

p l a n d a g 2 0 2 3

Nooit of NU!

**Bijdragen aan de
Plandag 2023**

Redactie
Geïske Bouma
Lieve Custers
David Dooghe

www.plandag.net

Nooit of NU!

Bijdragen aan de PlanDag 2023

Redactie:

Geiske Bouma

Lieve Custers

David Dooghe

De PlanDag is ook in 2023 dé plek waar ruimtelijke professionals uit Nederland en België met elkaar in dialoog kunnen gaan over ontwikkelingen in hun vakgebied. In samenwerking met Gemeente Rotterdam gaan we op donderdag 22 juni 2023 met jullie op zoek naar mogelijkheden voor regimeverandering binnen het ruimtelijk domein. En dat is hard nodig. Terwijl de wereld om ons heen sneller dan ooit lijkt te veranderen, is veel ruimtelijk beleid nog gestoeld op snel verouderende visies of concepten. In de *decade of action* moeten we er voor zorgen dat ruimtelijke ontwikkeling duurzame en toekomstgericht oplossingen biedt aan de grote uitdagingen waar onze wereld voor staat. **Het is nooit of nu!**

Thema Nooit of Nu! – Afbouwen om op te bouwen

We beschikken inmiddels over een rijk gevulde (digitale) boekenkast met studierapporten. De opgaven voor de ruimtelijke ontwikkeling in de Lage Landen zijn daarmee ondertussen wel duidelijk. Een lezing hiervan geeft ons een goede indruk hoe de ruimtelijke organisatie zich verhoudt tot opgaven rond bijvoorbeeld klimaat, energie, biodiversiteit, wonen, bereikbaarheid of voedselproductie. Ook aan beleidsvisie is er geen gebrek. De centrale overheden in zowel Nederland als Vlaanderen zijn al meer dan tien jaar bezig met de ontwikkeling van respectievelijk de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Beide beleidsplannen formuleren een zeer gelijkaardig ontwikkelingsperspectief: we moeten zuinig omgaan met de open ruimte, we verdichten in goed gelegen knooppunten, we maken meer ruimte voor de natuur en het winnen van duurzame energie, we mengen functies zoveel mogelijk, we zorgen voor meer klimaatbestendigheid en omgevingskwaliteit, en meer. Echter, hoe slagen we erin om op basis van deze beleidsplannen ook structurele verandering in gang te zetten?

In hun PlanDag paper introduceerden Claus en Davids (2022)¹ het begrip palaverplanologie en kaarten aan dat beleidsdoelen maar niet landen op het terrein. De talloze proeftuinen, labo's, piloten, deals of experimenten lopen het risico om een verzamelplaats van goede bedoelingen in de marge te worden als deze onvoldoende opschalen. Tegelijk gebeuren hier goede zaken. Zo was 'Vlaanderen breekt uit' de motor achter tientallen proeftuinen om verharding weg te nemen van bijvoorbeeld wegen, op schoolpleinen of in dorpskernen. De Nederlandse tegenhanger is het nationaal kampioenschap tegelwippen onder gemeenten.

Bekijken we de toestand van het ruimtelijk ordeningsbeleid aan de hand van de transitiecurve (Paredis, 2013; Loorbach, 2014)², dan stellen we vast dat we midden in grote veranderingen staan. Enerzijds zien we nieuwe praktijken versnellen en inzichten aanleveren om nieuwe structuren op te bouwen. Tegelijk zien we dat bestaande regels, cultuur en machtsstructuren nog altijd zeer bepalend zijn voor de uitkomst van ruimtelijke vraagstukken.

-
- 1 Claus, T., Davids, P. (2022). Vlaanderen en Nederland: palaverplanologie in de Lage Landen. In: Bouma, G., Custers, L., Dooghe, D., Vanempen, E. (2022). Breek uit de Bubbels. Bijdragen aan de Plandag 2022, Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning: Groningen
 - 2 Paredis, E. (2013). A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development. Universiteit Gent, Gent
Loorbach, D. (2014). To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation. Inaugurale rede op 31 oktober 2014 aan de Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit, Rotterdam

Wat moeten we afbouwen om te kunnen opbouwen om zo ruim baan te kunnen geven aan de duurzame ruimtelijke oplossingen van vandaag en morgen? De voorliggende transitie vragen veel meer ingrijpende veranderingen dan beleidsmakers destijds in de hoogtijdagen van de planologie met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) of de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) wilden bewerkstellingen. De uitvoering van deze plannen kon voor een belangrijk deel terugrijpen op gekende methoden van plannen, vergunnen en financieren. Nederland en Vlaanderen botsen nu meer en meer op grenzen voor het ruimtelijk inpassen van transitie. De milieugebruiksruimte is ontoereikend. Ook de rechter is steeds meer geneigd de grenzen af te dwingen. Denk aan de klimaatzaken of de stikstofproblematiek. Om Johan Remkes te citeren: "niet alles kan". En wij ruimtelijke professionals moeten, om in de woorden van Remkes te blijven, tonen 'wat wel kan'.

Een van de grootste uitdagingen in het huidig tijdsgewricht is het enthousiasmeren van mensen en hun initiatieven te laten samen sporen met de structurele transitienoden die in het gebied spelen. Bestaande planningsmethoden werken niet altijd, ook wanneer de plannen inhoudelijk goed lijken. 'Good move', het met de sustainable urban mobility award beloonde mobiliteitsplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bijvoorbeeld stuit vandaag op sterke frictie in de uitvoering. Zeker in de armere volkswijken is er weerstand vanuit de bevolking of worden deze door gekende planprocessen onvoldoende bereikt. De uitvoeringswerken zijn verschillende keren aanleiding geweest voor schermutselingen en het vernielen van nieuwe palen en verkeersborden. "Iedereen is voor een betere toekomst, totdat je eigen gewoontes moeten veranderen", aldus Brussels Bouwmeester Kristaan Borret (Bruzz, 14 november 2022). Ook vindt hij dat de betrokken burgermeesters te weinig moed tonen om de dialoog aan te gaan en te snel plooiën voor druk. Hoe maak je ruimtelijke transitie rechtvaardig en liefst ook een beetje leuk voor iedereen? Het thema van de PlanDag 2023 is **Nooit of nu**. Hoe zorgen we ervoor dat het ruimtelijk denken in de decade of action mee het stuur vasthoudt om duurzame oplossingen te bieden voor de grote uitdagingen waar onze wereld voor staat? Hoe kunnen we de grote uitdagingen benutten om een systeemverandering in gang zetten? Hoe bouwen gericht verouderde structuren af? Hoe zorgen we ervoor dat goede voorbeelden gemeengoed worden? En wat betekent dit voor onze vakgebied? Hierover willen we graag met jullie in debat tijdens de PlanDag 2023.

De ambitie is om op basis van alle bijdragen en discussie de verschillende perspectieven op 'Nooit of nu!' te kunnen duiden, welke voorbeelden ons hierbij op weg helpen en wat dat van ons als ruimtelijke professionals vraagt.

In het ochtendprogramma zoomen we in op het thema *Van transitie aanpak naar systeemverandering*. Meerdere transitie leiden tot (ver)nieuw(d)e ruimtelijke claims. De schaarse ruimte maakt steeds duidelijker dat we deze ruimtelijke claims, en daarmee ook de transitie, niet meer los van elkaar kunnen zien. Onze stelling voor het ochtendprogramma is: We kunnen niet langer blijven werken aan afzonderlijke transitie, we moeten bouwen aan een nieuw systeem!

Tijdens het ochtendprogramma zullen we deze stelling eerst vanuit verschillende perspectieven belichten. Dit door middel van presentaties van **Prof. Vincent Marchau** (Radboud Universiteit), **Marjke ten Kate** (Gemeente Rotterdam) en **Koen Wynants** (Common Labs, Antwerpen). Daarna is er ruimte voor een gezamenlijk gesprek tussen de drie sprekers onderling en met de PlanDag bezoekers in de zaal.

Themasessies

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. Hierna volgen de thema's die in de namiddagsessies aan bod komen.

We gaan in op het vraagstuk *Nooit of nu* vanuit verschillende perspectieven:

- *Nooit of nu mensen meenemen*
- *Nooit of nu ruimte en energie koppelen*
- *Nooit of nu aanpakken vanuit systeemanalyse*
- *Nooit of nu verbeelden*
- *Nooit of nu private middelen aanwenden*
- *Nooit of nu het regime veranderen*
- *Nooit of nu persoonlijk versus kunstmatig bevragen*

In dit boek vindt u de verschillende bijdragen voor de PlanDag 2023. De inzendingen van papers, opinies en praktijkbijdragen 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 2023,
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, Den Haag) *voorzitter*

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

Rien van de Wall (Vereniging Deltametropool, Rotterdam) secretaris

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

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

Martijn van den Bosch (Mitros, Utrecht)

David Dooghe (TNO – Strategy and Policy, Den Haag & Universiteit van Antwerpen)

Lieve Custers (Universiteit Hasselt & Buro Boris)

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 2023.

De PlanDag 2023 is mede mogelijk gemaakt dankzij **Gemeente Rotterdam** te Rotterdam, locatie van de PlanDag 2023.



Grote dank gaat uit naar de sponsors van de PlanDag 2023:

Vlaamse Overheid, algemene sponsoring



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 (alfabetisch) **11**

Nooit of nu MENSEN MEENEMEN 23

Keya Hovens en Sjoerd Krijnen

De mobiliteitstransitie is een gedragstransitie **24**

Tessa Kooi

De walgelijke wallen. Bewoners en ondernemers in gesprek over leefbaarheid in het Wallengebied **30**

Isolde Vandemoortele

The Craftmanship of facilitating the Cocreation of a Habitat **42**

Geoffrey Vanderstraeten en Eda Nur Yilmaz

De transitie zal rechtvaardig zijn, of ze zal niet zijn – Hoe maken we ruimtelijke transitie sociaal rechtvaardig en liefst ook een beetje leuk voor iedereen **52**

Nooit of nu RUIMTE EN ENERGIE KOPPELEN 63

Ighor Van de Vyver, Anneloes van Noordt, Annick Vanhove, Stephanie De Deken

Integratie van warmteplanning in lokaal ruimtelijk beleid: transitiepad van Mechelen **64**

Martijn Gerritsen, Henk-Jan Kooij, Alexander Woestenburg, Maarten van Blijderveen en Martijn Leseman

De opkomst van strategische energieplanning? **74**

Maarten van Blijderveen, Martijn Leseman, Henk-Jan Kooij, Martijn Gerritsen

Een methode voor strategische energieplanning – voorwaarde voor de energietransitie **86**

Nooit of nu AANPAKKEN VANUIT SYSTEEMANALYSE 91

Bart Bomas, Jonas Kolenberg, Jorick Boddeke, Luc Heestermans en Walter Huisker

Circulaire transitie: ruimtelijke transformatie **92**

Floor Vandevenne en Veerle Strosse

Het verhaal van bomen (kappen) in Vlaanderen: wat bomen en ijsbergen gemeenschappelijk hebben **110**

Evy De Wilde, Ann Pisman en Helena Bieseman

Het slagen en falen van onthardingsprojecten in Vlaanderen. Een systeemanalyse **122**

Nooit of nu VERBEELDEN

131

Linda Carton

Een nationaal scenarioproject over ons toekomstige stedelijk en landelijk gebied en landschap is nodig **132**

Kersten Nabielek, David Hamers en Rienk Kuiper

Nederland 2050: vier scenario's als hulpmiddel voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid **158**

Jan Schreurs

'Landschap' als denkbeeld: de toekomst vertellen en verbeelden **164**

Nooit of nu PRIVATE MIDDELEN AANWENDEN

175

Jonas Knapen, Oswald Devisch en Liesbeth Huybrechts

Public Value Capturing in de (ontwerp)praktijk **176**

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt en Nico Schram

Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld **186**

Tara Op de Beeck

Opschalen en versnellen van stedelijke adaptatie! Met innovatieve financiering? **198**

Nooit of nu HET REGIME VERANDEREN

209

Tristan Claus

Een eigen huis, een regel in de wet: de vertaling van private belangen in generieke regelgeving **210**

David Evers

De perikelen van de weerombouw **220**

Ann Pisman

Quo vadis? Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoekt het juiste spoor **224**

Paul Wullaume, Fien Baetens en Daphné Roels

Is systeemverandering de oplossing? Ja en nee. **230**

Nooit of nu PERSOONLIJK VERSUS KUNSTMATIG BEVRAGEN

235

Martijn de Gruijter

Van afbouw via opbouw naar herontwikkeling: de centrumgarage in Groningen **236**

Jürgen Van Acker

Een gesprek met artificiële intelligentie over de toekomst van de ruimtelijke planning **242**

NOTITIES **251**

CORRESPONDENTIE EN COLOFON **252**

Overzicht ABSTRACTS

Een gesprek met artificiële intelligentie over de toekomst van ruimtelijke planning

Jürgen Van Acker

Dezer dagen is de relatie tot het beleid moeilijk, de structureel verplichte schizofrenie was nog nooit zo groot: je moet op een welbepaalde heel voorzichtige manier spreken tegen het politico-administratieve complex, terwijl er steeds meer open gesproken wordt tussen aannemers, ingenieurs en architecten, en daarnaast moet je ook heel voorzichtig zijn met de data die je uitwisselt met administraties, terwijl er nog nooit zoveel data werd uitgewisseld tussen de effectieve productie-actoren. Voor mij als stedenbouwkundig jurist en co-bouwheerdiensverlener, die tegelijk met beleid, met investeerders en met productie-actoren werkt, is het moeilijk om op de werkvloer een echt goed gesprek te hebben over de toekomst van de ruimtelijke planning. Dus zocht ik soelaas bij de tweede keuze, nee, niet de psychiater, maar artificiële intelligentie. OpenAI levert taalmodeltechnologie die leert van gecensureerde input die door de ontwikkelaars wordt geleverd én van niet-gecensureerde input uit interacties met gebruikers, waarbij het gebruik relatief drempelloos is in de Westerse wereld. Dit is geen veronderstelling, maar bleek uit het gesprek, tenslotte wilde ik ook weten met wie ik een gesprek had, en of dit zinvol kon zijn. Ik wilde ook weten of er een participatief synthetiserend element in zat, gelet op de input van miljoenen gebruikers.

Het gesprek, dat ik analyseer in mijn paper, ging over de noden van de ruimtelijke planning naar de toekomst toe, en was uiterst informatief, een eye-opener!

Opschalen en versnellen van stedelijke adaptatie! Met innovatieve financiering?

Tara Op de Beeck

De gevolgen van klimaatverandering worden elk jaar extremer. De records qua heetste, droogste of natste – dag, maand, seizoen, of jaar worden met schering en inslag verbroken en de gevolgen zijn gekend; overstromingsrampen, hittestress, Als ruimtelijke remedie om deze negatieve gevolgen te milderen, worden groenblauwe infrastructures of natuurgebaseerde oplossingen voorgeschreven om adaptieve steden te creëren. Naast weerbaarheid bieden deze infrastructures ook tal van andere 'co-benefits' zoals een toename van biodiversiteit, recreatieve mogelijkheden, gezondheidsvoordelen, In de praktijk blijkt het transformeren van onze stedelijke ruimtes

tot groene adaptieve oases op meerdere barrières te botsen. Vooral het gebrek aan publieke middelen is een belangrijk knelpunt in deze transformatie opgave.

Vanuit het FWO-SBO project InnoFiNS (Innovatieve financiering voor Natuurgebaseerde oplossingen) wordt interdisciplinair onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van innovatieve vormen van financiering voor groenblauwe infrastructuur. Vooral de mogelijkheid om ‘private’ middelen in te zetten als aanvulling op publieke middelen wordt onderzocht in functie van het opschalen en versnellen van klimaatadaptieve acties. Binnen een context van vier Urban Living Labs (Genk, Turnhout, Antwerpen en Zuid-West-Vlaanderen) worden over een periode van 4 jaar financieringsconcepten voorgelegd, afgetoetst, aangepast,... om uiteindelijk co-creatief business modellen te ontwikkelen. In deze paper wordt een stand van zaken opgemaakt, anderhalf jaar na aanvang van het onderzoek. Op basis van gesprekken, interviews, workshops en literatuuronderzoek worden 5 centrale inzichten gepresenteerd. Ze dienen als basis voor de verdere zoektocht binnen InnoFiNS naar structurele vormen van innovatieve financiering in functie van adaptieve steden, en de rol die planning hierin kan opnemen.

Een methode voor strategische energieplanning – voorwaarde voor de energietransitie

Maarten van Blijderveen, Martijn Leseman, Alexander Woestenburg, Henk-Jan Kooij en Martijn Gerritsen

Energie en ruimte hebben steeds meer met elkaar te maken. Er is meer ruimte nodig voor het duurzame energiesysteem dat we aan het bouwen zijn. Maar ook ruimtelijke ontwikkelingen, zoals mobiliteitshubs en de verstedelijking hebben impact op de energievoorziening. Een gezamenlijk ontwerp van het energiesysteem en de ruimte is essentieel om tot een goede en passende inrichting te komen en daarmee de energietransitie te verwezenlijken. Deze strategische energieplanning gaat verder dan het vroegtijdig ophalen van ruimtelijke plannen en versnellen van vergunningstrajecten. Het zoveel mogelijk lokaal optimaliseren en balanceren van het energiesysteem vraagt om een innige vervoeging van de twee disciplines. Echter, de disciplines blijken grote moeite te hebben om tot elkaar te komen [3]. In dit opiniestuk onderbouwen we ons pleidooi door een methode te presenteren om strategische energieplanning in de praktijk te brengen. Aan de hand van een praktijkvoorbeeld schetsen we welke dilemma’s kunnen ontstaan, welke randvoorwaarden op orde moeten zijn en welke keuzes we daarin te maken hebben.

Trefwoorden: strategische energieplanning, energiesysteem, ruimtelijke ordening, energieplanologie

Circulaire transitie: ruimtelijke transformatie Een ruimtelijk perspectief op CE

Bart Bomas, Jorick Boddeke, Jonas Kolenberg, Luc Heestermans en Walter Hulsker

De transitie naar een circulaire economie (CE) betekent grote veranderingen voor de wijze waarop we produceren en consumeren. Een onderbelicht aspect van CE is de ruimtelijke opgave die hieraan verbonden is en de rol van ruimtelijke ordening en sturing. Zonder een ruimtelijk-economisch perspectief en bijpassende strategie voor de ruimtelijke ontwikkeling blijven circulaire doelen buiten bereik. In dit paper laten we aan de hand van vier praktijkvoorbeelden zien wat de ruimtelijke consequenties zijn van circulaire economie en hoe lessen uit de praktijk gebruikt kunnen worden voor verdere theorie- en beleidsvorming. Het gaat hierbij om het ontstaan van

een nieuwe conceptualisering en ruimtelijke typologie van circulaire productieketens door middel van ruimtelijke schakels. Daarnaast is het samenbrengen van beleid en praktijk op regionaal schaalniveau noodzakelijk voor ruimtelijke sturing. Hiervoor hebben we een praktijkaanpak ontwikkeld die is opgebouwd uit een regionale ruimtelijke strategie als resultante van een multi-stakeholder aanpak waarin omgevingskwaliteit centraal wordt gesteld.

Een nationaal scenario project over ons toekomstige stedelijk en landelijk gebied en landschap is nodig. Met een écht lange-termijn visieproces gericht op de Ruimtelijke Ordening van Nederland over 100 jaar.

Linda Carton

In de afgelopen 20 jaar is de ruimtelijke planning in Nederland gedepolitiseerd en vooral door een financieel-economische bril bekeken. In 2020 werd de nieuwe lange termijnvisie voor de Nederlandse ruimtelijke planning vastgesteld op nationaal niveau. Het was een vrij geruisloze stap, de vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en publicatie in de Staatscourant in september 2020. Echter, een écht lange-termijn perspectief biedt deze NOVI niet. De zeespiegelstijging is nog geen issue genoemd en het debat daarover wordt niet aangekaart. Energie staat weliswaar op prioriteit nummer één, maar het is vooral een proces-commitment. De uitwerking moet gaan plaatsvinden in de regio. Daar moeten de moeilijke besluiten genomen worden: Waar gaan we lokale energie uit wind, zon en water winnen? En waar gaan we stikstofemissies verminderen omdat onze natuur, bodem en waterkwaliteit op het spel staan? De vraag of we anti-cyclisch ruimtelijk beleid moeten maken, of werk maken van spreiding van spillover effecten naar de rest van Nederland buiten de Randstad, die maatschappelijke debatten en dialoog blijven uit: de vragen worden eenvoudigweg niet gesteld. Terwijl water, bodem, zeespiegel, en ook investeringen in steden en banengroei trends laten zien waarop we kunnen anticiperen. Een écht lange-termijn visie voor Nederland maken is nodig, om de juiste vragen te stellen, om 100 jaar vooruit te kijken, om anti-cyclisch te kunnen bijsturen, en om het debat hierover weer met elkaar te voeren; zowel onder vakgenoten, als met gewone burgers.

