316 MW) wordt ook min of meer overgenomen door het Rijk. Tevens wil de provincie financieel deelnemen in het park: als investeerder kan de provincie het financieringsproces versnellen en invloed uitoefenen om inwoners financieel te laten participeren.

Sindsdien is de provincie echter zeer terughoudend over wind-op-land geworden. De huidige coalitie heeft de taakstelling vanuit het Rijk van 530,5 MW opgesteld vermogen in 2020 aanvaard, maar daarbij aangegeven dat er vervolgens geen nieuwe windmolens bijkomen. Samen met Noord-Holland wordt de ruimte van deze zeer 'windrijke' kustprovincies op slot gezet. En net op het moment dat er meer druk wordt verwacht vanuit klimaat- en energiebeleid.

Conclusie Friesland

In tegenstelling tot Noord-Holland, waar de locatie van het RCR-gebied en deels de invulling van het grote windpark vaststond, is er veel meer onzekerheid in Friesland over waar en hoe groot het windpark wordt. De locatie en omvang van het grote windparkproject zweeft op de achtergrond als er nog over gebieden moet worden besloten.

De ervaringen met de implementatie van windenergie in Friesland zijn gemengd. De provincie speelde een hoofdrol in de besluitvorming. Als reactie op het verzet tegen zijn grootschalige plannen voor windparken op land, ondersteunt de provincie het maatschappelijke initiatief FfdW. Maar de provincie volgt het advies niet op, mede omdat er onvoldoende draagvlak voor die variant zou zijn. Zo zien wij een spanning tussen participatieve democratie en representatieve democratie.

2 Zo was GS bezorgd over de 'effecten van grote turbines op woon- en leefmilieu, landschap, cultuurhistorie en ecologie'. Daarnaast vond GS dat het onderop ontwikkelen van projecten zou kunnen leiden tot 'verrommeling' door kleine clusters turbines in gebieden dat voorheen open waren. Verder waren zij niet overtuigd dat de plannen voldoende draagvlak hadden. Er speelden tenslotte ook wat praktische factoren (tijd, geld, risico's).

Conclusie

De ruimtelijke ordening wordt meestal beschouwd als een stedelijke vak: wonen, werken en infrastructuur. De opgave van het vinden van ruimte voor de energietransitie betekent het opnieuw afwegen van ruimteclaims en opnieuw puzzelen om 'de juiste functie op de juiste plek' te krijgen. Tegelijkertijd is de opgave om dit proces op een verzorgd, degelijk en rechtvaardig manier te laten plaatsvinden tenminste zo groot.

De twee casestudies laten zien dat er (politieke) spanningen kunnen optreden tussen beide opgaven. En daarmee tussen overheden wanneer ze één opgave prioriteit geeft. In Noord-Holland is de positie van de provincie – als cruciaal schakel in de ruimtelijke ordening – sterk veranderd na een verkiezingen. De houding van de gemeente Wieringermeer verandert na een herindeling. En in Friesland speelde het dilemma tussen het ruimte en zeggenschap geven aan bottom-up initiatieven en het recht doen aan het belang van de kiezer provinciebreed.

Momenteel is de vraagstuk wind-op-land zeer actueel, maar ook zeer politiek gevoelig. Enerzijds heeft Nederland zich gecommitteerd aan de Parijsakkoord en er wordt een Klimaatakkoord gesloten tussen overheid, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke partners. Er worden Regionale Energiestrategieën opgesteld. Maar aan de andere kant is het nog onduidelijk hoe deze hooggespannen 'energie' vanuit het klimaatbeleid gaat 'landen' in de dagelijkse ruimtelijke ordening op lokaal niveau. De ruimtelijke ordening is meer dan een middel om de energietransitie te bewerkstelligen, maar een kader waardoor beslissingen worden gemaakt over grondgebruik. En daar is de afweging veel breder dan het vinden van voldoende ruimte voor hernieuwbare energie.

Referenties

- Druiff, A. (2016)** Tegen de wind in!, Bachelorscriptie Universiteit van Amsterdam.
- Elzenga, A. Schwencke en A. van Hoorn (2017)** Het handelingsperspectief van gemeenten in de energietransitie naar een duurzame warmte- en elektriciteitsvoorziening, PBL, Den Haag.
- Koers, A. (2015)** Windenergie en de overheid, Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW), Annerveenschekanaal.
- Koers, A., H. van der Werf, J. Houtsma (2013)** Fryslân foar de Wyn: plan van aanpak, 14 november, Platform Duurzaam Fryslân, Hou Friesland Mooi!, Friese Milieufederatie.
- Ministerie IenM (2017)** De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, februari, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie IenM en EZ (2014)** Structuurvisie Wind op Land, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Nabielek, P. (2018)** Where, Who and How Much?, Academisch proefschrift, TU Wien, Wenen.
- Provincie Friesland (2012)** Ontwerp structuurvisie Fryslân Windstreek 2012.
- Provincie Friesland (2013)** Uitvoeringsprogramma Duurzame Energie 2014-2020.
- Provincie Noord-Holland (1994)** Streekplan Noord-Holland Noord.
- Provincie Noord-Holland (2015)** structuurvisie Noord-Holland 2040.
- Stoop, M. (2014)** Implementatie van Europees energiebeleid in Nederland, bachelorscriptie Universiteit van Amsterdam.
- Timár, E. (2015)** Fryslân foar de Wyn: Lessons Learned, evaluatie i.o.v. RVO, 7 oktober.