Een eigen huis, een regel in de wet: de vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Tristan Claus

Kort door de bocht gesteld, hebben lokale besturen in Vlaanderen alle instrumenten in handen om een kwalitatieve stads- en plattelandsontwikkeling te garanderen. Als basis hebben zij de gewestplannen, die een ruimtelijk kader vormen voor de beoordeling van bouwvergunningen in de vorm van gebiedsdekkende bestemmingsplannen. Vervolgens hebben zij uitvoeringsplannen om die bestemmingen te verfijnen of te wijzigen, overeenkomstig de langetermijnvisies in structuurplannen en beleidsplannen.

Als echter bestemmingsplannen ontwikkelingen te zeer beperken, biedt de regelgeving een brede reeks uitzonderingen. Zo hebben eigenaars van gebouwen met een gebruik dat niet in overeenstemming is met de bestemming (lees: die zonevreemd zijn) het fundamentele recht die te verbouwen, te herbouwen of uit te breiden. Eigenaars mogen zelfs de functie van hun gebouwen wijzigen naar een totaal andere, zonevreemde functie. En dat zijn maar enkele voorbeelden uit de meer dan duizend bladzijden tellende Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Deze paper bespreekt het besluitvormingsproces over herbouwrechten voor zonevreemde woningen en toont daarbij welke interacties tussen burgers en beleidsmakers dominant waren in het vertalen van private belangen in generieke regelgeving. Het eerste interactie-patroon bestaat uit de wekelijkse zitdagen van parlementsleden, ministers, burgemeesters en schepenen met zonevreemde woningeigenaars. Sommige burgemeesters en schepenen hadden zelf de bevoegdheid de regelgeving te veranderen in het parlement. Het tweede interactiepatroon omvat de Boerenbond die bij parlementsleden en regeringskabinetten heeft gepleit voor regelgeving die landbouwers toelaat hun bedrijfszetel lucratief te verkopen. Het laatste interactiepatroon heeft betrekking op de media. Door zonevreemde woningen als illegale sloopobjecten te framen, hebben zij het draagvlak voor ruimtelijk beleid gehypothekeerd.

De perikelen van de wederombouw

David Evers

Na 20 jaar decentralisatie, deregulering en sanering van de nationale ruimtelijke ordening slingerde de pendule terug. Een nieuwe minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is aangesteld om het verdwijnen van VROM ongedaan te maken, het mislukte programma 'Mooi Nederland' is herrezen en een nieuwe Nota Ruimte moet de schade van de oude repareren. Nederland begint aan een grote verbouwing, deels aangestuurd vanuit Den Haag: er moeten 900.000 woningen komen en wel voor 2030, er moet ruimte worden gevonden voor windmolens en zonneakkers, de klimaatadaptatie moet beter en het landelijk gebied moet op de schop.

Tegelijkertijd kan men zich afvragen of we goed zijn uitgerust voor deze verbouwing of 'wederombouw'. De inrichting van Nederland wordt niet alleen in Den Haag maar ook in Brussel bepaald. Veel EU-beleid beïnvloedt de ruimtelijke ordening en er komt nog meer aan, zoals de doelstelling om tegen 2050 de netto verstedelijking tot nul af te bouwen. De afgelopen twintig jaar van decentralisatie in Nederland maken de verbouwing nóg lastiger.

De opkomst van strategische energieplanning? Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland

Martijn Gerritsen, Henk-Jan Kooij, Alexander Woestenburg, Maarten van Blijderveen en Martijn Leseman

De energietransitie naar een fossielvrije energievoorziening heeft een grote impact op zowel het energiesysteem als de ruimtelijke ordening. Grote veranderingen in opwek en gebruik van met name elektriciteit zetten het energiesysteem onder druk. Het ruimtebeslag van hernieuwbare energie in Nederland is groter dan dat van fossiele energie. Hiernaast vragen nieuwe ontwikkelingen zoals de elektrificatie van het mobiliteitssysteem en de verstedelijkingsopgaven voor additionele ruimte voor uitbreidingen van het energie-systeem. Deze bijdrage werkt de gevolgen van de energietransitie voor het ruimtelijke ordeningssysteem in relatie tot het energiesysteem uit. De nadruk ligt op pogingen om de wereld van ruimtelijke ordening en de wereld van energieplanning nader tot elkaar te brengen en te integreren. Een van de recente pogingen om dit te doen is het concept Regionale Energie Strategie (RES). We plaatsen dit concept in een systeemtheoretisch perspectief op organisaties. Volgens deze benadering acteren organisaties in het ruimtelijke ordeningssysteem en het energiesysteem volgens een bepaalde eigen logica. De casus van de RES illustreert de moeilijkheden bij het eigen maken van de wederzijdse logica. Deze bijdrage

concludeert dat het noodzakelijk is om het energiesysteem te verruimtelijken en het ruimtelijke systeem meer vanuit een energielogica in te richten. Een pleidooi voor strategische energieplanning, waarin het niet gaat om de strategische planning van het energiesysteem zelf, maar juist draait om de interactie tussen ruimtelijke ordening en het ontwerp van het energiesysteem.

Trefwoorden: strategische energieplanning, regionale energiestrategie (RES), ruimtelijke ordeningssysteem, energiesysteem, energieplanologie

Praktijkbespreking: Van afbouw via opbouw naar herontwikkeling: de centrumgarage in Groningen

Martijn de Gruijter

Een heel huizenblok met historische gebouwen weggevaagd voor een parkeergarage. In de jaren '70 is dit gebeurd in het centrum van Groningen, op steenworp afstand van de Vismarkt. Een tijd waarin automobilititeit erg hoog op de agenda stond. Tegenwoordig is dat wel anders. Binnensteden zijn steeds meer het domein van fietsers en wandelaars. In 2024 zal de centrumgarage (opgeleverd in 1973) in eigendom zijn van de gemeente Groningen. Met het oog op het afbouwen van automobilititeit in binnensteden wordt deze locatie dan ook herontwikkeld: de parkeerfunctie verdwijnt. Een dergelijke grote herontwikkeling in een buurt waar de leefbaarheid onder druk staat vereist een gebiedsbrede benadering. Door gebruik te maken van de methodiek van de 'innovatiewerkplaats' (IWP) heeft de Hanzehogeschool in samenwerking met de gemeente Groningen de herontwikkeling van de centrumgarage onderzocht. Bewoners en ondernemers zijn bevroegd over hun persoonlijke ervaringen, het dagelijks leven en het ondernemen in de buurt. Met veldwerk en conceptontwikkeling zijn verrassende en bruikbare inzichten verkregen over de kansen en bedreigingen voor de transformatie. Deze praktijkbespreking focust enerzijds op hoe een dergelijke herontwikkelingslocatie een impuls kan geven aan de binnenstad en anderzijds hoe deze ontwikkelopgave methodisch benaderd kan worden met inzet van onderwijs en onderzoek vanuit een hogeschool.

De mobiliteitstransitie is een gedragstransitie

Keya Hovens en Sjoerd Krijnen

Standpunt: het realiseren van een mobiliteitstransitie vergt nieuwe vaardigheden en processen binnen onze planologische discipline, gericht op menselijk gedrag.

Zoals veel grotere steden heeft Den Haag veel opgaven en uitdagingen die een claim op de openbare ruimte doen. Den Haag groeit de komende decennia fors qua inwoners en werkgelegenheid binnen de bestaande stadsgrenzen. Verdichting is dus noodzakelijk. Dit levert meer verplaatsingen en mobiliteit op. Autonome groei van de mobiliteit levert knelpunten op in ruimtegebruik en leefbaarheid. Daarom werkt Den Haag aan een mobiliteitstransitie die onder andere ruimte efficiënte vervoerswijzen beoogt, waarbij de menselijke maat centraal staat. Zo ontstaat letterlijk en figuurlijk ruimte om de leefbaarheid in de stad te vergroten.

In de Strategie Mobiliteitstransitie Den Haag 2040 worden drie niveaus in het mobiliteitssysteem onderscheiden: infrastructuur, vervoersmiddelen en reizigers. In de planologie wordt gebruikelijk met name op infrastructuur en vervoersmiddelen ingezet om te sturen op mobiliteitsgebruik. Ingrepen hierin worden over het algemeen gekenmerkt door langdurige en kostbare processen.

Om de noodzakelijke transitie door te zetten en te versnellen moet op alle borden geschaakt worden. Dus ook – en misschien wel vooral – op het bord van de reiziger. Draagvlak van reizigers om andere vervoerskeuzen te maken is nodig. Den Haag zoekt daarom naar manieren om meer zicht en grip te krijgen op reizigersgedrag en -behoefte, om samen met de reizigers tot passende vervoersoplossingen te komen die bijdragen aan de transitie. Wat vraagt dit van onze discipline? Welke expertise en vaardigheden zijn nodig om hier op in te kunnen spelen? Observatie en analyse van gedrag kunnen tot waardevolle inzichten en input voor ontwerp leiden. Dit vraagt om kennis van menselijke gedragspatronen, een open en flexibele houding, tussentijds monitoren en bijsturen en om kunnen gaan met onzekerheden.

We geven onze visie hierop, gebaseerd op onze eerste ervaringen in Den Haag.

Onderhandelingsstedenbouw Public Value Capturing in de (ontwerp)praktijk

Jonas Knapen, Oswald Devisch en Liesbeth Huybrechts

Maatschappelijke, economische, demografische veranderingen en klimaatverandering maakten stedenbouw en planning in West-Europa de voorbije decennia steeds meer gecompliceerd. Met deze toenemende complexiteit wijzigen ook de verhoudingen tussen de overheid en private markt en wordt gezocht naar alternatieve ontwikkelingsmodellen zoals publiek-private samenwerkingen of het werken met ontwikkelingslasten of Public Value Capturing (PVC).

Hoewel deze eerste variant in de Vlaamse context al ruim werd toegepast en beschreven, blijft het debat over het werken met ontwikkelingslasten (PVC) nog eerder stil. De bestaande niet-onderhandelbare ontwikkelingslasten (non-negotiable development obligations of NNDO) zoals de planbatenheffingen bij bestemmingswijziging missen aan slagkracht om tot een sociaal rechtvaardiger ontwikkelingsmodel te komen. In toenemende mate zetten lokale overheden daarom in op rechtstreekse onderhandelingen over ontwikkelingslasten (negotiable development obligations of NDO) met de ontwikkelaar. Door het gebrek aan een kader en methodologie, ontbreekt het in de praktijk vaak aan draagvlak en is er onvoldoende oog voor ontwerp kwaliteit, wat de slaagkansen van het project ondermijnt en de ruimte voor innovatie inperkt. Het verloop van dergelijke onderhandelingstrajecten is bijgevolg vaak moeizaam, onzeker, kostenintensief en onvoldoende slagkrachtig om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Deze paper onderzoekt de kritische succesfactoren van NDO's en toetst deze aan concrete cases uit de praktijk van ontwerp bureau a2o. Daarnaast reflecteert het over de rollen van ontwerpers binnen deze trajecten: welke situaties komen zij onderweg tegen en welke strategieën hanteren zij om hier mee om te gaan? Hoe gaan zij om met de toenemende complexiteit: het creëren van draagvlak, het bewaken van de maatschappelijke meer-waarde en het werken aan ruimtelijke kwaliteit.

De walgelijke Wallen? Bewoners en ondernemers in gesprek over leefbaarheid in het Wallengebied

Tessa Kooi

Zaterdagavond op de Amsterdamse Wallen. Toeristen lallen langs de ramen, over een tapijt van vertrapte plastic bekertjes. Van buitenaf lijkt het net een festivalterrein, maar in deze buurt wonen en werken ook mensen. Leefbaar kan je het gebied niet noemen. Daarom heeft het Stadsdeel Centrum met de Aanpak Binnenstad verschillende maatregelen afgekondigd om de overlast te verminderen. Daarnaast is het Leefbaarheidspanel de Wallen in het leven geroepen, waarin bewoners en ondernemers uit het Wallengebied samen aan voorstellen werken om de leefbaarheid te vergroten. In dit paper delen wij onze ervaringen hoe je een dergelijk panel leuk en interessant maakt en houdt. Een burgerpanel brengt inhoudelijke verrijking, levert een nieuwe kijk op problemen in een buurt en draagt bij aan een rechtvaardige ruimtelijke transitie. Onze voornaamste bevinding is dat als je panelleden echt serieus neemt, ze enthousiast meedoen. Doe je dat onvoldoende, dan zullen ze afhaken. Wat wij bedoelen met serieus nemen werken we uit aan de hand van vier niveaus;

1. Bestuurders moeten uitspreken dat zij het panel ondersteunen en dat suggesties van het panel op bestuurlijk niveau serieus overwogen worden.
2. Je moet erkenning en concrete terugkoppeling geven aan de input van het panel. Duidelijke kaders zijn cruciaal, zodat het panel realistische voorstellen kan doen.
3. De organisatie en inrichting moeten flexibel zijn: pas de werkvorm aan op de input van het panel. De besproken onderwerpen moeten leidend zijn in de opbouw van sessies.
4. Wees gedurende het proces transparant over tussentijdse ontwikkelingen en koppel deze terug.

Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld. Het Waardenwiel als canvas voor het in kaart brengen van de publieke waarden van creatieve broedplaatsen

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt, Nico Schram

In deze paper verkennen we de rol van creatieve broedplaatsen als puntbronnen van stedelijke vernieuwing. Broedplaatsen voorzien in toegankelijke werkruimte en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de culturele infrastructuur van de stad. Maar broedplaatsen zijn meer: hun kleinschalige, lokale werkwijze, met oog voor mens, materiaal en milieu, maakt ze tot laboratoria voor maatschappelijk experiment. Broedplaatsen dragen bij aan leefbaarheid in bestaande buurten en levendigheid in nieuwe gebiedsontwikkelingen. Ze bieden werkervaring-splekken die helpen om kansenongelijkheid terug te dringen, verbinden bevolkingsgroepen met culturele uitwisseling en werken aan burgerschap door publieksactiviteiten en vrijwilligersparticipatie. Broedplaatsen opereren buiten de systeemwereld en stellen deze op de proef. Ze zijn anders georiënteerd en anders georganiseerd. In het licht van de actuele transitievraagstukken lijkt deze onconventionele inrichting een krachtige troef. Als creatieve vrijhavens zijn broedplaatsen in staat om bestaande structuren uit te dagen en nieuwe toekomsten te verbeelden. Om deze impact in de volle breedte te waarderen schieten geïsoleerde outputindicatoren vaak tekort. De waarde van een broedplaats is meer dan de optelsom van bijdragen die ze levert aan sectorale deelbelangen maar zit juist in de verbinding. Het gaat niet alleen om direct meetbare opbrengsten, maar ook om indirecte en langetermijneffecten. Het 'Waardenwiel' is een nieuw instrument om greep te krijgen op deze meervoudige waardecreatie en een brug te slaan tussen de verbeeldingswereld en de systeemwereld. In deze paper bespreken we de theoretische uitgangspunten van het Waardenwiel en evalueren we de werking en toepasbaarheid ervan op basis van drie contexten waarin het model recentelijk is getest.

Nederland 2050: vier scenario's als hulpmiddel voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid

Kersten Nabielek, David Hamers en Rienk Kuiper

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van de leefomgeving. Daarbij gaat het niet alleen om traditionele opgaven, zoals ruimte voor wonen, werken, verplaatsen en voorzieningen en behoud van milieukwaliteit en landschappelijke kwaliteit, maar ook om transities: ingrijpende veranderingen die nodig zijn om klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en grondstoffen-schaarste te voorkomen of tegen te gaan. Deze opgaven hebben een grote ruimtelijke impact en vragen om goed afgestemde keuzes in het ruimtelijk beleid op alle schaalniveaus.

Met de recent gepubliceerde scenariostudie 'Ruimtelijke Verkenning 2023' biedt het PBL vier scenario's voor de mogelijke ruimtelijke inrichting van Nederland in 2050. De scenario's laten zien dat de transities op basis van verschillende normatieve uitgangspunten anders uit kunnen zien. Inzichten die de vier scenario's bieden kunnen met name van nut zijn voor bestuurders, beleids-makers en ruimtelijke experts die betrokken zijn bij nationale trajecten als de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) tot een Nota Ruimte, de provinciale voorstellen voor de Nota Ruimte en regionale beleidsvorming zoals de NOVEX-gebieden en provinciale omgevings-visies, alsook bij sectorale trajecten en lokale projecten waarin ruimte een grote rol speelt. De scenario's kunnen als hulpmiddel in gesprekken en werksessies worden gebruikt om verschillende ruimtelijke opties te verkennen, keuzes te maken, prioriteiten te stellen, mogelijke combinaties van elementen uit verschillende scenario's te bespreken, en paden in de tijd uit te zetten.

In deze praktijkbespreking geven we een korte toelichting hoe de scenario's ontwikkeld zijn en hoe de scenario's in de praktijk toegepast kunnen worden.

Quo vadis? Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoekt het juiste spoor

Ann Pisman

Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen is zoekende. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is ondertussen meer dan 25 jaar oud, en biedt niet meer het volledige antwoord op de huidige maatschappelijke uitdagingen. Begrippen als gezondheid, klimaatverandering, ... komen in het RSV niet voor maar vormen op vandaag wel de kern van heel wat maatschappelijke discussies. De opvolger van het RSV, het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen raakt maar niet gefinaliseerd.

Ondertussen zitten de beleidsmakers niet stil. Het valt op dat er op vandaag heel projectmatig wordt gewerkt. We werken vandaag onder andere aan de 'Blue Deal', aan 'Meer Bos voor Vlaanderen', aan 'ZZS – Zeer Zorgwekkende Stoffen', aan een oplossing voor het Stifstofprobleem en aan het 'Vlaams Klimaatadaptatieplan'. En de lijst is zeker niet volledig. Deze thema's worden vaak vanuit een transitieaanpak aangevlogen. De overheid is hierbij op zoek naar bereidwillige partners die willen meewerken aan de oplossing van het probleem. De zogenaamde 'niches' worden benoemd en gestimuleerd om hun activiteiten verder te zetten en hopelijk op te schalen. Indien dit zou lukken zijn alle problemen opgelost?

Drie vragen dringen zich op bij deze aanpak en vragen om reflectie vanuit de planningswereld. Hoe samenhang bekomen in deze vele projecten? Hoe niet alleen inzetten op niches maar ook echt komen tot aanpassingen van het regime door de overheid zelf? Wat is de rol van de ruimte en het ruimtelijk beleid binnen deze projectenstorm?

'Landschap' als denk-beeld: de toekomst vertellen en verbeelden

Jan Schreurs

Systeemverandering begint met nieuwe of vernieuwde visies. Anders kijken gaat vooraf aan anders handelen. Dat handelingsvermogen wordt geactiveerd via metaforen, concepten en denk-beelden. Het zijn krachtige instrumenten om anders te kunnen kijken. Hun vervreemdend effect verdrijft gewoontes uit de blik; hun analoog karakter (her)oriënteert die blik. Collectieve heroriëntatie kan transitie in het systeem tot stand brengen vermits veranderingen meer in elkaars verlengde zullen liggen.

Twee jaar ervaring als projectregisseur in Beringen, een kleine Vlaamse stad, dient als basis voor een aantal reflecties over een dergelijke aanpak ten bate van een regimeverandering. De opdracht: samenhang brengen in disparate plannen, projecten en ingrepen. De methode: een gedeeld narratief ontwikkelen rond een kwaliteitstafel waar kwesties en kansen, concepten en acties ter sprake komen. De visie: een gedeelde kijk op de toekomst laten voortleven in een inspirerend denk-beeld. De strategie: het mijnlandschap ontwerpen en vertellen. De werkwijze: sociaal-ruimtelijke kwaliteiten benoemen aan de hand van ontwerpend onderzoek. Het resultaat: groeiende ambitie.

Niet een drastische breuk met het oude is de belangrijkste factor om tot een gedeelde nieuwe kijk te komen, maar samen zoeken in wat bestaat, naar aanknopingspunten voor verandering. Dat veronderstelt innovatieve verbeelding, een rijk en productief concept, samenwerkingsbereidheid, ontwerpen onderzoek, volgehouden doorwerking en veel tijd.

Integratie van warmteplanning in lokaal ruimtelijk beleid – transitiepad van Mechelen

Ighor Van de Vyver, Anneloes van Noordt, Annick Vanhove, Stephanie De Deken

Gemeenten zijn cruciaal als regisseurs van de warmtetransitie voor de gebouwde omgeving. Waar er in Nederland een duidelijk kader is opgelegd vanuit de hogere overheid, is in Vlaanderen de koppeling tussen energiebeleid en ruimtelijk beleid niet zo uitgesproken. Wel zijn er een aantal steden en gemeenten die hierin een voortrekkersrol opnemen. Zo zijn er in de stad Mechelen de laatste jaren een heel aantal projecten opgezet met het doel om een lokale warmtetransitie op gang te brengen, en dit zowel door de stad als door diverse Mechelse actoren.

Deze paper brengt de initiatieven in beeld die focussen op warmteplanning en de integratie ervan in ruimtelijk beleid. Begin 2023 bracht Stad Mechelen een aantal sleutelactoren samen om via een transitiearena de contouren uit te zetten van de lokale warmtetransitie. In drie workshops tekenden de deelnemers toekomstbeelden en transitiepaden uit. De paper gaat eerst in op de bestaande cascade aan ruimtelijke instrumenten in Nederland en Vlaanderen om de transitie rond warmte te realiseren. Vervolgens wordt het doorbraakproject van de Klimaatwijk Mechelse Vesten besproken waarin is verkend hoe ruimtelijke planningsprocessen en -instrumenten de uitrol van een warmtenet langs de bestaande stadsring mogelijk kunnen maken. Tenslotte gaat hij meer in detail in op de werkwijze van de warmtetransitie arena in Mechelen en licht het de resultaten toe.

De paper schets de algemene leerlessen die uit de ervaringen in Mechelen kunnen worden getrokken en sluit af met een aantal kritische reflecties over de integratie van warmteplanning in ruimtelijk beleid in Vlaanderen en Nederland.

The Craftsmanship of facilitating the Cocreation of a Habitat

Isolde Vandemoortele

Facilitating bottom-up initiatives and connecting them and local needs to the dynamics of transition, are among the challenges today's planners face. The social aspect of sustainability is extremely complex but crucial.

From my long-term experience as a community worker within contexts of spatial renewal projects, I see several issues with the container concept of participation and the way it is often used in the spatial field. First of all, participation is rarely seen as something more than an extra box to check. Secondly, participation is often reduced to methods whereas it should be regarded as a process. Third, speed, lingo and fragmentation are rarely in line with a thorough participatory process. Next, in general community building is overlooked as an essential aspect of participation. And finally, although the qualitative output of participatory processes is less tangible and obvious than the output of mere material spatial design processes, facilitating participatory processes and community building entail -just like planning and design- craftsmanship and specific insights, skills and talents.

In this paper I address the following questions: In this decade of action, how can we facilitate bottom-up initiatives and what kind of professionals are required to connect these initiatives to the needed structural transition? I will look for clues to this subject by analysing an agroecological hub in the Northern fringe of the Brussels Capital Region and I will do so from the interdisciplinary perspective of a social and spatial professional.

Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid – Hoe maken we de omgevings-transitie een beetje leuk voor iedereen?

Geoffrey Vanderstraeten en Eda Nur Yilmaz

De opgaven voor de leefomgeving in Nederland en Vlaanderen zijn groot. Open ruimte verdwijnt nog steeds, de verharding neemt toe. En omdat het klimaat steeds grilliger wordt, moet we ons beter wapenen tegen hitte, droogte en wateroverlast. Ook is het dringend tijd om de slechte toestand van natuur te verbeteren en te zorgen dat het aantal soorten planten en dieren weer toeneemt.

Vlaanderen beschikt over een duidelijk lange termijnperspectief, dat is verwoord in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) en het Vlaams Klimaatadaptatieplan (VAP). De Vlamingen weten in welke richting hun omgeving moet evolueren. Steden, industriezones en landelijke gebieden zullen de komende decennia stevige transformaties ondergaan om de toekomstuitdagingen het hoofd te bieden. Hoewel een (gebrek aan) duidelijke langetermijnvisie een veel gehoord kritiekpunt is in Nederland, staat ook Nederland voor soortgelijke transformaties.

Het is geen geheim dat niet alle groepen binnen onze samenleving hier voor staan te springen. Van gele hesjes, onvrede rond de invoering van nieuwe mobiliteitsplannen, tot boerenprotesten tegen maatregelen vanwege de stikstofcrisis; het vormen intense uitingen van een groeiende frictie tussen beleid en samenleving.

Toch is het belangrijk dat iedereen wil én kan meestappen naar de omgeving van morgen. In Vlaanderen is daarom binnen de transitie 'Omgeving voor de toekomst' (één van de zeven prioriteiten binnen de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling) een initiatief opgestart om te verkennen hoe de transitie sociaal rechtvaardig kan. Zodat iedereen kan profiteren van een duurzame leefomgeving en waar nodig initiatieven nemen om de rekening eerlijker te verdelen.

Het verhaal van bomen (kappen) in Vlaanderen – wat bomen en ijsbergen gemeenschappelijk hebben

Floor Vandevenne en Veerle Strosse

Bomen spelen een sleutelrol bij verschillende maatschappelijke uitdagingen. Net zoals ijsbergen, doen ze veel meer dan het zichtbare topje of de kroon doet vermoeden. Het zijn natuurlijke en gratis airco's, ze zuiveren de lucht, zorgen ondergronds voor koolstofopslag en biodiversiteit en vervullen een landschappelijke of sociale rol in dorpen en steden. Bovendien geven ze een groen tegengewicht aan het toenemend ruimtebeslag in Vlaanderen, iets wat men tijdens de coronacrisis aan den lijve kon ondervinden. Toch verdwijnen bomen nog vaak ten voordele van andere ruimteclaims. Uit een screening van de vergunningaanvragen van de afgelopen dertig jaar in Vlaanderen blijkt dat kapaanvragen voor bomen buiten bosverband nauwelijks geweigerd worden. In driekwart van de gevallen gaat het over bomen in private tuinen. Ruim 12 % van Vlaanderen bestaat uit tuinen, dit is ongeveer de oppervlakte aan bos- en natuurgebied samen. Burgers en (lokale) vergunningverleners drukken vandaag dan ook een belangrijke stempel op het bovengronds ruimtegebruik. In deze paper proberen we, vertrekkende van de cijfers rond kapaanvragen, de historiek en drijfveren achter het kappen van bomen in Vlaanderen beter te begrijpen, en te zoeken naar een aantal oorzaken en oplossingen. Kan inspiratie uit het systeemdenken gehaald worden om scherper te krijgen welke ingrepen werken, en op welk niveau?

Het slagen en falen van onthardingsprojecten in Vlaanderen: een systeemanalyse

Evy De Wilde, Ann Pisman, Helena Bieseman

Ontharden, het fysisch wegnemen van verharding op terrein waardoor de natuurlijke processen en functies van de bodem worden hersteld, is een bekende opgave in Vlaanderen en recent ook in Nederland en Europa. Vlaamse en lokale overheden willen ontharden omdat ze meer en meer geconfronteerd worden met de gevolgen van de overmatige verharding in Vlaanderen. Er zijn de laatste jaren heel wat projecten en initiatieven opgestart die inzetten op ontharding. De vele initiatieven werden verzameld in een studieopdracht uitgevoerd door Antea Group (samen met VITO en GSJ) in opdracht van het Departement Omgeving (VPO). Sommige initiatieven trachten te ontharden via regelgeving en vergunningverlening, anderen stimuleren en faciliteren ontharding of zetten in op sensibilisatie en kennis. Tenslotte zijn er ook concrete onthardingsprojecten op terrein van wegenis, woonomgevingen, zones voor bedrijven of ontharding in de open ruimte.

Gezien de complexiteit van de onthardingsproblematiek, was het niet voldoende om louter de verschillende initiatieven op te lijsten en te kijken welke succesvol zijn en welke niet. Tijdens een co-creatietraject is het systeem van ontharden geanalyseerd aan de hand van 4 causale loop diagrammen opgemaakt rond 4 verschillende verhaallijnen. Tijdens de sessies werd breed gekeken naar het 'ruime instrumentarium voor ontharden'. Hierdoor zijn de verschillende

variabelen en verbanden duidelijk geworden die ontharden in Vlaanderen bemoeilijken. Een belangrijke conclusie is dat in Vlaanderen verharden nog steeds per hectare evolueert, versus ontharden per m². Procedures en regelgeving zijn vandaag in grote mate afgestemd op het faciliteren van ontwikkelen en verharden en niet op het stimuleren van vergroenen en ontharden. Er wordt te weinig gebruik gemaakt van koppelkansen en sleutelmomenten om te ontharden, en er blijft een grote afhankelijkheid van pilootprojecten en subsidies, terwijl er meer gefaciliteerd en gestimuleerd zou moeten worden.

Is systeemverandering de oplossing? Ja en nee.

Paul Wuillaume, Fien Batens, Daphné Roels

De uitdagingen waarvoor ruimtelijke planning staat, zijn bekend. Of het nu gaat over klimaatopwarming of toenemende demografische druk, vrijwel iedereen is het erover eens dat het vijf voor twaalf is, zo niet vijf na twaalf. Planners trachten vanuit hun expertise en instrumentenkoffer in ruimtelijke beleidsplannen bij te dragen tot de herdenking van ons ruimtelijk systeem. Verderzetting van de Vlaamse lintbebouwing, dichttimmering van elke gebiedje dat juridisch als woonzone is bestemd, fiscaal gunstregime voor bedrijfswagens en onvoldoende middelen voor de uitbouw van een sterk openbaar vervoernet, fnuiken systeemverandering. Het gaat in de praktijk nog altijd om 'business as usual'. Het lijkt wel het verhaal van de Titanic ondanks alle mooie intenties (0 ha bijkomend ruimtebeslag tegen 2040, weet u wel).

Planners alleen kunnen het tij niet keren. Zij hebben niet de middelen noch het maatschappelijk mandaat. Hoe ons grondgebied wordt vormgegeven en gebruikt, is de resultante van vele actoren, elk met hun eigen belang en individuele drijfveren. Het ruimtelijk patroon in Vlaanderen weerspiegelt de individuele vrijheid, het absoluut eigendomsrecht en de hieruit voortvloeiende woonwensen die onze open ruimte verder versnipperen. Deze 'waarden' worden de Vlamingen met de paplepel ingegeven. Vanuit dit perspectief worden plannings- en vergunningsinstrumenten het voorwerp van een juridische screening en weerspiegelen zij veeleer een juridisch haalbaar plan dan een ambitieus toekomstplan dat aan de geschetste uitdagingen een antwoord biedt. Het 'verjuridiseren' van de ruimtelijke planning is een feit. Binnenkort zullen het nog advocaten zijn die de ruimtelijke beleidsplannen vormgeven.

Is systeemverandering de oplossing? Ja én nee.

Nooit of nu MENSEN MEENEMEN

Keya Hovens en Sjoerd Krijnen

De mobiliteitstransitie is een gedragstransitie

Tessa Kooi

De walgelijke wallen. Bewoners en ondernemers in gesprek over leefbaarheid in het Wallengebied

Isolde Vandemoortele

The Craftsmanship of facilitating the Cocreation of a Habitat

Geoffrey Vanderstraeten en Eda Nur Yilmaz

De transitie zal rechtvaardig zijn, of ze zal niet zijn – Hoe maken we ruimtelijke transitie sociaal rechtvaardig en liefst ook een beetje leuk voor iedereen

De mobiliteitstransitie is een gedragstransitie

Menselijk gedrag als essentiële component voor een mobiliteitstransitie in een verdichtende stad

Keya Hovens en Sjoerd Krijnen

Standpunt: het realiseren van een mobiliteitstransitie vergt nieuwe vaardigheden en processen binnen onze planologische discipline, gericht op menselijk gedrag.

De mobiliteitstransitie is een gedragstransitie


Menselijk gedrag als essentiële component voor een mobiliteitstransitie in een verdichtende stad

Keya Hovens en Sjoerd Krijnen

Mobiliteit in een verdichtende stad

Zoals veel grotere steden heeft Den Haag veel opgaven en uitdagingen die een claim op de openbare ruimte doen. Den Haag groeit de komende decennia fors qua inwoners en werkgelegenheid binnen de bestaande stadsgrenzen. Verdichting is dus noodzakelijk. Dit levert meer verplaatsingen en mobiliteit op. Autonome groei van de mobiliteit levert knelpunten op in ruimtegebruik en leefbaarheid. Daarom werkt Den Haag aan een mobiliteitstransitie die onder andere ruimte efficiënte vervoerswijzen beoogt, waarbij de menselijke maat centraal staat. Zo ontstaat letterlijk en figuurlijk ruimte om de leefbaarheid in de stad te vergroten.

De mobiliteitstransitie is gericht op de toekomst van het totale mobiliteitssysteem in Den Haag. Dat houdt meer in dan alleen de infrastructuur en voorzieningen voor wegen, hubs, fietspaden, parkeerplekken en het openbaar vervoer. Het mobiliteitssysteem omvat ook de reizigers die er gebruik van maken, inclusief hun voorkeuren en keuzes voor vervoerswijzen, prijzen en bestemmingen. Ook (nieuwe) mobiliteitsoplossingen, zoals openbaar vervoer, online platforms voor deelvoertuigen en elektrisch vervoer, maken deel uit van het mobiliteitssysteem. Vanuit deze visie zijn dus drie componenten te onderscheiden die in de Strategie Mobiliteitstransitie Den Haag worden vertaald in drie thema's: Compacte stad, Stadsvriendelijke vervoerswijzen en Menselijke maat.

	<i>Mobiliteitssysteem</i>	<i>Thema mobiliteitstransitie</i>
reizigers	Reizigers	Menselijke maat
mobiliteitsoplossingen	Mobiliteitsoplossingen	Stadsvriendelijke vervoerswijzen
fysieke / digitale infrastructuur	Infrastructuur en netwerken	Compacte stad

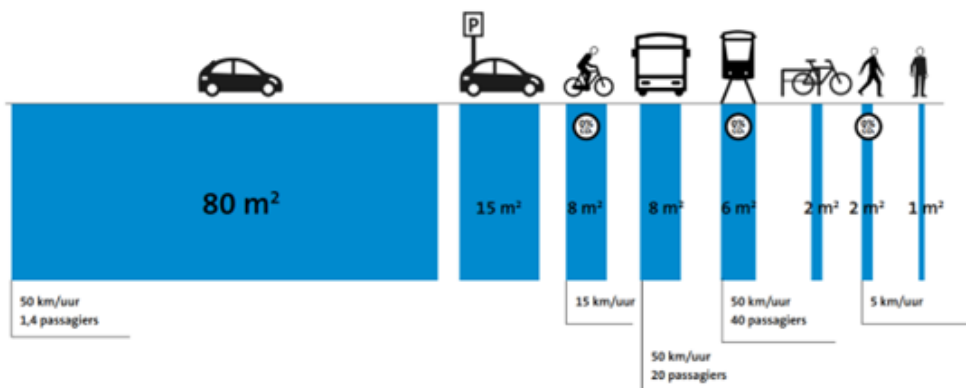
Het mobiliteitssysteem. De drie lagen van het mobiliteitssysteem en hun bijbehorende thema's van de mobiliteitstransitie (afbeelding uit Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022-2040).

Met de groei van de stad is groei van alle drie de componenten van het mobiliteitssysteem te verwachten. Het aantal reizigers en verplaatsingen groeit, wat vraagt om effectieve groei van mobiliteitsoplossingen en bijbehorende infrastructuur. Historisch gezien is de groei van

verplaatsingen (reizigers) met name met infrastructuur en vervoersmiddelen opgevangen. Hierbij horen over het algemeen technische en vaak kostbare oplossingen, met langdurige processen. Waar knelpunten ontstonden door meer reizigers en reisbewegingen was de oplossing vaak het aanleggen van meer wegen, zodat de reisbewegingen zich beter konden verdelen. Maar in de loop van de jaren hebben we ook geleerd dat meer asfalt meer autoverkeer aantrekt en dus juist nadelig kan werken.

De noodzaak van aanpassing in reisgedrag

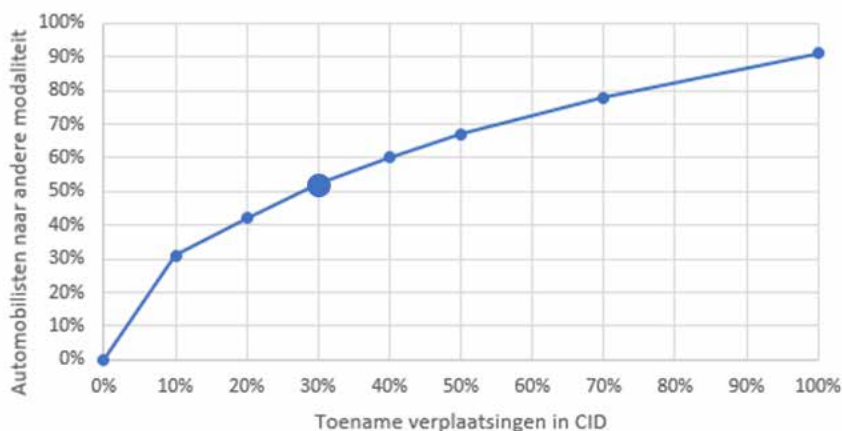
De bestaande systemen in Den Haag zitten aan hun maximale capaciteit, met name in de ochtend- en avondspits. Fysiek gezien is er praktisch geen ruimte meer over voor meer asfalt, rails, auto's, bussen, trams en fietsen in de stad. Een mobiliteitstransitie naar ruimte-efficiënte mobiliteit is dus noodzakelijk en randvoorwaardelijk voor de groei, de woningbouwopgave en de algehele leefbaarheid van de stad.



Ruimtebeslag modaliteiten. De personenauto neemt zowel rijdend als geparkeerd veel ruimte in (afbeelding uit Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022-2040).

Oplossingen moeten dus worden gezocht in het transformeren of slimmer en beter benutten van bestaande infrastructuur en vervoerssystemen. Maar vooral ook in het reizigersgedrag. Kiezen voor lopen, fiets en OV in plaats van de auto voor kortere verplaatsingen (< 5 km). Kiezen voor deelmobiliteit in plaats van privébezit of leasen van steeds groter wordende auto's. Kiezen voor reizen buiten de spijstijden en voor stadsvriendelijke logistiek, waaronder pakketbezorging. Dit alles vraagt om een aanpassing in gedrag. Iets waar planologen vaak nog weinig inzicht in hebben en dus lastig op kunnen inspelen.