Goed leven binnen de grenzen van de leefomgeving: Op zoek naar humanity's sweet spot in een actueel omgevingsdiscours!

Geert Mertens

Stellingen

1. Stop met louter discussiëren over hoe je iets wil doen. Bespreek opnieuw wát je wil bereiken. Omgevingsbeleid heeft dringend behoefte aan een inhoudelijk en actueel discours.
2. De opdracht van Omgevingsbeleid is om Nederland en Vlaanderen te doen opschuiven naar 'Humanity's Sweet Spot', een situatie waar we goed kunnen leven, binnen de grenzen van onze planeet.
3. Het Vlaams en Nederlands Omgevingsbeleid moeten de inhoud bepalen van het discours 'Goed leven binnen de grenzen van onze leefomgeving'.

Goed leven binnen de grenzen van de leefomgeving:
Op zoek naar humanity's sweet spot in een actueel omgevingsdiscours!
Geert Mertens

Een beetje bezieling graag

De overheden in Nederland en Vlaanderen hebben er beide voor gekozen het beleid voor ruimte en milieu te integreren. Omgeving is het nieuwe toverwoord. We spendeerden veel tijd aan het eenvoudiger maken procedures. We vullen boekenrekken met methodieken, integratiepraktijken, procesorganisatie, draagvlakvlakcreatie. Maar Omgeving als jonge discipline mag zichzelf geen methodische molensteen om de hals doen. Omgeving moet terugkeren naar de "wat-vraag".

Maar wat moet het omgevingsbeleid eigenlijk bereiken? En waar staat de omgevings-professional eigenlijk voor? Het is de hoogste tijd het eens over de inhoud te hebben. Het omgevingsbeleid kan wel wat bezieling gebruiken. Een sterk verhaal? Dat kan!

Aansluiten bij een mooie traditie

We blikken enkele decennia terug. De Club van Rome publiceert in 1972 *'The Limits to growth: a global challenge'*. Het rapport vertrekt van de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en is meteen het begin van het milieubewustzijn. Het rapport maakt evidente koppelingen: met bevolkingsgroei, met milieuvervuiling, met voedselvoorraden en gezondheid. In 1987 brengen de Verenigde naties *'Our Common Future'* uit, ook gekend als het Brundlandt-rapport. Dit rapport legt de basis voor het begrippenkader van duurzame ontwikkeling: 'een ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.' Belangrijke planningsdocumenten, zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, zouden zich erdoor laten inspireren. In 1997 verwoordt de zogenaamde triple bottom line *'People, Planet, Profit'* de duurzame ontwikkeling. In 2000 scharen 189 landen zich achter de Millennium Goals, die in 2015 herrijzen als Sustainable Development Goals, met meteen een herijking van duurzame ontwikkeling naar 5 P's: *people, prosperity, peace, partnership, planet*. In 2009 ontwikkelt een groep wetenschappers de *'Planetary Boundaries'*, die Kate Raworth in 2012 inspireren voor haar *'Doughnut Economy'*.



Deze compacte geschiedenis is niet zonder betekenis. Samen vormen ze een stapsgewijze en mooie traditie die onze planeet een duurzame toekomst wil verschaffen. Een vernieuwd omgevingsdiscours kan inhaken op het voorlopige eindpunt van deze traditie: de grenzen van de planeet en de donut. Klimaatbrossers en gele hesjes? De omgevingsprofessional kan vanuit dit discours ingaan op zowel de ecologische als sociale bekommernissen.