Effect méér verplaatsingen in dezelfde ruimte

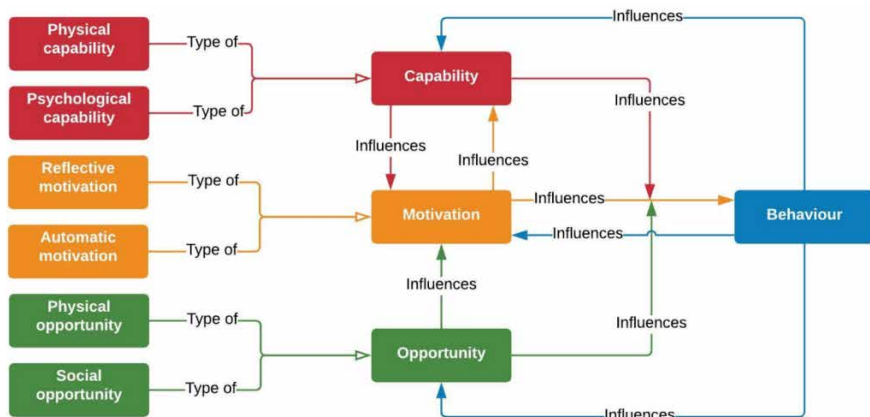


Toename verplaatsingen in CID. Als theoretisch voorbeeld voor de noodzaak voor ruimte- efficiënte mobiliteit is naar het Haagse Central Innovation District (CID) gekeken. In dit centraal in de stad gelegen gebied worden tot 2040 ca. 20.500 woningen en 25.000 arbeidsplaatsen toegevoegd. Op basis daarvan is een toename van ca. 30% aan verplaatsingen te verwachten. Uitgangspunt is dat deze verplaatsingen plaats moeten vinden binnen de bestaande ruimte voor mobiliteit en dat de huidige infrastructuur aan de maximale capaciteit zit. Dat betekent dat het aantal verplaatsingen per auto vanwege het grote ruimtebeslag niet 1 op 1 mee kan groeien, en zelfs moet krimpen om ruimte te maken voor efficiëntere verplaatsingsmiddelen: ongeveer 50% van alle verplaatsingen per auto zal per OV, fiets of lopend gedaan moet worden (uitgaand van een verdeling volgens de huidige 'modal-split'). Daarmee houden we een functionerend mobiliteitssysteem binnen de beschikbare ruimte.

Inzichten in gedrag

Dat betekent niet dat er vanuit planologisch perspectief geen aandacht is voor de mens. De relatie tussen mens en omgeving staat juist vaak centraal. Het gedachtegoed van Jane Jacobs over een meer mensgerichte en organische ontwikkeling van steden wordt wereldwijd uitgedragen door bijvoorbeeld Jan Gehl, Balkrishna Doshi en Alejandro Aravena. Met hun ruimtelijke ontwerpen richten zij zich op een fysieke omgeving die de menselijke maat, interactie en ontplooiing op basis van persoonlijke behoeften centraal stelt.

De fysieke omgeving is niet het enige dat invloed kan hebben op menselijk gedrag. Ook de sociale omgeving van mensen is een erg invloedrijke factor. Mensen zijn geneigd om te doen wat zij anderen in hun omgeving zien of horen doen. Daarnaast hebben mensen ook de juiste lichamelijke en mentale capaciteit nodig om bepaald gedrag te kunnen vertonen en een bewuste of onbewuste motivatie om gedrag te willen vertonen. Al deze factoren zijn in een bepaalde mate nodig om gedrag teweeg te brengen. Zo kunnen mensen wel de juiste kennis en vaardigheden hebben (capability), en de juiste mogelijkheden in de omgeving ervaren (opportunity) om gedrag te vertonen. Maar zij moeten het gedrag ook willen vertonen (motivation), wil het gedrag ook daadwerkelijk tot uiting komen. Andersom werkt dit hetzelfde: als de motivatie er wel is en de omgeving zich ervoor leent, dan nog heeft verandering in gedrag weinig kans van slagen als mensen niet over de juiste capaciteiten beschikken om gedrag uit te voeren.



COM-B model. Het 'COM-B model' is een in de psychologie veel gebruikt model om gedrag te verklaren en om te onderzoeken wat er nodig is om gedragsverandering teweeg te brengen. Het bestaat uit drie factoren die aanwezig moeten zijn om gedrag tot uiting te laten komen: capaciteit (capability), gelegenheid (opportunity) en motivatie (motivation). De totstandkoming van gedrag wordt gezien als een dynamisch systeem met positieve en negatieve feedback loops, omdat de factoren ook interacteren met elkaar (afbeelding uit 'A brief introduction to the COM-B Model of behaviour and the PRIME Theory of motivation', 2020).

Daarnaast bestaat reisgedrag in hoge mate uit gewoonten, oftewel: gedrag en keuzes waar mensen bekend en comfortabel mee zijn. Om die gewoonten te veranderen moeten mensen het comfortabele en het bekende loslaten en inruilen voor iets nieuws en spannend. Iets dat misschien op dit moment nog moeilijk voelt en gevoelsmatig veel gedoe met zich meebrengt. Hierbij is het niet per se doorslaggevend of iemand de motivatie of intentie heeft om te veranderen (de zogenoemde intention-behavior gap). Als het veel gedoe op gaat leveren vallen veel mensen toch vaak terug op het bekende en comfortabele. En daarbij helpt het natuurlijk ook niet dat mensen een verlies van iets veel zwaarder wegen dan het winnen van iets (loss aversion), waardoor mensen over het algemeen risicomijdend zijn en liever in een status quo blijven. Dit soort gedragspatronen blijken met huidige verkeerskundige tools lastig te voorspellen. Een veelgebruikt instrument om effecten van groei van inwoners en aanpassingen in infrastructuur te voorspellen is het verkeersmodel. Met verkeersmodellen kan op basis van groei van inwoners en economische activiteit de toename in verkeersbewegingen voorspeld worden. Ook zijn ze middel om de effecten van voorgestelde aanpassingen aan infrastructuur te toetsen. Alhoewel in de verkeersmodellen rekening gehouden kan worden met een bepaalde mate van mobiliteitstransitie blijven de voorspellingen van modellen een benadering van de werkelijkheid, en is met name de gedragscomponent van de reiziger hier nog lastig in te vatten. Gewoonten, zoals voorkeur voor bekende routes blijken weerbarstig, waardoor de praktijk soms afwijkt van de voorspellingen. Een voorbeeld is de in Den Haag recent geopende Rotterdamsebaan die een nieuwe verbinding tussen stad en snelwegen (het Hoofdwegennet) biedt, om bestaande gelijksoortige verbindingen te ontlasten. Het gebruik van deze nieuwe route blijft vooralsnog achter bij de met het verkeersmodel voorspelde intensiteit. Hierbij lijken verschillende gedragsaspecten, zoals gewenning, een belangrijke rol te spelen. Ook zijn er voorbeelden van werkzaamheden waar knelpunten voorspeld werden die in de praktijk uiteindelijk amper optraden. Er is dus een slag te winnen door de gedragscomponent beter in verkeersmodellen in te voeren en output ook vanuit dat oogpunt te interpreteren. Daarvoor is meer inzicht in gedragspatronen noodzakelijk.

Flexibel inspelen op verandering

Tot slot komen er bij transities veel onzekerheden en plotselinge ontwikkelingen om de hoek kijken. Zo heeft de energietransitie afgelopen jaar een impuls gekregen vanwege sterk stijgende energieprijzen die mede werden veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne. Opeens nam de urgentie bij veel Nederlanders toe om in hun gasverbruik te veranderen. Om op dergelijke ontwikkelingen in te kunnen spelen is flexibiliteit noodzakelijk. Dat is lastig in relatie tot lange termijn plannen en projecten zoals gebruikelijk in de planologie. Toch is het voor gedragsverandering essentieel om in te kunnen spelen op bepaalde ontwikkelingen die je van tevoren misschien niet aan ziet komen of waarvan je niet weet of en wanneer ze opspelen. Bijvoorbeeld door in te kunnen spelen op initiatieven in een buurt of een veranderende houding van bewoners om iets aan autobezit te doen in hun straat. Ook als deze straat nog niet op de planning staat voor een herinrichtingsbeurt. Daar waar wel al gewerkt wordt aan een herinrichting, maar waar nog niet voldoende draagvlak bestaat voor het verminderen van parkeerplekken, moeten we ook flexibel zijn en later kunnen opschalen of juist afschalen. In al deze situaties geldt dat het belangrijk is om in te kunnen spelen op behoeften en motivaties van mensen om de mobiliteitstransitie goed te kunnen faciliteren en misschien zelfs versnellen. Monitoren en observatie van houding en gedrag, maar ook kwalitatief en kwantitatief onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van enquêtes en interviews, kunnen hiervoor effectieve middelen zijn.

De menselijke maat centraal

Kortom: transities zijn complex omdat menselijk gedrag complex is. De mobiliteitstransitie is dan ook niet alleen een systeemtransitie, maar juist voornamelijk een gedragstransitie. Als professional binnen het ruimtelijk domein hebben we vaak een directe invloed op de vorming van de fysieke omgeving. Het is dan ook logisch dat de oplossingen in die hoek gezocht worden. Maar het is van belang om meer inzicht te krijgen in alle aspecten die invloed hebben op gedrag om een transitie in gang te zetten en verder te brengen. Daarom heeft de gemeente Den Haag in haar Strategie Mobiliteitstransitie een prominente plek voor het thema 'de menselijke maat'. Dit betekent dat we niet alleen met een technische blik naar het mobiliteitsstelsel kijken, maar dit combineren met inzichten vanuit de sociale wetenschappen, zoals psychologie en sociologie. Een samenwerking binnen de mobiliteitsafdeling tussen technische experts en gedragsexperts die elkaars perspectieven aanvullen om de mobiliteitstransitie te versnellen. Het is nooit of nu.

Referenties

Strategie mobiliteitstransitie Den Haag 2022-2040, Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling West, R., & Michie, S. (2020). A brief introduction to the COM-B Model of behaviour and the PRIME Theory of motivation. Qeios. <https://doi.org/10.32388/ww04e6>

De walgelijke Wallen?

Bewoners en ondernemers in gesprek over leefbaarheid in het Wallengebied

Tessa Kooi

Stellingen

Als je overweegt om een burgerpanel of vergelijkbaar overlegplatform op te zetten, zorg dan dat je het panel op verschillende niveaus serieus kan nemen. Weet je bij voorbaat al dat dit op een van deze niveaus niet mogelijk is, dan raden wij je af om te beginnen.

Om een burgerpanel leuk en interessant te maken en te houden, moeten deelnemers ervaren dat hun bijdrage van toegevoegde waarde is en invloed heeft: ze moeten merken dat ze serieus genomen worden.

De walgelijke Wallen?

Bewoners en ondernemers in gesprek over leefbaarheid in het Wallengebied

Tessa Kooi

“Ik heb me nog nooit zo gehoord gevoeld door een overheid”

Het is een woensdagavond in maart in de Zuiderkerk op de Wallen in Amsterdam. Een oudere vrouw verzucht, bijna geëmotioneerd, dat ze zich nog nooit zo gehoord heeft gevoeld door een overheid. De aanleiding is een kaart van de verschillende soorten problematiek in het Wallengebied, die tijdens de derde bijeenkomst van het Leefbaarheidspanel Wallen wordt gepresenteerd. Samen met andere bewoners en ondernemers heeft ze op die kaart getekend waar zij overlast ervaart in haar leefomgeving. Ze bespraken waar en wanneer dat wordt ervaren, wat de overlast precies is, waardoor dat wordt veroorzaakt, en hoe het komt dat deze situatie is ontstaan.

Het Leefbaarheidspanel Wallen is een burgerpanel opgezet door ons, Public Mediation, en de gemeente Amsterdam. Doel van het panel is bewoners en ondernemers uit het Wallengebied de kans te geven om samen voorstellen te ontwikkelen voor verbetering van de leefbaarheid in het gebied. Zij ervaren namelijk veel overlast; het is er vies, te druk, onveilig en er is overlast van drugsdealers en -gebruikers. Ze voelen zich er niet meer thuis. Het Leefbaarheidspanel Wallen is een vorm van een burgerforum, met zowel bewoners als ondernemers en als specifiek thema leefbaarheid. Het panel is een van de maatregelen uit de Aanpak Binnenstad van de gemeente Amsterdam die de overlast in het Wallengebied beoogt te verminderen.¹ Met deze Aanpak Binnenstad worden bijvoorbeeld sluitingstijden van raamprostitutie en horeca in het gebied vervroegd, is vanaf half mei een blowverbod van kracht in de binnenstad² en heeft de gemeente een ‘stay away’-campagne opgezet om jonge Britse mannen te ontmoedigen naar Amsterdam te komen.³

Een burgerpanel heeft diverse voordelen. Zo brengt het inhoudelijke verrijking, levert het een nieuwe kijk op problemen in een buurt en draagt het bij aan een rechtvaardige ruimtelijke transitie. Maar dat betekent niet dat het makkelijk is, of altijd even goed toepasbaar. In dit paper delen wij inzichten om mee te nemen bij een burgerpanel, op basis van onze ervaringen bij het organiseren van de eerste drie bijeenkomsten van het Leefbaarheidspanel Wallen. Omdat het project pas op een derde is, kunnen wij nog niet evalueren of een overkoepelend beeld geven van onze ervaringen en leerpunten. Dit paper heeft dan ook meer de aard van een tussenverslag met onze eerste inzichten. Onze voornaamste bevinding is dat je het voor panelleden leuk en interessant houdt door ze *echt* serieus te nemen. Als het panel serieus wordt genomen, doen ze enthousiast mee, maar doe je dat onvoldoende, zullen ze snel afhaken. In dit paper leggen wij uit hoe je een dergelijk panel leuk en interessant maakt en houdt, en wat we bedoelen met serieus nemen aan de hand van drie niveaus; bestuurlijk, inhoudelijk, en proces- en projectorganisatorisch. Dat gaan niet alleen over de inhoud, maar ook over de manier waarop je het organiseert.

1 Gemeente Amsterdam (3 december 2021). Aanpak Binnenstad: Uitvoeringsprogramma 2022.

2 Gemeente Amsterdam (9 februari 2023). Blowverbod, beperking alcoholverkoop en aangescherpte sluitingstijden in strijd tegen drukte en overlast op Wallen.

3 Gemeente Amsterdam (28 maart 2023). Amsterdam start campagne Stay Away tegen overlastgevend toerisme.

Karakteristieken Leefbaarheidspanel Wallen

Het Leefbaarheidspanel Wallen bestaat uit zestig deelnemers, aangeschreven op basis van een gestratificeerde steekproef door de afdeling Onderzoek & Statistiek van de gemeente Amsterdam en geselecteerd op basis van representativiteit.⁴ Het panel bestaat voor twee derde uit bewoners en een derde uit ondernemers, wat de verhouding in het gebied weerspiegelt.⁵ Voor elke bijgewoonde bijeenkomst van het panel ontvangen de panelleden een cadeaubon ter waarde van 50 euro.

De aanleiding en het doel om dit Leefbaarheidspanel te organiseren was meervoudig:

1. De gemeente wilde graag bewoners en ondernemers betrekken bij het bedenken van verbeteringen voor de buurt. De aanname was dat deze verbeteringen beter zouden aansluiten bij de problemen die bewoners en ondernemers ervaren, dan wanneer de gemeente deze verbeteringen zelf zou bedenken.
2. De gemeente wilde graag bewoners en ondernemers activeren om na te denken over wat zij zelf zouden kunnen doen om de situatie te verbeteren, in plaats van te verwachten dat de gemeente alles zou moeten of kunnen oplossen.
3. Daarnaast waren de verhoudingen tussen bewoners, ondernemers en de gemeente niet heel goed. Zo spraken bewoners en ondernemers wel apart van elkaar in overlegstructuren met de gemeente maar niet gezamenlijk, en wezen zij daarin vooral naar de andere partij als veroorzaker van de problemen. De gemeente hoopte met het Leefbaarheidspanel een start te maken met een betere relatie en een meer constructief gesprek tussen alle drie de partijen.

Het voornaamste doel van het leefbaarheidspanel was dan ook om samen met bewoners en ondernemers te werken aan concrete en realistische voorstellen voor het verbeteren van de leefbaarheid van het Wallengebied en daarmee ook de communicatie en verhoudingen tussen deze partijen onderling en de gemeente te verbeteren.

Procesbeschrijving

Als je een burgerpanel leuk en interessant wilt maken en houden, is het belangrijk om aandacht te besteden aan de organisatie en het procesontwerp.⁶ Tijdens de bijeenkomsten van het Leefbaarheidspanel Wallen bouwen we telkens voort op de uitkomsten van de vorige bijeenkomsten. Dit doen we aan de hand van een zogenaamde *Double Diamond* van divergeren en convergeren.⁷ Volgens deze methode uit *Designthinking* besteed je eerst aandacht aan het verkennen en definiëren van het onderwerp of probleem, voordat je begint aan het bedenken van oplossingen.⁸ Zowel het onderwerp of probleem als de oplossing van het probleem worden eerst breed en creatief aangevlogen, voordat ze verder worden gedefinieerd en uitgewerkt.⁹ Hoe we dit proces van divergeren en convergeren hebben vormgegeven in het Leefbaarheidspanel Wallen leggen we in dit hoofdstuk uit.

4 Gemeente Amsterdam (oktober 2022). Verantwoordingsdocument Loting Leefbaarheidspanel Wallen.

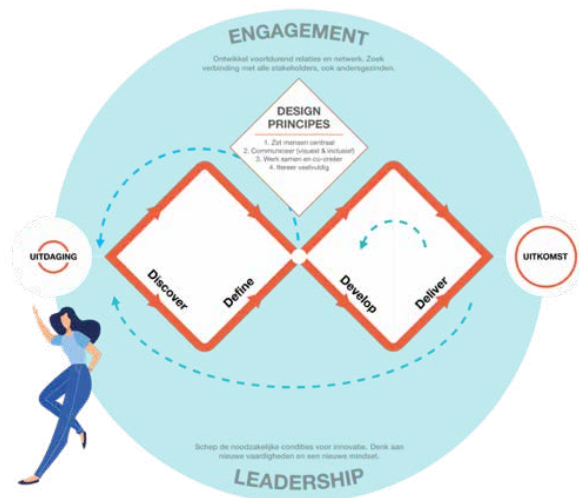
5 Ibid

6 De manier waarop een overheid een participatieproces vormgeeft, heeft veel invloed op hoe belanghebbenden het proces ervaren, de ervaren betrouwbaarheid van het proces en de mate van acceptatie van de uitkomsten van dat proces; zie Rijnveld, M. & van Schie, N. (november 2019). *Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten*.

7 British Design Council (2005). *Eleven lessons: managing design in eleven global brands*

8 Van der Ward, R. Double Diamond Model (nieuwe versie): uitleg bij de 4 fases. *Design Thinking Workshop*.

9 Zie voor meer informatie over Design Thinking: Banathy, B. H. (1996). *Designing Social Systems in a Changing World*



Figuur 1. Double Diamond van Designthinking¹⁰

Bijeenkomst 1

De eerste bijeenkomst begon met de vraag wat de panelleden onder leefbaarheid verstaan.¹¹ De term is breed interpreteerbaar, en voordat het panel ging invullen hoe het Wallengebied leefbaarder kan worden was het van belang om te weten wat deelnemers ermee bedoelen. Vanwege de omvang van de groep, kozen wij om het onderwerp 'leefbaarheid' uit te werken door middel van de methode *wereldcafé*.

Wereldcafé

Bij een *wereldcafé* wordt een grote groep opgesplitst in kleinere groepen die in verschillende rondes met elkaar in gesprek gaan aan de hand van een vraag.¹² Het doel van het gesprek is om de vraag die op tafel ligt te herformuleren naar een nieuwe vraag. Wat is er bijvoorbeeld nodig om initiële vraag te beantwoorden? Wat is de vraag achter de vraag? Wat wil de groep eigenlijk weten en welke thema's spelen hierbij een rol? Door de startvraag te herformuleren tot een nieuwe vraag kom je erachter welke associaties deze vraag oproept bij deelnemers en waar ze waarde aan hechten.¹³

Aan het einde van elke ronde heeft de groep de vraag die op tafel lag geherformuleerd tot een nieuwe vraag. Deze nieuwe vraag vormt de startvraag voor de volgende ronde. Aan het einde van elke ronde verplaatsen alle deelnemers zich naar andere tafels, zodat iedereen aan een andere tafel en in een andere samenstelling zit dan in de vorige ronde. Alleen de tafelvoorzitter blijft achter aan dezelfde tafel met de nieuw geformuleerde startvraag. Aan hun nieuwe tafels gaan de deelnemers met de nieuwe startvraag aan de slag om deze weer tot een nieuwe vraag te herformuleren.¹⁴

10 Ibid

11 Public Mediation (7 november, 2022). Verslag Leefbaarheidspanel Wallen bijeenkomst 1.

12 Brown, J., Isaacs, D., & The World Café Community (2005). *The World Café: Shaping Our Futures Through Conversations That Matter*.

13 Ibid

14 Zie voor meer informatie over wereldcafés: <https://theworldcafe.com>

Bij het Leefbaarheidspanel Wallen verdeelden we de deelnemers over negen tafels, met aan elke tafel een onafhankelijk gespreksleider en een vertegenwoordiger van de Gemeente Amsterdam voor eventuele inhoudelijke vragen. In de eerste ronde begon elke tafel met dezelfde startvraag; *Wat is leefbaarheid in het Wallengebied?* In de tweede en derde ronde had elke tafel een andere startvraag, die de vorige ronde aan die tafel geformuleerd was. Zo werden zevenentwintig vragen geformuleerd, die samen een beeld geven wat de deelnemers onder leefbaarheid verstaan en welke onderwerpen spelen rond leefbaarheid in het Wallengebied. De vragenboom in Figuur 3 toont een deel van de vragen die werden geformuleerd aan de tafels.



Figuur 2. Deel van de vragenboom Wereldcafé Bijeenkomst 1

Na afloop van de eerste bijeenkomst hebben we de vragen uit de vragenboom gecategoriseerd in vijf waarden; 1) een *schone buurt*; 2) een *veilige buurt*; 3) *imago en straatbeeld*; 4) een *buurt om in te wonen* en 5) *balans tussen ondernemers en bewoners*. Met als overkoepelende thema 'thuis voelen'. Deze vijf waarden vormden het vertrekpunt van de tweede bijeenkomst van het panel.

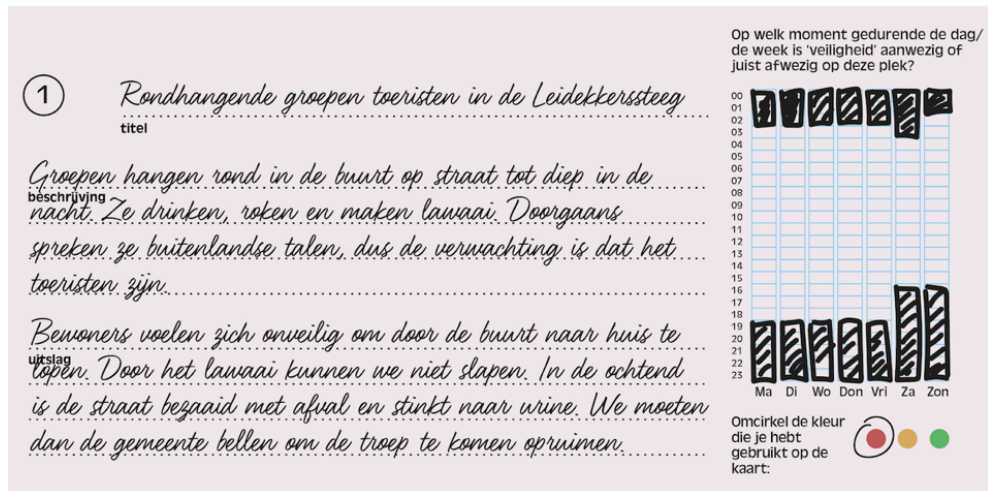
Bijeenkomst 2

Het doel van de tweede bijeenkomst was om de waarden die zijn opgehaald tijdens de eerste bijeenkomst te concretiseren.¹⁵ Panelleden deden dit in groepen verdeeld per waarde, aan de hand van de methode *contextmapping*. Aan elke gesprekstafel zaten circa acht panelleden, een gespreksleider en een vertegenwoordiger van de Gemeente Amsterdam die inhoudelijke vragen van de panelleden kon beantwoorden.

Contextmapping

Door middel van de methode *contextmapping* hebben de deelnemers de vijf waarden geconcretiseerd en geïdentificeerd op welke plekken in het gebied deze waarden spelen. Binnen de groepen gingen panelleden eerst in tweetallen uiteen om op een kaart van het Wallengebied een aantal kenmerkende locaties voor hun waarde in te tekenen. Vervolgens gingen ze hierover in gesprek in hun groepen.

De deelnemers hebben met kleuren belangrijke locaties voor hun groepswaarde ingetekend op een kaart van het gebied. Zo kleurden ze de plekken waar hun waarde floreert groen, waar de waarde bedreigd wordt oranje en waar de waarde niet aanwezig is rood. De deelnemers beschreven waarom ze deze plek kozen en op welke tijd of op welk moment deze waarde juist aan- of afwezig is.¹⁶ Ter illustratie, deelnemers aan de tafel met waarde veiligheid tekenden op een kaart welke plekken ze in hun buurt als onveilig ervaren en waarom die plek ze onveilig laat voelen. Daarnaast gaven ze aan op welk moment van de dag, welke dag van de week of welke tijd van het jaar deze plek onveilig is. Een voorbeeld van een gemarkeerde plek is te zien in Figuur 4. Zo werd aan elke tafel een kaart opgesteld met groene, oranje en rode locaties en een specificatie van de aard van het probleem en de tijdstippen of periodes waarin dit probleem wordt ervaren.¹⁷



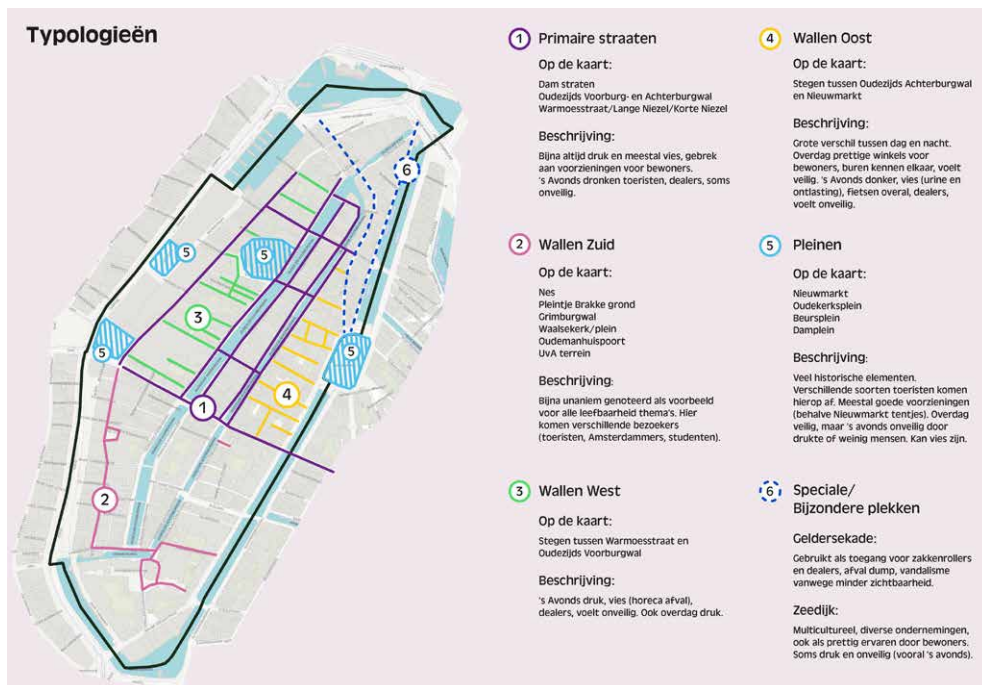
Figuur 3: Voorbeeld contextmapping¹⁸

Analyse van de ingetekende thematische kaarten liet zien dat veel van de ervaren problematiek op specifieke plekken samenkomt. Plaatsen die worden bestempeld als vies, worden vaak ook ervaren als onveilig. Soms speelt bepaalde problematiek alleen op specifieke tijdstippen of momenten. Zo lijkt de problematiek in de stegen ten westen van de Oudezijds Voorburgwal's nachts sterk op de problematiek in de stegen ten oosten van de Oudezijds Achterburgwal, maar worden deze gebieden overdag op een heel verschillende manier ervaren. Op basis van deze specifieke combinaties van problematiek, hebben we vijf typen locaties geïdentificeerd in het Wallengebied. Een kaart van deze typen locaties met een specifieke set van ervaren overlast is te zien in Figuur 5.

16 Zie voor meer informatie over contextmapping: <http://contextmapping.com>

17 De contextmapping hebben we in samenwerking met Perception Design Studio ontworpen en uitgewerkt.

18 Ontworpen door Perception Design Studio



Figuur 4: Kaart met resultaten van contextmapping¹⁹

Bijeenkomst 3

De kaart met typen locaties gemaakt op basis van de tweede bijeenkomst vormde het vertrekpunt voor de gesprekken tijdens de derde bijeenkomst.²⁰ Op basis van de analyse van de kaarten hebben we zes locaties geselecteerd; 1. *Damstraat en Hoogstraat*, 2. *Warmoesstraat*, 3. *Stegen in Wallen West*, 4. *Stegen in Wallen Oost*, 5. *Lange Niezel en tussenliggende bruggen*, 6. *Geldersekade*. De nadruk lag daarbij op de thema's schoon en veiligheid: de twee onderwerpen waarvan de panelleden tijdens de tweede bijeenkomst hadden aangegeven de meeste verandering te willen zien.

Het panel werd verdeeld in zes groepen, waarbij elke groep gekoppeld werd aan een van de zes geselecteerde locaties. Binnen deze groepen gingen deelnemers met elkaar in gesprek over mogelijke oplossingen op de korte termijn voor de gesignaleerde problematiek op deze locatie door middel van een *mini-wereld café*. Binnen de zes groepen gingen panelleden uiteen in subgroepen om concrete voorstellen voor de problematiek op de specifieke locatie te bedenken. Na het formuleren van een aantal mogelijke oplossingen, ging een andere subgroep deze aanvullen en concretiseren. Na afloop van deze zes *mini-wereld cafés* presenteerden de panelleden hun voorstellen aan elkaar. Dit resulteerde in een lijst concrete voorstellen per gebied om het veiliger en schoner te krijgen, waarvan sommige op korte termijn kunnen worden uitgevoerd en andere meer lange termijn oplossingen zijn. Ambtenaren van de gemeente gaven een eerste reactie op de voorstellen ten aanzien van haalbaarheid en aansluiting bij al lopende plannen en trajecten. Na afloop van de bijeenkomst heeft de gemeente een uitgebreide reactie op alle voorstellen en ideeën opgesteld, die op de volgende bijeenkomst zal worden besproken.

¹⁹ Ibid

²⁰ Public Mediation (22 februari, 2023). Verslag Leefbaarheidspanel Wallen bijeenkomst 3.

Inzichten

Een belangrijk inzicht opgedaan tijdens de organisatie van het Leefbaarheidspanel Wallen is dat je het leuk en interessant houdt voor deelnemers als je hen echt serieus neemt. Dat kan je vormgeven op verschillende niveaus. Het serieus nemen van het panel komt tegemoet aan het gevoel van urgentie onder de panelleden; zij ervaren veel druk op de leefbaarheid in hun buurt en worden daar dagelijks mee geconfronteerd in hun leefomgeving. Het is belangrijk dit gevoel van urgentie te erkennen bij organisatie en invulling van de bijeenkomsten. Zo is het nodig duidelijk te krijgen wat de deelnemers precies belangrijk vinden en waar dit zich afspeelt, maar ook dat er snel wordt bekeken of voorgestelde maatregelen of interventies al kunnen worden ingezet, om snel resultaat te boeken.

Om het 'serieus nemen' van een panel handen en voeten te geven, maken wij onderscheid tussen verschillende niveaus: bestuurlijk, inhoudelijk en proces- en projectorganisatie. Wat het laatste punt betreft: onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid laat zien dat niet alleen de inhoud van een proces of beslissing, maar ook de manier waarop dat tot stand is gekomen van grote invloed is op de maatschappelijke acceptatie van beleidsbeslissingen. Als burgers het gevoel hebben eerlijk te worden behandeld en worden betrokken bij beslissingen over hun leefomgeving, heeft dat een positief effect op hun beoordeling van het eindresultaat.²¹ In dit hoofdstuk lichten we deze niveaus verder toe.

Bestuurlijk

Om deelnemers aan een panel als individu en als panel serieus te nemen en in positie te brengen, is het van belang dat het panel bestuurlijke dekking heeft, dat er bestuurlijk belang aan de uitkomsten van het panel wordt gehecht en dat alle adviezen vanuit het panel op bestuurlijk niveau serieus worden overwogen. Deze bestuurlijke dekking geeft panelleden de bevestiging dat hun inbreng wordt gewaardeerd en dat meedoen zin heeft. Panelleden zullen gemotiveerder zijn om actief mee te doen als ze weten dat deelname aan het panel niet slechts 'participeren om het participeren' is, maar de mogelijkheid met zich meebrengt om daadwerkelijk impact te hebben.

Naast het organiseren van deze bestuurlijke dekking, moet dit ook zichtbaar worden voor het panel. Dit hebben we gedaan door bestuurders uit te nodigen voor bijeenkomsten van het panel. Bij het Leefbaarheidspanel de Wallen hebben we bijvoorbeeld Alexander Scholtes (toenmalig stadsdeelvoorzitter Centrum) en Femke Halsema (burgermeester Amsterdam) uitgenodigd. Beiden vertelden over het belang van het panel, hoe er met de uitkomsten van het panel wordt omgegaan en wat het mandaat is van het panel. Door deze bestuurders uit te nodigen konden panelleden zien en horen dat hun input ook op bestuurlijk niveau wordt erkend. Femke Halsema benadrukte o.a. dat het panel vrij kan denken in allerlei oplossingsrichtingen. Maar niet alles kan; meer handhaving is bijvoorbeeld geen optie, wat (naast gefrustreerde reacties) vooral veel duidelijkheid gaf aan de panelleden over de kaders en mogelijkheden.

21 Zie voor meer informatie over procedurele rechtvaardigheid: van den Bos, K., van der Velden, L. & Lind, E.A. (2014). *On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts*; Lind, E.A. & Arndt, C. (2016). *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*; Rijnveld, M. & van Schie, N. (november 2019). *Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten*.

Inhoudelijk

Inhoudelijke kaders

De inhoudelijke kaders van een panel moeten duidelijk zijn, zodat panelleden weten welke richting ze op kunnen denken en wat niet bespreekbaar is. Zo kun je teleurstellingen voorkomen. In onze ervaring vinden panelleden het fijn om deze kaders duidelijk te hebben, zodat ze beter kunnen inschatten of hun voorstellen realistisch zijn en daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. Ter illustratie, het hierboven al geïntroduceerde onderwerp handhaving en de wens tot uitbreiding hiervan is een veelbesproken onderwerp in het Wallengebied. Bij de start van het Leefbaarheidspanel Wallen hebben we uitgelegd dat de deelnemers binnen bepaalde kaders creatief over oplossingen, maatregelen en ideeën konden nadenken. Een van deze kaders was dat wegens beperkte capaciteit er geen extra handhaving in het gebied kan worden ingezet. Dit betekende echter niet dat deelnemers niet creatief konden nadenken hoe de bestaande handhaving effectiever kan worden ingezet, of op een andere manier ingevuld kan worden. Deelnemers accepteerden deze kaders over handhaving ook en corrigeren elkaar hierop tijdens discussies.

Terugkoppeling

Daarnaast is het belangrijk om een inhoudelijke terugkoppeling te geven op de inhoudelijke input van het panel. Het is van belang dat de input van het panel, zoals voorgestelde maatregelen, oplossingen en ideeën een concrete reactie krijgen. Hierdoor merken de panelleden dat de gemeente daadwerkelijk naar hun input kijkt, en er indien mogelijk iets mee wordt gedaan. Ook als ideeën om bepaalde redenen niet uitvoerbaar zijn, is het belangrijk dit terug te geven aan het panel en uit te leggen waarom iets niet kan. Door de input van een panel op deze manier serieus te nemen zullen de deelnemers gemotiveerder zijn om te blijven meedenken. De terugkoppeling van de eerste en tweede bijeenkomst werd positief ontvangen. Hoe dat verloopt met de terugkoppeling van de gemeente op de concrete voorstellen die het panel heeft opgesteld tijdens de derde bijeenkomst is nog afwachten.

Proces en projectorganisatie

Werkvorm

Bij het opzetten van een burgerpanel is het belangrijk om flexibel te zijn op de inhoud en de werkvormen aan te passen aan veranderende inhoud waar nodig. Wees ontvankelijk voor wat er uit het panel komt en pas je werkvorm hierop aan. Als het panel met een bepaald onderwerp komt, erken dat dan en geef het onderwerp de aandacht. Dit geldt ook als het panel een onderwerp aankaart dat niet precies binnen de eerder bedachte projectgrenzen valt (maar bijvoorbeeld wel invloed heeft op het gebied), of niet past in het programma dat aanvankelijk was bedacht. Bij het Leefbaarheidspanel werd bijvoorbeeld de Gelderse kade aangewezen als gebied waar veel problematiek samenkwam. De gemeente twijfelde over het bespreken van deze straat, aangezien de Gelderse kade niet geheel binnen het aangewezen gebied valt. Uiteindelijk besloten we om de Gelderse kade toch te bespreken, ook om erkenning te geven aan dat wat leeft onder de panelleden. Dit werd zeer gewaardeerd en leverde interessante inzichten op die ook voor de gemeente inzichtelijk en waardevol waren.

Positie Leefbaarheidspanel & Gemeente

Bij het Leefbaarheidspanel Wallen was dit een belangrijk punt omdat het gebied en alles wat daar gebeurt onder een vergrootglas ligt. Problemen worden breed uitgemeten in de media en actualiteiten kunnen rekenen op grote, soms zelfs nationale, belangstelling. Dit maakte dat het gemeentelijk projectteam soms het gevoel heeft op eieren te moeten lopen. Hierbij bleek onafhankelijke begeleiding van het traject behulpzaam te zijn. Dit gaf de gemeente de ruimte om

context en uitleg te geven vanuit haar positie, zonder daarmee de indruk te wekken het proces inhoudelijk te sturen.

Wij merken dat *echt* integraal werken rond een burgerpanel best lastig kan zijn voor een projectteam dat onderdeel is van een grote gemeente. Door de diversiteit aan onderwerpen zijn er veel verschillende afdelingen binnen de gemeente bij het panel betrokken, die niet allemaal in hun dagelijkse werk contact onderhouden met bewoners en ondernemers. Het zoeken naar de juiste toon, antwoord geven zonder direct toezeggingen te doen en/of antwoord geven met mandaat is voor hen een leerproces. Erkennen dat iets een goed idee is kan bijvoorbeeld zonder gelijk toe te zeggen dat het idee daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Om het juiste gesprek met de deelnemers te kunnen blijven voeren, is deze eerlijkheid en transparantie wel van belang. Het kost het projectteam van de gemeente daardoor veel capaciteit om de schakel te kunnen vormen tussen zowel collega's van andere afdelingen, als directies en bestuurders van de gemeente. Een externe partij kan het gemeentelijk projectteam ondersteunen in de juiste schakel vormen tussen een burgerpanel en de rest van de organisatie.²²

Proces en cyclus van bijeenkomsten

Veelal worden burgerpanels georganiseerd om een gezamenlijk probleem op te lossen, een probleem waar deelnemers dagelijks last van hebben in hun leefomgeving. Bij het organiseren en vormgeven van de bijeenkomsten van het burgerpanel is het belangrijk om deze urgentie die de deelnemers voelen serieus te nemen. Zeker in het begin is het daarom zaak om niet alleen te praten, maar ook relatief snel concreet te worden; wat is nu nodig en waar heb je behoefte aan? Sluit aan bij waar de panelleden zelf mee komen en zorg dat er wat mee gebeurt. Om het momentum vast te houden, kan het helpen om de eerste bijeenkomsten vrij kort op elkaar te plannen.

Tijdens de looptijd van een burgerpanel is het van belang om transparant te zijn over tussentijdse en parallelle ontwikkelingen en deze tijdens de bijeenkomsten te bespreken. Een burgerpanel bevindt zich namelijk niet in een vacuüm, er zullen allerlei ontwikkelingen spelen die invloed hebben op de onderwerpen waar het panel over praat. Als er langere tijd tussen bijeenkomsten zit, leg dan uit wat er in die periode wordt gedaan of in gang wordt gezet. Bijvoorbeeld het uitzetten van enquêtes of het invoeren van maatregelen in een tussenperiode. Neem het panel serieus door het te informeren over de zaken die spelen, anders zal het enthousiasme en de interesse van deelnemers afnemen.