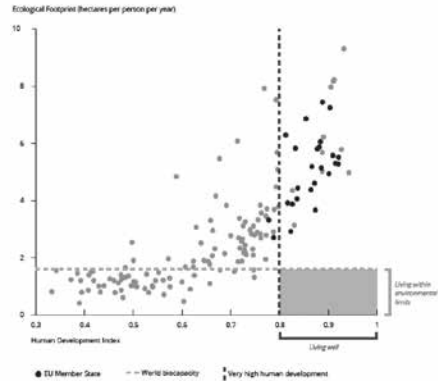
Een actueel discours voor maatschappelijke transitie

Fundamentele maatschappelijke veranderingen vragen een systemische kijk op de toekomst. Het Vlaams beleid toont zich vandaag erg versnipperd met meerdere

thematische plannen die ieder het beste voor hebben met Vlaanderen: een energieplan, een mobiliteitsplan, een mestactieplan, een beleidsplan ruimte, een klimaatbeleidsplan, een woonbeleidsplan, een renovatiepact enz. In Nederland ziet het Planbureau voor de Leefomgeving (2018) te weinig samenhang in de Nationale Omgevingsvisie. Een nieuw en overkoepelend basisconcept zou dus zeker niet misstaan.

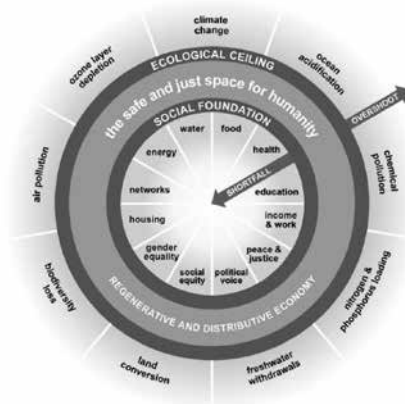
Goed leven binnen de grenzen van onze leefomgeving

Zo'n verleidelijk discours kan inspiratie vinden in 'Living well within the limits of our planet.' (EEA 2017, Perspectives on transitions to sustainability). De grafiek toont de positie van landen ten opzichte van de ecologische voetafdruk en de menselijke ontwikkelingsindex. In de grafiek zijn er geen landen die vandaag de combinatie bereiken van 'goed leven' en 'binnen de grenzen van de planeet'. Hierdoor geïnspireerd, lijkt het mogelijk een actueel en tastbaar discours te ontwikkelen voor omgevingsdenken: goed leven binnen de grenzen van onze (fysieke) leefomgeving.



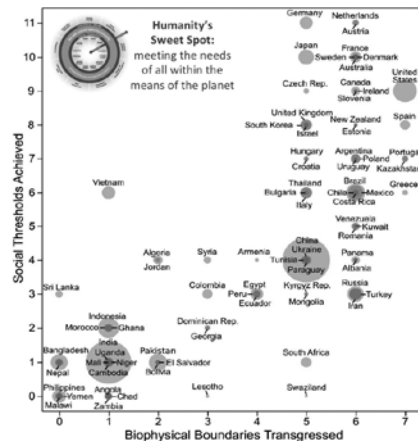
De veilige zone van de Doughnut Economy

In de Donut van Kate Raworth (2017) is dezelfde redenering zichtbaar. De donut begrenst het gebied waarbinnen de menselijke samenleving zich veilig (economisch) kan ontwikkelen. Dit gebied bevindt zich tussen een ecologisch plafond en een sociaal basisniveau. Met het ecologisch plafond voorkomen we dat onze maatschappij een overdreven druk legt op het leven ondersteunend systeem aarde. Het overschrijden van negen planetaire grenzen (Rockstrom 2009) leidt tot onaantvaardbare milieudegradatie en kantelmomenten in de systemen van onze planeet. Het sociale basisniveau vertrekt van twaalf dimensies, afgeleid uit internationaal afgesproken standaarden zoals ze geïdentificeerd zijn in de Sustainable Development Goals in 2015. Denk aan beschikbaar drinkwater, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg enz.



Doen we het goed?

O' Neill et al (2018) analyseerden voor 150 landen de sociale en ecologische grenzen. De onderzoekers hanteerden 11 sociale en 7 biofysische drempels. Geen van de onderzochte landen bereikt Raworth's 'Humanity's Sweet Spot' (linkerbovenhoek). Nederland (en Vlaanderen vermoedelijk ook) bevinden zich op



het sociaal rechtvaardig basisniveau, maar overschrijden meerdere biofysische drempels. Landen als Nepal of de Filipijnen overschrijden geen biofysische grenzen, maar behalen geen sociaal basisniveau. De opdracht voor landen is te schuiven naar Humanity's Sweet Spot.