Conclusie

Als we terugkijken op onze intenties met het Leefbaarheidspanel Wallen, zijn we tevreden met wat we tot nu toe hebben bereikt. Ons voornaamste doel was om samen met bewoners en ondernemers te werken aan concrete en realistische voorstellen voor het verbeteren van de leefbaarheid van het Wallengebied en daarmee ook de communicatie en verhoudingen tussen deze partijen onderling en de gemeente te verbeteren:

1. Inderdaad heeft het goed gewerkt om bewoners en ondernemers gezamenlijk in een panel te laten werken aan ideeën voor verbetering van de leefbaarheid in de buurt. Het werkte goed om te beginnen bij het definiëren wat precies de problemen zijn die worden ervaren, en waar. Zo konden we daar goed bij aansluiten toen we mogelijke oplossingen gingen zoeken.

22 Zie voor meer informatie over de gezamenlijke geleerde lessen van dit Leefbaarheidspanel het document *Lessons Learnt: Leefbaarheidspanel Wallen*, wat binnenkort openbaar wordt gemaakt.

2. Bewoners en ondernemers werden enthousiast om ook te onderzoeken wat zij zelf kunnen doen om de situatie te verbeteren, en lijken zich daarmee meer verantwoordelijk te voelen voor de oplossing van het probleem. De deelnemers willen graag praten over wat zij zelf kunnen doen voor de leefbaarheid van hun buurt. Ook zijn ze zich bewuster geworden dat de gemeente niet alles kan oplossen wat zij als problematisch ervaren.
3. Daarmee zijn ook de verhoudingen tussen de drie partijen verbeterd. Met de toegenomen kennis over het perspectief van de andere partijen op de situatie is meer begrip ontstaan voor elkaars positie en de problemen die daarbij worden ervaren. Waar bewoners en ondernemers eerst elkaar de schuld gaven van de ervaren problemen, werkten zij in het panel constructief samen aan ideeën voor verbetering van de buurt. Er is een constructievere dialoog ontstaan tussen bewoners, ondernemers en de gemeente.

Gedurende drie bijeenkomsten is het panel kritisch maar constructief met elkaar in gesprek gegaan over de leefbaarheid in hun buurt en voorstellen om de leefbaarheid te verbeteren. Er was een relatief hoge opkomst met ruim twee derde van het panel aanwezig per bijeenkomst. Ook zijn panelleden enthousiast om met buurtgenoten over het verbeteren van hun buurt te praten en om aandacht te besteden aan wat zij zelf zouden kunnen doen om de situatie te verbeteren. De actieve aanwezigheid van gemeentelijk ambtenaren werd gewaardeerd en werkte ook goed om dialoog tussen bewoners, ondernemers en de gemeente te faciliteren. Ambtenaren kregen meer inzicht in de problemen die bewoners en ondernemers ervaren en gevolgen daarvan; bewoners en ondernemers kregen meer gevoel voor de realiteit van beleid en bestuur waar de ambtenaren mee te maken hebben.

We merken wel dat panelleden het lastig vinden om te differentiëren tussen maatregelen op de korte en op de lange termijn. Het liefst zien zij zo snel mogelijk drastische veranderingen om de overlast die ze ondervinden te stoppen, maar voor gemeentelijk ambtenaren is het lastig om meteen te reageren op voorstellen ter verbetering van de leefbaarheid; vaak is eerst afstemming nodig met andere directies of het bestuur. *Echt* integraal werken blijft dan nog een uitdaging. Dat botst met de behoefte van panelleden om een snelle reactie op hun voorstellen te krijgen om zich serieus genomen te voelen. Het uiteindelijke succes van het panel zal afhangen van het daadwerkelijk doorvoeren van maatregelen bedacht door het panel en de effectiviteit daarvan. Of en in hoeverre de gemeente voorstellen van het panel door zal (kunnen) voeren, is nog afwachten.²³

Deelnemers vertellen dat zij het Leefbaarheidspanel tot nu toe als leuk en waardevol ervaren. Onze voornaamste bevinding is dat als je een burgerpanel in wilt richten zodat mensen het leuk en interessant vinden, je het panel juist serieus moet nemen. Dit klinkt misschien als een tegenstelling, maar dat is het niet. Dit serieus nemen doe je op verschillende niveaus, bestuurlijk, inhoudelijk en proces- en project-organisatorisch. Door op bestuurlijk niveau te erkennen dat het panel ertoe doet, door zowel procesmatig als organisatorisch ruimte te bieden aan wat het panel belangrijk vindt en door duidelijk te maken binnen welke inhoudelijke kaders het panel kan nadenken over veranderingen. Kaders geven niet alleen beperkingen, maar ook richting en realiteitszin; niet alles is mogelijk of betaalbaar. Als je overweegt om een burgerpanel of vergelijkbaar overlegplatform op te zetten, besteed dan aandacht aan deze drie niveaus. Weet

²³ Op het moment van schrijven bereiden we de vierde bijeenkomst van het panel voor, in een serie van meer dan tien bijeenkomsten over een periode van twee jaar.

je bij voorbaat al dat dit op een (of meerdere) niveaus niet mogelijk is, dan raden wij je af om te beginnen.

Kortom, panelleden ervaren hun deelname aan een panel als leuk en interessant als ze een nuttige bijdrage kunnen leveren en ze serieus worden genomen. In burgerpanels geven deelnemers hun vrije tijd op om mee te denken over een bepaald onderwerp; het moet voor hen wel voelen als 'de moeite waard'. Door te laten zien dat hun bijdrage wordt gehoord en meegenomen in het vervolg, krijgen deelnemers het gevoel ertoe te doen. En dat is voor iedereen belangrijk, getuige onderstaande quote van een panellid:

“Als ik niet het idee had dat mijn bijdrage een verschil zou maken, dan was ik hier niet.”

Bibliografie

- Banathy, B. H. (1996). *Designing Social Systems in a Changing World*. Plenum Press: New York, NY.
- Bos, Kees van den, Lynn van der Velden, & E. Allan Lind. (2014). On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts. *Utrecht L. Rev.* 10: 3.
- British Design Council (2005). *Eleven lessons: managing design in eleven global brands: A study of the design process*.
- Brown, J., Isaacs, D., & The World Café Community (2005). *The World Café: Shaping Our Futures Through Conversations That Matter*.
- Gemeente Amsterdam (3 december 2021). *Aanpak Binnenstad: Uitvoeringsprogramma 2022*.
- Gemeente Amsterdam (oktober 2022). *Verantwoordingsdocument Loting Leefbaarheidspanel Wallen*. Via <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/leefbaarheidspanel-wallen/>
- Gemeente Amsterdam (9 februari 2023). *Blowverbod, beperking alcoholverkoop en aangescherpte sluitingstijden in strijd tegen drukte en overlast op Wallen*. Via <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/blowverbod-beperking-alcoholverkoop/>
- Gemeente Amsterdam (28 maart 2023). *Amsterdam start campagne Stay Away tegen overlastgevend toerisme*. Via: <https://www.amsterdam.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/stay-away/>
- Glowbl. (10 november, 2020). *Wat is een wereldcafé?* Via <https://www.glowbl.com/blog/atelier-collaboratif-animez-un-world-cafe-en-ligne/>
- Lind, E. Allan, and Christiane Arndt. *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*. No. 6. OECD Publishing, 2016:7.
- Public Mediation (7 november, 2022). *Verslag Leefbaarheidspanel Wallen bijeenkomst 1*. Via <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/leefbaarheidspanel-wallen/verslag-leefbaarheidspanel-wallen-7/>
- Public Mediation (18 februari, 2023). *Verslag Leefbaarheidspanel Wallen bijeenkomst 2*. Via <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/leefbaarheidspanel-wallen/>
- Public Mediation (22 maart, 2023). *Verslag Leefbaarheidspanel Wallen bijeenkomst 3*. Via <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/leefbaarheidspanel-wallen/>
- Rijnveld, M. & van Schie, N. (november 2019). *Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten*. Public Mediation.
- Van der Ward, R. (n.d.) *Double Diamond Model (nieuwe versie): uitleg bij de 4 fases. Design Thinking Workshop*. Via <https://designthinkingworkshop.nl/double-diamond/>

Hartelijk dank aan mijn collega Nienke van Schie voor het meelezen en haar fijne feedback.

The Craftsmanship of facilitating the Cocreation of a Habitat

A Case of agroecological Urbanism

Isolde Vandemoortele

People need to be enabled to cocreate in spatial processes.

The social work discipline is more than an interesting support for spatial planning and design.

Participation is at the chore of the spatial professional.

New urban governance entails facilitating active citizenship.

Enhancing political participation cannot be a substitute for protective legal procedures.

Cocreating through participatory processes is part of the 'metier' of the spatial planner and designer.

The Craftsmanship of facilitating the Cocreation of a Habitat

A case of agroecological urbanism

Isolde Vandemoortele

Introduction

This paper gives me the opportunity to address the following questions: In this decade of action, how can we facilitate bottom-up initiatives? And what kind of professionals are required to connect these initiatives to the needed structural transition? To build and plan for social, ecological and economic sustainable habitats fit for local communities, means we need to cocreate together with local stakeholders, among which the local community. It is in this sense I understand the challenge 'in this decade of action' on how to facilitate bottom-up initiatives and what kind of professionals are required to connect these initiatives to a sustainable transition. I address these issues with the interdisciplinary perspective of the two fields of my expertise, notably social work and spatial planning and design. First of all I will explore how to understand bottom-up initiatives and related concepts and how to understand them in the context of planning and design. Secondly, I will dive into the case of an agroecological initiative to see how active citizenship can be formed and facilitated. Then I will look at the roles professionals can play ideally when the objective is to empower individuals and local communities. And I finish this exploration by concluding on the initial questions.

Active citizenship

A divers landscape

UNHabitat adopted active citizenship and participation in its International Guidelines on urban and territorial planning and states that planning is an integrative and participatory decision-making process, rather than a mere technical tool and that it represents a key element of 'the renewed urban governance paradigm', this paradigm is said to promote local democracy, participation and inclusion, transparency and accountability, with the objective of ensuring sustainable urbanisation and spatial equality (UNHabitat, 2015). And according to the European research project ETGACE states are making their activities more legitimate and responsive to citizens' needs and demands, by introducing new forms of 'governance', more akin to patterns of activity which are native to citizens. If so, citizens can pass on their learning more readily into the practices involved with these new forms of governance. And the project also suggest that governments need to create participatory vehicles tailored to the concerns and practices of active citizens. (ETGAGE, 2006, p. 98) I would prefer to think that these vehicles should be processes and that they need to be cocreated, as the phenomenon of participation comes in a large variety of forms which leads to a super diverse participatory landscape. Hence creating one vehicle-fit-for-all will not do the job. Also when it comes to participation related to spatial issues, one can observe a variety of themes, scales, phases of planning and stakeholders involved, thresholds, participatory methods and various continuums, notably on the time dimensions (temporary use – more permanent interventions); (re)distribution of power (manipulation – citizen control) (Arnstein, 1969); formal processes – informal processes; hands-on – implicit participation, project – process; and a variety of participatory methods.

Diverse perspectives

The issues spatial planners and designers face with participation was discussed on events I recently joined. The first one was a conference on neighbourhood renewal projects with a focus

on climate adaptation and energy efficiency, several designers and municipalities presented their projects and in the concluding speech two main challenges were mentioned concerning the 'implication of participation', notably activating the neighbourhood at key moments in the lengthy trajectory of the planning process becomes more difficult as the project evolves: 'people get tired' and engaging an audience that represents the diversity of a neighbourhood is hardly impossible. On another event, one on the significance of the *metier* of the architect, a student said that when her university organised a participatory design exercise in the field, the inhabitants had argued with the architects-to-be, saying that they opposed to being pushed into engagement in students' design exercises when their own proposals for the neighbourhood were always ignored by the municipality. And lastly, a designer complained on participatory trajectories he had initiated, on behalf of local authorities, where inhabitants hardly attended the activities but when plans and interventions were publicly presented many residents complained and rejected the proposals. From my long-term experience as a community worker within contexts of spatial renewal projects in neighbourhoods and villages, I see several issues with the way participation is 'implied' by the spatial field. In a 'short-cut nut shell': First, participation is often regarded as nothing more than an extra box to check. Secondly, participation is often reduced to methods whereas it should be regarded as a process. Third, speed, lingo and fragmentation are rarely in line with a thorough participatory process. Next, in general community building is overlooked as an essential aspect of participation. And finally, although the qualitative output of participatory processes is less tangible and obvious than the output of mere material spatial design processes, facilitating low threshold participatory processes and community building entail -just like planning and design-craftsmanship and specific insights, skills and talents.

Participatory trajectories often lead to situations where people are being engaged but feel powerless. Urban sociologist Jean-Pierre Garnier states that indeed the questions should not be: who participates, who doesn't or why? But rather: 'Participation in what?: In decision-making or in the mechanisms that try to engage people in a participatory trajectory?'(Garnier, 2022)

Political participation

According to the *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening* (Flemish legal framework on spatial planning) participation forms an integral part of spatial planning. Yet, the mandatory participatory initiatives are limited and often do not suffice to find common ground and support for proposed plans or projects. Legal expert Eric Lanckweerd (2010) notes that we need to distinguish between 'political participation' (via elections, participating in projects and plans, ...) on the one hand and participation as preventive legal protection (standing up for individual rights and interests, for example by the legal instrument of the public inquiry, appeals, ... before a decision is taken) on the other hand. Lanckweerd suggests local authorities to enhance political participation by: to open up mandatory project meetings to more and more diverse stakeholders than obliged; to involve civil society in an early stage, when preparing plans like spatial implementation plans; and to demand designers to involve civil society into the design process, asking to include a description in the specifications on how the designer will concretely organise participatory process could be helpful. (Lanckweerd, 2010, p. 60) But how to provide the right contexts for people to participate?

Connection, challenge and capacity

ETGACE teaches us that attitudes, skills and behaviour to participate actively are formed in socio-institutional and cultural processes (ETGACE, 1999b, p. 3) Learning active citizenship seems to be interactive and deeply embedded in specific contexts (work, school, family, civil society, ...). And comprises three interrelated dimensions, notably: connection or the forming and reforming identity, as a connection between oneself, other people, convictions, opinions and ideals; challenge or taking up responsibility for societal issues and learning to solve concrete problems;

and capacity or having a feeling of agency and of being competent, developing social skills, for example negotiating, looking for consensus, leadership, critical thinking skills, and the ability to continue to be active, to generate commitment and to have the means to be effective. (ETGACE, 2006, p. 49-54)

For poor and marginalised groups the contexts in which they can learn to participate is more limited than for other groups. But action research shows that, when the right facilities and framework is created, vulnerable individuals and groups are able to cocreate initiatives in line with their connections, challenges and capacities. One of the main conditions for that objective is the provision of enabling and empowering places. (Daems & Vandemoortele, 2015). As traditional social structure is disappearing in neighbourhoods and villages and as current challenges, for example on spatial issues, might need new kinds of local frameworks, also other groups can benefit from these contexts.

In the next chapter we explore agroecological hub to find clues on the adequate learning context.

An agroecological hub as a breeding ground

I studied on and worked with a variety of food producing communities in Flanders and abroad. The gardeners and other stakeholders I encountered gave me insights in how food production projects can be places with an empowering effect on both individuals and local communities, where knowledge and expertise is being developed, shared and transmitted and also in how spatial design and community building are mutually influential (Vandemoortele, 2011 & 2022). Based on that knowledge, I conceptualised a basic infrastructure and programme, called SPRUIT/SPROUT (Vandemoortele, 2022) The permaculture kitchen garden here described served as an inspiration, among other practices and places.

A situated place and practice

The agroecological hub started as a permaculture kitchen garden (PKG), part of a larger public park in worker's neighbourhood Broek, subject to a large-scale city renewal project in the municipality of Vilvoorde. The neighbourhood is ethnically and linguistically super diverse and can be called an arrival neighbourhood. The garden initiative can be situated in the collaboration between the municipality and SAAMO Vlaams-Brabant (community building) with the main objective to create social cohesion and to improve the quality of the living conditions of the residents. The Kitchen garden was not a pre-scheduled activity in this collaboration, yet emerged as an initiative from the neighbourhood and other enthusiasts, facilitated by myself as the community worker.

The growth of a garden and its community

The form and garden community of the PKG evolved along the seven years of its existence, form and community are mutually influential. In 2011 the public park 'Gedempte Zenne' (later renamed 'Cargill Park'), an edible green corridor along the river Senne was built. On an adjacent brownfield, carpenter's sheds were demolished in 2015. In the same year I initiated community centre ZenneLab in a remaining shed and a vacant house which were made available by the municipality. In 2016 I started to plant vegetables, herbs and flowers in containers and in the soil-mixed-with-debris of the terrain, together with children, long-term residents and asylum seekers who lived in the neighbourhood. The engagement the participants had to the 'garden' as well as to the group were not explicit but the common aspiration for a public park and community garden were there. To me this was the starting point to facilitate the co-creation of public park 'De Loodstuijn' on the vacant lot, together with the emerging garden community, the municipality, the province and a non-profit landscape association. In 2017 the park was inaugurated and the integrated kitchen

garden could take a start: two days a week gardeners worked the soil, a thick layer of humus, on top of the debris. On a certain moment the group was tired of vegetables being stolen and decided to enclose the PKG, this intervention increased ownership and responsibility. A low chestnut wooden fence provided visual porosity and guaranteed a strong connection to the surrounding area. A year later in 2020 the vacant house on the street side was demolished and the PKG was enlarged towards the street. The increased visibility had a large effect on the significance of the garden (and the park) for the neighbourhood, especially in the sense of aesthetics, sojourn space and social control. This evolution, combined with the installation of a neighbourhood compost installed the same year, made the community to grow and engagements to become more in number, quality and content variety.

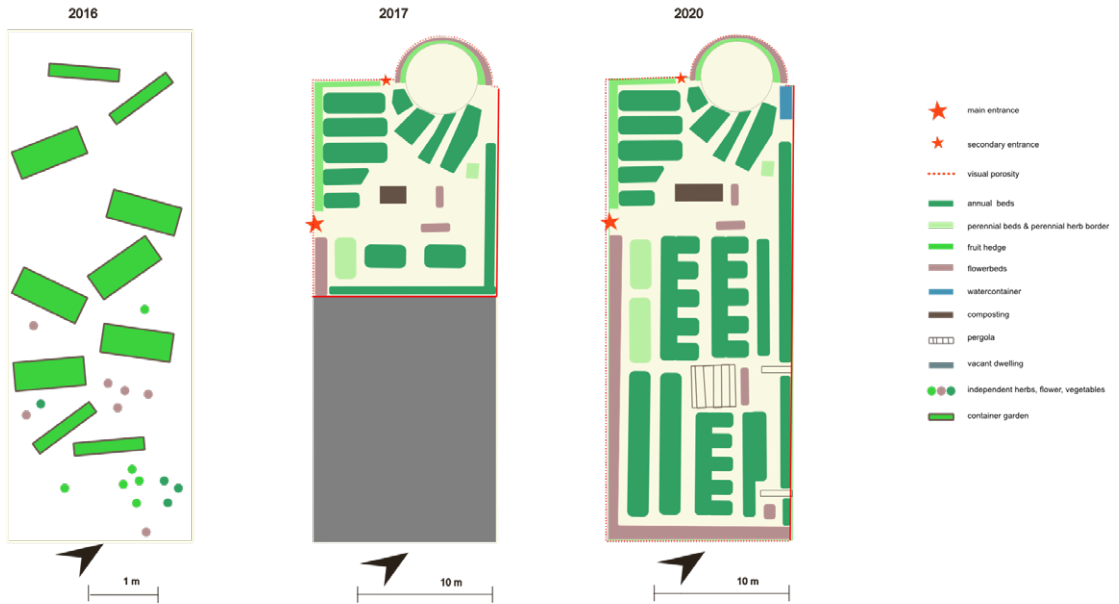


Image: Vandemoortele, 2022

The garden started in 2016 and grew in an organic and intuitive way, as a side-project with the available resources and ecology. Meanwhile the adjacent infrastructure became so shabby, at times it was impossible to use them for activities. And the PKG became the beating heart of the community centre ZenneLab which makes me conclude that -under the right conditions- this type of social facility can stand on its own as a meaningful place for the larger community. At the current stage the momentum might be there for the community to develop a more explicit objective and to cocreate towards a long term perspective, as the question on the continuity of the PKG will arise sooner or later. The PKG as an action-oriented and territorially grounded initiative could be framed in the theory of agroecological urbanism (Tornaghi & Dehaene, 2021, p. 220-228), this theory could serve as an inspiration to secure the gardens' future.

The dimensions of active citizenship

Looking at connection, challenge and capacity gives us an insight in PKG as a learning environment for active citizenship. As people learn, these aspects vary over time, hence the facilitating framework needs to be flexible and evolve along.

Connection

Connections enhance and are enhanced by the PKG and its community. People come to enhance and diversify their social connections, ecological connection for health reasons or wellbeing and economical connection in the form of exchanging and sharing seeds, knowledge, services, ... in an informal way. The garden facilitates a parochial ambiance and offers a choice for different types of social connection: avoiding contact (and focussing on a garden chore for instance), small talk (the weather, the compost, pests and insects, ...) or developing strong friendships. And in the garden it is possible to stay in a safe space with like-minded people or to take up the challenge to meet new people. The garden community exists out of a myriad of individuals and groups with a variety of ages, languages, socio-economic background, motivations, engagements to the community and distance between the garden and their home.

The garden community links to the wider environment by connecting to external stakeholders, activities and programmes like schools, the cultural centre, the local pub, professional farmers, other garden projects and surrounding home growers. And from within the garden a variety of food and non-food related satellite projects is initiated like a community kitchen, a bicycle repair shop, a theatre project, ... initiatives that empower the local community and validate and enhance local expertise.



Image: Vandemoortele, 2022

Challenge

People involved in the PKG are motivated by a variety of personal challenges and aspiration, like health reasons or the need for social connection. The garden challenges people to solve problems as an individual and as a community, on for instance sharing the harvest, dividing the work, reflecting on the permaculture principles, resolving conflicts between individuals or groups, controlling pests and diseases or taking care of the infrastructure. And the connection to the wider spatial theme is obvious as food is a space related issue and working the garden means automatically reflecting on the seasons, climatic and other ecological challenges, reflecting on food security,... Before, after and while gardening people discuss community issues among which spatial issues and sometimes lead to initiatives, for instance neighbours inform and support each other to participate in public inquiries, groups of neighbours gather to talk to a local politician and authorities are occasionally invited for formal or informal encounters with the community. For instance informal talks in and around the PKG led to the collective request for the permission to create doors to connect the small courtyards to the park. The visual facilitated the debate and the request was sent to the local authority.

Capacity

Food as a theme is low threshold and a super connector, as it is a basic necessity on which everyone has an opinion. And compared to an indoor community centre the threshold to participate is very low, passers-by can easily connect. Also the organisation adds to this low threshold: everyone is welcome at the gardening moments and related activities and participation is free of fee, enrolment procedure or intake. People can do chores or take initiatives according to their abilities and interests and the role of an individual can vary and evolve over time.

An enabling profession

From my experience with super diverse groups (socio-economically, linguistically, ethnically, mentally and physically...), to believe an empowering ecology as described above can pop up and exist spontaneously in a self-managing way seems rather naive. Craftsmanship is essential. In the PKG individual participants, the community, the spatial design and connection to the larger environment as well as the professionals involved are key. I observed the following ideal typical roles for the professionals involved:

The permaculture educator: an interdisciplinary professional who works specifically on the micro scale, the scale of the garden; he/she works from an emancipatory perspective and his/her main role is to transfer knowledge and technical skills based on permaculture principles; to facilitate people's ideas, experiments and initiatives in balance with permaculture principles; to bring continuity in the gardening process; to have and transfer the overview of the work; to suggest the right chores to the right people; advise people who come to the garden with specific questions on (home)gardening and permaculture; to take care of the material and logistics proper to the activity and to organise occasional workshops.

The spatial professional (Planning & design): she/he provides first of all for the development of the core infrastructure at pace and in line with the environment and the community; provides the most elemental infrastructure that is co-creative-proof (easy to build and fix), an attractive and welcoming design for a broad public and a minimal potential of stigmatisation and a strong visual and physical connection to the larger environment. Secondly, to map and make visuals for various objectives. And finally she/he connects the community and spatial issues by informing and advising on planned or on-going spatial development plans and by facilitating political participation and by informing on legal steps, if needed.

The social worker: she/he works by outreaching in order to lower the threshold for individuals, groups, organisations who are interested to participate, by building relationships of trust, enhancing the garden community and opening up the community to new people, by creating both a safe and a challenging environment, by supporting the process of decision making, by providing first-line individual support when needed, by mediating in conflicts, by facilitating initiatives that transcend the garden, by facilitating synergies between the PKG and other co-creative initiatives, and finally by connecting the garden community and surrounding neighbourhood or village to the local authority, and bringing in the social perspective in spatial development plans.

An independent and transdisciplinary team

First of all, the attributed roles are ideal typical ones, the boundaries where one's responsibility starts and ends should not be that sharp. On the contrary, an interdisciplinary perspective where knowledge and expertise transcends the profession is essential. Or rather a transdisciplinary perspective, as the idea is to cocreate, together with inhabitants. Tasks and responsibilities can be

delegated and -preferably- shared with other cocreators but the professional always serves as a back-up. Secondly, this continuity is important as the connection with and knowledge of the local community is crucial as is the mutual trust. And where the permaculture educator and the social worker should attend the collective garden moments, it is more realistically to engage the spatial expert only occasionally. A plus-value would be to involve the same person, as the relation of trust with and knowledge of the community would augment and so would the insights in the terrain and its spatial challenges. And finally, to facilitate participation on spatial issues and connect initiatives, for instance to formal procedures and processes on a larger scale, a large degree of independence is crucial.

Social workers in spatial contexts

The social work profession is a profession adequate to introduce the social perspective into societal challenges, like spatial planning and design. A letter to a social worker from a designer's perspective indicates the complementarity as well as the entanglement of both disciplines (Boonen, 2022). Philosopher Jef Peeters (2010) who studied the subject thoroughly, notes that it has taken a while before current environmental challenges became connected to contemporary social work practice, theory and education but he states that social workers play a key role in working towards a resilient society. That is a confirmation of what we can read in the definition of social work: 'social change initiatives recognize the place of human agency in advancing human rights, and economic, environmental and social justice... It is based on biopsychosocial assessments and interventions that transcend the micro-macro divide, incorporating multiple system levels and inter-sectoral and inter-professional collaboration, aimed at sustainable development.' (IFSW & IASSW, 2014). But despite these frameworks, at this moment, independent and empowering places, whether or not with agroecology at its core, and with a focus on the spatial dimension seem rather limited in Flanders.

Conclusion

Facilitating bottom-up initiatives means to facilitate active citizenship and political participation, to empower communities, to bring in their voice, needs and aspirations into the debate.

Enabling these contexts is in line with the new (urban) governance paradigm. When aiming for that, connection, challenge and capacity are conditions that should be taken in account when providing learning contexts.

Agroecological hubs as described here, seem to be relatively easy to implement and, apart from many other benefits, this type of basic social infrastructure seem to have a strong potential to create the right breeding ground for active citizenship and political participation on spatial matters, in a western-European urban and peri-urban context. Conditions for these learning contexts entail transdisciplinary work, the involvement of the discipline of spatial planning and design and a key role for the social work professional. The social work discipline is equipped to cocreate complex social processes, to link local needs and expertise with the spatial field and to bring the notion of social justice and an integrative perspective into the (spatial) debate.

We can already conclude that multiplying this kind of practices and integrating them in planning processes could be a step towards new urban governance. But more practice-based research on these complex learning contexts and on how governance and communities can connect in planning processes is needed. I hope this modest paper can inspire theories and education on and practice of this kind of places in order to empower communities to cocreate habitats in line with their needs and aspirations, to democratise the debate on sustainable living environments, to increase the democratic quality of planning and design and to speed up the necessary co-creative urban dynamics.

Referenties

- Arnstein, S. (1969.) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Boonen, J. (2022). *Wat een sociaal werker kan leren van een landschapsarchitect, en andersom*. Sterk Sociaal Werk. https://www.linkedin.com/pulse/wat-een-sociaal-werker-kan-leren-van-landschapsarchitect-/?trk=public_post&originalSubdomain=nl
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Holford, J., Veen, R., *Lifelong learning, governance and active citizenship in Europe : ETGACE project*, Holford, J. (editor), Veen, R. (editor), Publications Office, 2006.
- IFWS & IASSW (2014, July). *Global Definition of Social Work*. IFSW. <https://www.iassw-aiets.org/global-definition-of-social-work-review-of-the-global-definition/>
- Garnier, J. (2022). Democracia participativa: ¿alternativa o trampa?. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* Vol.5 núm. 24 Participación: mito o realidad. A Coruña: Crítica Urbana. <https://criticaurbana.com/democracia-participativa-alternativa-o-trampa>
- Dehaene, M. & Tornaghi, C. (Eds.) (2021). *Resourcing an agroecological urbanism. Political, transformational and Territorial Dimensions*. Routledge, New York.
- Daems, A. & Vandemoortele, I. (2014). Prendre soin de ce qui soutient: pour une permaculture politique. In: *Regards croisés, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2014*. Bruxelles: Commission Communautaire commune.
- ETGACE (1999b) *Education & Training for Governance & Active Citizenship in Europe: Analysis of Adult Learning & Design of Formal, Non-Formal & Informal Educational Intervention Strategies*. Technical Annex to Research Contract with European Commission, DG Research. Guildford: University of Surrey.
- ETGACE (2006) *Education and training for governance and active citizenship in Europe: Analysis of adult learning and design of formal, non-formal and informal educational intervention strategies*. Holford, J. & van der Veen, R. (Eds.) Report to the European Commission (ETGACE project). Guildford: University of Surrey.
- Lanckswaerdt, E. (2010) Een gezamenlijk scheppingsverhaal. *Ruimte*, 2 (5), p. 56-61.
- Peeters, J. (red.) (2010), *Een veerkrachtige samenleving. Sociaal werk en duurzame ontwikkeling*, EPO, Berchem.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2015. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. UN-Habitat. <https://unhabitat.org/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning>
- Vandemoortele, I. (2011). De tuin luchten. Kwalitatief onderzoek naar gemeenschapsvorming via volkstuinten, met aandacht voor mensen in armoede. Masterscriptie, Universiteit Antwerpen.
- Vandemoortele, I. (2022). *A sustainable and empowering Food Environment in the Brussels Metropolitan Region. An agroecological Design for the Flemish Northern Fringe*. Masterscriptie, Vrije Universiteit Brussel.
- Verzelen, W. (2005). *Sociaal werk. In- en uitzichten*. Garant, Antwerpen.

Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid

Hoe maken we de omgevingstransitie een beetje leuk voor iedereen?

Geoffrey Vanderstraeten & Eda Nur Yilmaz

Stellingen

Beleidsmakers hebben vaak niet de juiste kennis van diverse leefwerelden, waardoor de antwoorden niet op maat zijn voor zij die er het meest baat bij hebben.

Bij het plannen en ontwerpen van onze omgeving worden ruimtelijk-technische randvoorwaarden vaak als belangrijker en verplicht gezien, sociale ambities eerder als "mooi meegenomen"

Het zijn vooral ambtenaren, professionals en experts die deelnemen aan 'participatie', terwijl de meest direct betrokken groepen in de samenleving hier vaak niet bij zijn aangehaakt

Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid

Hoe maken we de omgevingstransitie een beetje leuk voor iedereen?

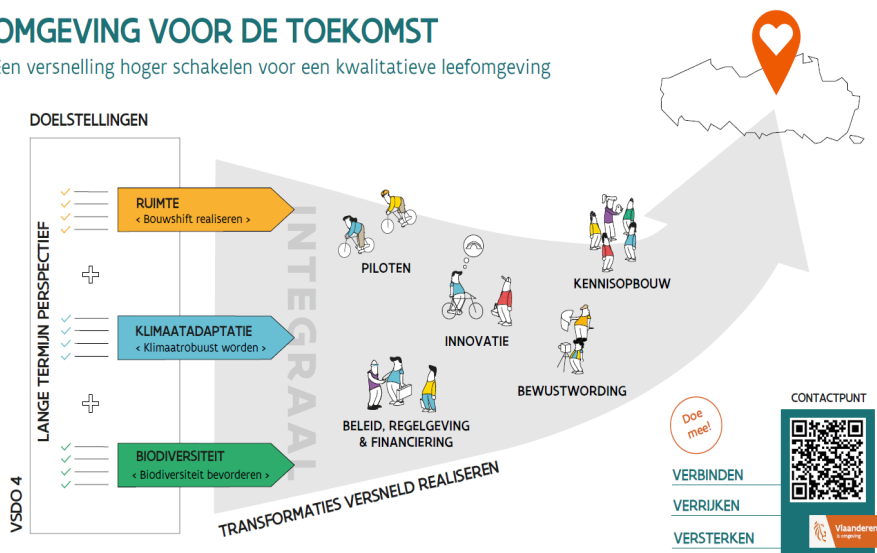
Geoffrey Vanderstraeten & Eda Nur Yilmaz

In 2021 keurde de Vlaamse Regering de vierde Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling (VSDO4) goed. De basis voor de VSDO4 is de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties met 17 Sustainable Development Goals (SDG's). Met VSDO4 geeft de Vlaamse Regering gevolg aan de oproep van de Verenigde Naties om dit decennium versneld te werken aan duurzame oplossingen voor de grote maatschappelijke uitdagingen.

Om deze strategie te implementeren zet de Vlaamse Regering in op een aanpak gebaseerd op transitie management. Ze formuleerde verschillende transitieprioriteiten om de grote omslag te realiseren, gaande van 'Industrie 4.0' tot 'Samen Leven in 2050'. De meest recente transitieprioriteit is 'Omgeving voor de toekomst'. De transitieprioriteit bestaat uit drie transitiewerven, namelijk (1) een bouwshift realiseren (gebiedsgericht verdichten en vergroenen), (2) klimaatrobuuster worden (de leefomgeving wapenen tegen klimaatverandering) en (3) biodiversiteit bevorderen (toestand natuur verbeteren en zorgen dat het aantal soorten planten en dieren weer toeneemt).

OMGEVING VOOR DE TOEKOMST

Een versnelling hoger schakelen voor een kwalitatieve leefomgeving



Figuur 1 – Transitieprioriteit 'Omgeving voor de toekomst'

De vooropgestelde transitie kan voor veel mensen stevig ingrijpen op de manier waarop ze leven en ondernemen. Soms zijn ook stevige investeringen nodig in privaat eigendom of in de bedrijfsvoering van ondernemers zoals landbouwers. Daarom heeft één van de projecten binnen de transitieprioriteit ook specifiek het doel om te garanderen dat dit een 'just transition' (rechtvaardige transitie) wordt, door de aandacht te leggen op de effecten van bepaalde maatregelen op sociale aspecten zoals betaalbaarheid, inclusie/exclusie, diversiteit, ... Het verkenningsproject 'sociale rechtvaardig omgevingsbeleid' is nog volop lopende, maar in deze paper schetsen we een aantal vaststellingen die komen uit de gesprekken, onderzoek en testcases die zijn gebeurd en geven van daaruit ook een eerste aanzet van aanpak om het

Vlaamse omgevingsbeleid sociaal rechtvaardiger te maken. En die misschien ook Nederland kunnen inspireren.

'Just transition': wat is dat?

Ontstaan

De term 'just transition' is ontstaan in de jaren tachtig, wanneer het werd gebruikt in een Amerikaanse activistische, academische en politieke context, maar is sindsdien verspreid over de wereld. In de afgelopen jaren is de term algemeen bekend geworden in Europa, om de noodzaak over te brengen om bij shift naar een meer duurzame samenleving, zowel de voordelen als de lasten van klimaat- en milieumaatregelen eerlijk te verdelen. Door de jaren heen is de term ook globaler geworden. Literatuur en onderzoek rond just transition strekt zich uit van zowel lage inkomens als etnische en religieuze minderheden.¹

Momentum

Waarom horen we nu steeds meer over just transition? Net als Vlaanderen met de transitieprioriteit willen ook de EU, VN en andere landen en organisaties een versnelling hoger schakelen om de impact van klimaatverandering aan te pakken en de leefomgeving kwalitatief te verbeteren. Landen nemen daarom steeds strengere maatregelen om hun economie te verduurzamen, klimaatrobuuster te worden, etc. Dat betekent ook ongeziene veranderingen in hoe we sommige zaken aanpakken. Deze veranderingen kunnen bepaalde groepen in de samenleving pijn doen. En daarom groeit ook het momentum voor een just transition. Een klimaataanpak die nog meer druk legt bij de mensen die vandaag al het minste macht hebben, de mensen die zelf weinig aan klimaatverandering kunnen doen, is een oneerlijke transitie. Overheden begrijpen steeds meer dat ze daar wel iets over moeten zeggen.

Wat doen we reeds in Vlaanderen?

Het Vlaamse omgevingsbeleid en -recht bevat vandaag een aantal hefboomen inzake sociaal rechtvaardig beleid. Bij het opstellen van regelgeving zijn er waarborgen zoals de armoedetoets, waarbij bestaande en nieuw te ontwikkelen regelgeving er rekening wordt gehouden met mensen in armoede. Het kinder- en jongereneffectenrapport (JoKER) peilt naar de effecten van nieuwe regelgeving op kinderen en jongeren². Daarnaast bevat de omzendbrief 'beleid en regelgevingsprocessen' ook een rubriek in verband met 'de vrijwaring van de grondrechten: de analyses van legitimiteit, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid', evenals een rubriek 'gelijkheidsbeginsel'³. Verder zijn er ook enkele specifieke gunstregimes in het omgevingsrecht, zoals afwijkingsmogelijkheden voor bouwwerken in het kader van jeugdwerk en flexibele regelingen voor zorgwonen⁴. Hoewel er een breed generiek juridisch kader is voor sociaal rechtvaardig beleid, betekent het niet dat ze allemaal in de praktijk ten volle worden gehanteerd. Zo is de JoKER slechts een initiatief, en dus niet als verplicht verankerd in de regelgeving.

Op vlak van beleid gaat één van de kernkwaliteiten uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) over 'inclusief samenwonen', waarbij de nadruk wordt gelegd op hoe ruimtelijke ordening bijdraagt aan inclusief samenleven, en dat er moet worden gestreefd naar toegankelijkheid van groen, basisvoorzieningen en meer voor de meest kwetsbare groepen in de samenleving⁵.

1 Carrión et al., 2022; Al-Kohlani & Campbell, 2021

2 Departement Welzijn Volksgezondheid en Gezin, z.d.; Departement Cultuur, Jeugd & Media.

3 Omzendbrief VR 2019/11).

4 cfra artikel 3§2, 13° bvr 05/05/2000; Artikel 4.2.4 e.v. VCRO

5 Departement Omgeving, 2018, blz. 29

Casestudies

Bij het verkennen van wat sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid kan zijn, zijn we aan de slag gegaan met een aantal case waarbij er vandaag een frictie heerst tussen beleid en sociale inclusie. Voor deze cases analyseerden we huidige beleid en regelgeving in Vlaanderen, voerden we gesprekken met academische experts en praktijkactoren en analyseerden we buitenlandse voorbeelden. Het doel bij deze casussen is niet om ze te evalueren, maar om ze te gebruiken als praktijkvoorbeelden hoe een sociale dimensie nu reeds gevat zit in omgevingsbeleid en -instrumenten, hoe we diverse groepen in de samenleving nu benaderen en hoe we dit eventueel kunnen aanvullen.

Cases 'doelgroepen'

Bij drie cases stelden we een specifieke groep uit de samenleving centraal, waarbij we kijken naar de onderliggende mechanismen van het betrekken van die specifieke groepen voor de opmaak van omgevingsbeleid.

(1) vrouwen en genderminderheden

Genderplanning gaat over de het identificeren van de noden en lasten van vrouwen en genderminderheden bij planning, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid. Binnen deze groep komt Wenen als koploper naar voren in succesvolle genderinclusieve projecten⁶. In 1991 richtte Eva Kail, stadsadviseur en specialist in vrouwvriendelijke planning, het Weense Frauenburo op. Vandaag zien we dat gendermainstreaming ingebed is in de mentaliteit van de gemeente in Wenen. Als resultaat heeft Wenen invloed op verschillende steden, waaronder Amsterdam, waar men een 'vrouwelijke blik' opnam als apart onderdeel in de Omgevingsvisie 2050.