Grenzen van onze leefomgeving op maat van Vlaanderen en Nederland

Omgevingsbeleid staat voor de opdracht om Nederland en Vlaanderen te doen opschuiven naar Humanity's Sweet Spot. Voor dit actuele discours effenden wetenschappers het pad. Ze stelden voor tussen welke drempels de Sweet Spot zich bevindt. Omgevingsbeleid moet de handschoenen opnemen. Vlaanderen en Nederland moeten concreet bepalen welke sociale en ecologische grenzen zij willen respecteren. Dit betekent de planetaire grenzen de best mogelijke vertaling te geven, op maat van het grondgebied en onderling afgestemd. Tegelijk moet deze benadering oog hebben voor leefkwaliteitsaspecten die voornamelijk op de lokale microschaal spelen. Dit is zeker niet vertrekken van een wit blad. Er zitten (gekende) evidenties in zoals bijvoorbeeld 'health' vertalen in geluids- of fijnstofniveaus. Of de 'land conversion' in een betonstop. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2018) verkende de grenzen al voor de Nederlandse implementatie van de 'strategic development goals'. Omgevingsbeleid moet nu de grenzen concreet benoemen. En de omgevings-professional moet op pad. Om elke dag weer op het terrein binnen die grenzen oplossingen te formuleren.

Omarm!

Aan alle omgevingsprofessionals: omarm het omgevingsdiscours 'goed leven binnen de grenzen van onze leefomgeving'.

Referenties

- Brundtland Commission (1987).** Our Common Future.
- European Environment Agency (2018).** Perspectives on transitions to sustainability.
- Elkington J. (1994).** Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business.
- Kuiper R. (2018).** Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie. Het Kabinetsperspectief NOVI en de Omgevingswet, Den Haag: PBL.
- Lucas P., Wilting H. (2018).** Planbureau voor de Leefomgeving, Using planetary boundaries to support national implementation of environment-related Sustainable Development Goals.
- Meadows D. et al. (1972).** The Limits to Growth.
- O'Neill, Fanning, et al (2018).** A good life for all within planetary boundaries. Nature Sustainability.
- Raworth K. (2017).** Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist.
- Rockstrom J. et al (2009).** Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity.

EXCURSIE

Fietstocht naar inspirerende 'Meer is Meer'-plekken (6km)

Begeleiding:

Hugo Meeus (coördinator Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit,
Stad Turnhout)

Ive van Bouwel (coördinator Stedelijke Ontwikkeling, Stad Turnhout)

We fietsen naar plekken waar de 'Meer met meer' -vraagstukken en -uitdagingen in een dynamische omgeving worden aangegaan. In Heizijdse Velden geeft Ive Van Bouwel toelichting over het werken met stedenbouwkundige lasten, ontwikkelingsrechten en de energietransitie. In het stedelijk woongebied wordt zo een blauwgroen dooraderd landschap gerealiseerd en ingezet voor recreatie en lokale voedselproductie. Vervolgens rijden we door naar de Nieuwe Kaai, contactpunt tussen stad en kanaal, waar de Ancotorens en een ijzergieterij werden verbouwd tot een actieve woonbuurt aan het water. Tot slot fietsen we door het project SLIM Turnhout waar de industriële stationsomgeving wordt omgevormd met een strategisch stadsvernieuwingsproject.

De maatschappelijke vraagstukken over binnenstedelijke economie, demografie en energie worden hier beantwoord in een sterke samenwerking tussen stad en private ontwikkelaars. Onder andere door zorg (in brede zin) te integreren in het project en door de uitbouw van het eerste warmtenet in onze stadsregio.

CORRESPONDENTIE

Adres

Het algemene correspondentieadres van de Stichting Planologische Discussiedagen is:
Stichting Planologische Discussiedagen
p/a Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. Erik van den Eijnden
Postbus 20901
2500EX Den Haag
Nederland
www.plandag.net

Vragen

Voor algemene vragen over de PlanDag kunt u mailen met info@plandag.net

- Een vraag van financiële aard over de PlanDag vanuit Vlaanderen kunt u richten aan financien-be@plandag.net
- Een vraag van financiële aard over de PlanDag vanuit Nederland kunt u richten aan financien-nl@plandag.net

Overige gegevens

- Het rekeningnummer van de Nederlandse PlanDag rekening is:
NL61 INGB 0004 2159 00
t.n.v. Stichting Planologische Discussiedagen te Amsterdam.
- Het rekeningnummer van de Belgische PlanDag rekening is: BE59 0011 7963 9026 op naam van Stichting Planologische Discussiedagen te Antwerpen.
- PlanDag en de Stichting Planologische Discussiedagen beschikken niet over een BTW-nummer.

COLOFON

Organisatie: Stichting Planologische Diskussiedagen
Website: www.plandag.net
Contact: info@plandag.net
Publicatiedatum: 23 mei 2019
Uitgever: Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning, Groningen
Vormgeving: In Ontwerp, Assen, Peggy Song



De PlanDag is een gezamenlijk initiatief van:

Stichting Planologische Diskussiedagen (PDD)

Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP)

Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

Redactie:

Geiske Bouma

Beitske Boonstra

Elke Vanempten



ISBN 978-90-819217-6-3



9 789081 921763

// IN //
PLAN //
/ NING