Genderplanning is niet louter op de ene doelgroep gericht, maar biedt voordelen voor verschillende groepen. Met genderplanning worden ook andere groepen overwogen en het houdt rekening met de inrichting van de openbare ruimte als geheel. Daar horen dus ook groenvoorzieningen en parken bij, die samen met kinderdagverblijven en scholen eenvoudig te voet, met de fiets en met het openbaar vervoer te bereiken zijn. De stad wordt zo eerlijk en effectief mogelijk gemaakt door zoveel mogelijk rekening te houden met alle groepen⁷.

Het realiseren en concretiseren van gendermainstreaming in het omgevingsbeleid is nog steeds een uitdaging, ondanks de focus op gendergelijkheidsbeleid en succesvolle initiatieven over de hele wereld. Anderzijds kunnen we uit deze analyse ook afleiden dat de strategie voor gendermainstreaming reeds succesvolle stappen heeft gezet.

(2) kinderen en jongeren

Er bestaan heel wat richtlijnen en handboeken over verschillende methoden en mechanismen voor het creëren van kindvriendelijke steden. Handboeken zoals die van Arup⁸ identificeren de belangrijkste uitdagingen van stedelijke kinderjaren: (1) verkeer en vervuiling, (2) hoogbouw en stadsuitbreiding, (3) misdaad, sociale angsten en risicoaversie, (4) onvoldoende en ongelijke toegang tot de stad, en (5) isolatie en intolerantie.

6 Graaff, 2022

7 ZEIT Online, 2021

8 Arup, 2017

Organisaties in België zoals De Ambrassade richten zich op het betrekken van kinderen en jongeren bij omgevingsbeleid. Een van de drie generatiedoelen binnen De Ambrassade is ruimte waarin zij de behoefte aan meer jeugdgerichte ruimte benadrukken, en de medewerking van jongeren om deze vorm te geven. Daarnaast hebben ze ook een belangrijke rol als brugfiguren die de belangen van kinderen en jongeren vertalen naar concrete adviezen en instrumenten die hen een stem geven in het beleid⁹. Ruimtehelden is een participatief leerpakket over ruimtelijk bewustzijn volgens de principes van het BRV en het wonen van de toekomst op maat van jonge tieners, ontwikkeld door Kind & Samenleving in samenwerking met andere actoren, met steun van het Departement Omgeving. Gent loopt als stad voorop in kindvriendelijk omgevingsbeleid, dat samen met andere steden zoals Turnhout en Geel met trots het label 'kindvriendelijke steden en gemeenten' mag dragen¹⁰. Gent heeft bovendien ook een 'toekomstvisie voor kinderen en jongeren in de openbare ruimte' waarin ze een meer expliciete link leggen met andere beleidsdomeinen, waaronder participatie-, groen-, water-, klimaat- en mobiliteitsbeleid.

Er blijft een sterke vraag naar geloof in jeugdwerk, geloof in positieve resultaten als gevolg van kind- en jongerenparticipatie, opvoeding van kinderen over basale ruimtelijke concepten en sensibilisering van ontwikkelaars over de belangen van kinderen en jongeren.

(3) *etnische en religieuze groepen*

Formele religieuze plaatsen vormen vaak het middelpunt van de gemeenschapscohesie waar het leven van veel stadsbewoners om draait. Deze locaties bevatten vaak ook groen en natuurlijke elementen in een verder grijs stedelijk landschap. Daarom kunnen religieuze sites serieuzer worden opgenomen door stedenbouwkundigen en ontwerpers in het stedelijk weefsel.

Binnen de context van etnische groepen en omgevingsbeleid is er een brede literatuur van onderzoek naar de beleving van en toegang tot groen in de stad van etnische (minderheids) groepen. Onderzoek uit Engeland toont aan dat etnische minderheidsgroepen de voorkeur geven aan het bezoeken van groen in de stad als onderdeel van een groep in plaats van alleen, wat aantoont dat zowel individuele als relationele instanties onderzoekers kunnen helpen begrijpen hoe groengebruik varieert in relatie tot sociale relaties¹¹. Ander onderzoek benadrukt o.a. de relatie tussen bestaande machtsstructuren en een overheersend gevoel van structurele uitsluiting van etnische (minderheids)groepen. Ideeën om openbare ruimtes meer 'race-equivalent' te maken zijn: (1) rekening houden met de onrechtvaardige fundamenten van de gebouwde omgeving en hoe deze te repareren, (2) het onderzoeken van tijdelijke oplossingen, (3) hergebruik in plaats van herbouw, en (4) gemeenschapsniveau workshops¹².

Cases 'beleidsthema's'

Bij drie andere cases lag de focus op **specifiek omgevingsbeleid** (beleid, instrumenten of regelgeving) op Vlaams niveau. Er werd bekeken hoe de samenleving in het algemeen betrokken wordt bij deze beleidsthema's en instrumenten, om van daaruit een aantal vaststellingen en uiteindelijk verbetervoorstellen op dit specifieke beleid te formuleren.

9 Kind & Samenleving, z.d.-a

10 Stad Gent, z.d.; Kindvriendelijke steden & gemeente, z.d.

11 Roe et al., 2016; Bell et al., 2014, van Slater, 2022

12 Miranda, 2020

(1) erfgoedwaardering en -beheer

In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen behoort 'Erfgoed en landschappen' tot één van de tien kernkwaliteiten voor een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Maar bij de waardering van onroerend erfgoed en het al dan niet behouden/restaureren/herbestemmen/afbreken bij ruimtelijke ontwikkelingen, ontbreekt vaak nog een sociale invalshoek. We moeten niet enkel rekenschap houden met het advies van experts (erfgoedkenners, architecten, enz.) maar ook oog hebben voor de sociale waarden die (diverse) burgers toekennen aan het erfgoed. Daarnaast is het belangrijk om bij het beheer en de randvoorwaarden die gesteld worden aan onroerend erfgoed oog te hebben voor kwetsbare doelgroepen. Zo zijn verschillende sociale woonwijken in Vlaanderen toe aan grondige renovatie. Verschillende zijn beschermd en vragen om extra ingrepen die druk zetten op de beperkte budgetten om deze renovaties kwaliteitsvol door te voeren. Sommige ingrepen worden bovendien verboden terwijl ze een duurzaam gebruik van de woning alsook de energiefactuur van de bewoner ten goede zouden komen.

Het besef dat ruimte en samenleving zich niet laten uitsplitsen, onderlijnt het belang van publieksparticipatie bij kwesties rond onroerend erfgoed. De waarde van onroerend erfgoed als 'gemeenschappelijke hulpbron' voor de 'gemeenschap' biedt dan het perspectief om tot een kader voor het beheer van dit erfgoed te komen. Een kader waarin alle actoren een actieve rol spelen in het onderhoud, het beheer en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke erfenis. De geïnstrumentaliseerde en gestandaardiseerde vormen van burgerparticipatie bij ontwikkelingsprojecten zijn hierop echter soms niet aangepast. Dit terwijl het aanboren van lokale collectieve kennis en de participatie van de inwoners in de kennisproductie en ruimtelijke visievorming belangrijke troeven kunnen vormen¹³.

Een belangrijke uitdaging blijft om zoveel inwoners als mogelijk bij het erfgoed te betrekken. Meer diversiteit – in de verhalen die worden verteld, in het programmeren van erfgoed en wijze van beheer – moet bijdragen aan het bereiken van een ander en meer divers publiek. Tegelijk kan zo een dialoog worden aangegaan en/of een genuanceerder beeld van de geschiedenis verkregen worden. De verbindende rol van (onroerend)erfgoed blijkt ook uit de werking van de erfgoedgemeenschappen, die een cruciale factor vormen om onroerend erfgoed voor de toekomst te behouden en duurzaam te beschermen¹⁴.

(2) stedenbouwkundige lasten

Niet enkel publieke actoren maken de stad. Integendeel, de meeste ruimtelijke projecten komen er op privaat initiatief. Stedenbouwkundige last vormt een instrument voor publieke overheden om een maatschappelijke return te vragen in ruil voor de winst die gemaakt wordt met een privaat bouwproject. Zo kan een gemeente een stedenbouwkundige last opleggen om een projectontwikkelaar te laten bijdragen aan een in natura, door grondafstand, door het realiseren van sociale woningen of het financieel bijdragen tot verbonden beleidsdoelstellingen.

Ondanks haar hoge potentieel in het bouwen aan sociaal-rechtvaardige ruimtelijke ontwikkeling blijft het instrument vandaag vaak onderbenut. Overheden weten vaak geen antwoord te geven op de vragen; hoe bepaal je de aard en schaal van deze last? Wanneer pas je ze wel of niet toe? Waar en voor wie wordt deze maatschappelijke return gerealiseerd? Het instrument biedt mogelijkheden om een deel van de winstmarge van de ontwikkelaar af te romen en in te zetten

13 Devos 2016: 214-237

14 agentschap Onroerend Erfgoed 2016

voor noden van specifieke doelgroepen en dus sociaal meer rechtvaardige transformaties. Het instrument is weliswaar de uitkomst van een onderhandeling tussen overheid en ontwikkelaar. Directe participatie van burgers en doelgroepen in deze onderhandeling lijkt niet aangewezen omdat dit het instrument sterk zal verzwaren (meer planlast, ook voor de ontwikkelaar). De plannende overheid zal in het planproces wensen en noden van burgers en doelgroepen moeten capteren om deze kennis mee te kunnen nemen naar de onderhandelingstafel.

Omdat nog maar een kleine groep steden en gemeenten stedenbouwkundige lasten structureel inzet, lijkt de eerste stap de inzet van het instrument te stimuleren. Tegelijk kan de vraag gesteld worden of deze manier van werken, waarbij met een instrument iets achteraf moet 'afgedwongen' worden, de beste werkwijze is? Meer inzetten op een kwalitatievere vooronderhandelingen, waarbij de wensen van de plannende overheid reeds mee zit in het project van de ontwikkelaar zonder afdwingen achteraf, lijkt hier het uiteindelijke streven.

(3) openbare onderzoeken

We kennen allemaal de gele posters op straat. Zij kondigen een 'openbaar onderzoek' aan voor een omgevingsvergunning. Het nodigt iedereen uit om het dossier van een ruimtelijk project in te kijken en, indien iemand dit wenst, binnen de 30 dagen standpunten, opmerkingen of bezwaren in te dienen die worden overgebracht aan het gemeentebestuur. In theorie vormen deze gele posters en het daaraan gekoppelde openbaar onderzoek een betekenisvolle uitnodiging voor 'iedereen' om zich uit te spreken over ruimtelijke projecten in hun leefomgeving. In praktijk dringen enkele vragen zich op. Wie voelt zich aangesproken door deze posters? Wie heeft de tijd en vaardigheden om deze technische dossiers door te nemen, de impact op hun leefomgeving in te schatten en hun standpunt te formuleren opdat deze een gewicht krijgt in de beoordeling en ontwikkeling van een ruimtelijk project? Vormt het instrument een vergroting of verenging van de democratische inspraak in de ontwikkeling van onze leefomgeving?

Het openbaar onderzoek is een formele procedurele stap in een planproces. De bevoegde overheid heeft op dit moment reeds een afweging gemaakt en de burger krijgt nog een (laatste) mogelijkheid om zijn/haar zienswijze te formuleren. De focus ligt hier dus op 'reageren' op iets wat reeds grotendeels beslist is. Maar als we als overheid zinnige feedback willen moeten we ook het 'informereren' en capteren van argumenten vroeger in het traject beter vormgeven. Het voortraject is daarom veel belangrijker omdat de bevoegde overheid hier nog ruimte heeft om in het plan rekenschap te geven aan ideeën, wensen en problemen van doelgroepen op wie het plan impact heeft. En ook om een discussie te voeren over de verdeling van lusten en lasten. Indien lusten en lasten duidelijk neerslaan bij een specifieke groep, moet een oprechte oefening worden gedaan om voorstellen te formuleren voor een zo rechtvaardig mogelijke verdeling.

Waar loopt het nog mis? Een aantal vaststellingen

Vanuit de gevoerde analyses, gesprekken en casestudies kwamen we tot een aantal overkoepelende vaststellingen waar het vandaag nog mis loopt in het streven naar een just transition in Vlaanderen.

Vaststelling 1: een ongelijk vraagstuk

Omgevingsbeleid botst steeds vaker op de sociale realiteiten waarin zij tot uitvoering moet komen. En dat op twee fronten. Ten eerste, aan de kant van het vraagstuk, is het belangrijk te erkennen dat zowel de oorzaken en (huidige en toekomstige) gevolgen van onder andere de klimaatverandering ongelijk verdeeld zijn in onze samenleving. Meer specifiek is de bijdrage

tot deze ecologische problemen maar ook de kwetsbaarheid en mogelijkheden om zich te beschermen ongelijk verdeeld. Zo zorgen mensen met een laag inkomen wereldwijd en ook in België bijvoorbeeld niet enkel voor slechts een fractie van de uitstoot in vergelijking met mensen met een hoog inkomen. Ook wonen zij vaker in buurten met een hogere luchtvervuiling en minder groen en hebben ze niet de middelen om hun huis aan te passen of om te verhuizen naar een andere plek¹⁵. Naast sociaal-economische factoren toont onderzoek aan dat ook leeftijd, gender, etniciteit, opleidingsniveau, fysieke en mentale situatie van personen, geografische positie belangrijke assen vormen om de ongelijke bijdrage tot de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering te analyseren¹⁶. Deze ongelijke realiteit vormt een complexiteit bij het werkelijk begrijpen van de uitdaging en het uitrollen van beleid onder een volledige samenleving.

Vaststelling 2: een ongelijk antwoord

Ten tweede, aan de kant van het beleid dat een antwoord op deze uitdagingen moet bieden, zien we ook een ongelijkheid. Dit is niet enkel het geval voor de erkenning, de deelname aan en het gewicht op processen van probleemdefiniëring, kennisopbouw en beleidsontwikkeling, uitrol en handhaving. Ook bestaat er, bijgevolg, een ongelijkheid in de verdeling van de kosten en baten van dit beleid. Zo wijst recent onderzoek bijvoorbeeld uit dat de helft van de Vlaamse huiseigenaars de investeringen nodig om de energiestaat van hun woning op 2050, niet zelf kunnen financieren. Premies en subsidies maken hier vaak weinig verschil en bereiken vooral de hoogste 50% inkomens, de ondersten blijven letterlijk in de koude staan. Ook hebben beleidsmakers niet de juiste kennis van diverse leefwerelden, waardoor de antwoorden niet op maat zijn voor zij die er het meest baat bij hebben.

Vaststelling 3: techniciteit van beleid verhindert de sociale dimensie

Omgevingsbeleid wordt ook sterk (milieu)technisch geformuleerd, met zeer technische instrumenten zoals milieueffectenrapporten of openbare onderzoeken. Terwijl de sociale dimensie vaak gaat over emotie, waardering, ... Beleidsmaatregelen hebben vaak weinig betekenis voor de burger. Ze zijn vaak een normatief kader, met verboden, verplichtingen of normen maar met te weinig een zinvol verhaal waarom het voor verschillende groepen in de samenleving nuttig is. Bij het plannen en ontwerpen van publieke ruimte worden ruimtelijk-technische randvoorwaarden vaak als belangrijker en verplicht gezien dan de sociale ambities voor een plek, die eerder als "mooi meegenomen" beschouwd worden.

Vaststelling 4: we weten niet hoe samen te werken met mensen

Naast te technisch is beleid ook vaak nog zeer abstract. Dat maakt het voor de burger niet evident in te schatten wat dat precies betekent. Wanneer 'participatie' wordt georganiseerd rond dat beleid, is vaak dan het risico dat vooral ambtenaren, professionals en experts aan zulke dialogen deelnemen, terwijl de meest direct betrokken groepen in de samenleving hier niet bij zijn aangehaakt. De dialogen vergen ook skills die veel gewone burgers niet in hun dagdagelijkse leven inzetten. En dus vaak zich ook niet comfortabel bij voelen. Hierdoor wordt de stem van verschillende groepen burgers mogelijk nog onvoldoende gehoord. Opvallend is bijvoorbeeld hoe het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen uitvoerig ingaat op hoe Vlaanderen de samenwerking ziet met de lokale besturen. Maar nergens schrijven we hoe we de samenwerking met 'mensen', burgers, de samenleving zien.

15 Lévy, P. Z., Vanhille, J., Goedemé, T., & Verbist, G., 2021

16 Bennett et al., 2017, Yilmaz, 2022

Vaststelling 5: veel creatieve experimenten, geen structurele aanpak

Nochtans onderzoeken en experimenteren we steeds meer met creatieve methoden voor het betrekken van burger bij het maken en uitvoeren van omgevingsbeleid. Van kleine projecten om samen bomen te planten of tegels te wippen, tot het ondersteunen van wijkcoöperaties, vormen van collectief beheer of burgerpanels. Maar vaak is hier geen overkoepelende, doordachte, structurele aanpak rond, zoals die wel is bij de meer procedurele vormen van participatie. Het zijn nog te vaak losse, afzonderlijke initiatieven. Dat maakt dat er ook te weinig feedbackloops zijn naar de overheid over deze creatieve methoden en van daaruit ook te weinig een leerproces over de inzet ervan in een structurele aanpak.

Naar een aanpak voor een sociaal rechtvaardige transitie

Om te garanderen dat de transitie sociaal rechtvaardig is, kunnen we ons niet enkel beperken tot een front-end-aanpak waarbij het bestaand op een betere manier wordt uitgelegd om het draagvlak te vergroten. De uitdaging vraagt een back-end-aanpak waarbij ook de beleidsproductie, uitrol en handhaving worden herdacht met een grotere gevoeligheid voor de complexe en diverse sociale realiteiten waarin het beleid moet landen. Meer dan een 'extra', bezit het betrekken van ondergerepresenteerde doelgroepen in de beleidscyclus het potentieel om andere, creatieve en innovatieve oplossingen te zoeken voor omgevingsvraagstukken. Om dit potentieel te ontsluiten en bij te dragen tot meer inclusiever en zo hopelijk ook effectiever beleid hebben we nood aan innovatie op twee vlakken.

Inhoudelijke innovatie

Ten eerste vraagt het om een inhoudelijke innovatie om het omgevingsbeleid op te laden met denkwijzen en facetten die vernieuwend en ongehoord waren in de dominante productie van omgevingsbeleid. Het kan voortbouwen op inspanningen die reeds gebeuren met onder andere het opnemen van 'inclusief samenwonen' als een kernkwaliteit van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Het dwingt ons om de inhoudelijke scope van het beleid te verruimen door te schuiven van een intra- tot een intergenerationeel perspectief, een one-issue-beleid naar ecosystemisch denken, van socio-economische naar intersectionele ongelijkheid, van lokale naar internationale dynamieken. Op die manier werken we aan een grotere gevoeligheid voor de verdeling van de impact van de bouwshift of klimaatverandering bouwen we aan een 'distributieve rechtvaardigheid'.

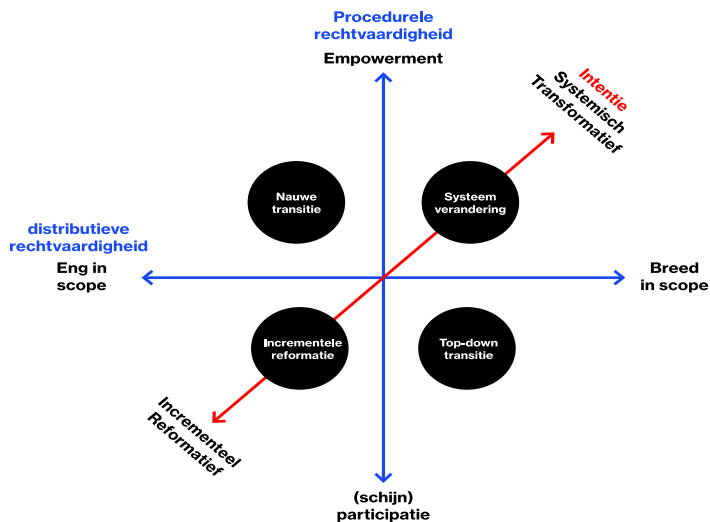
Procesinnovatie

Ten tweede vraagt deze uitdaging om de nodige procesinnovatie. Eerder dan het eenmalig of ad-hoc inspireren van het omgevingsbeleid vraagt het om de structurele inbedding van blinde vlekken en ongehoorde perspectieven in de beleidsvorming, uitrol en handhaving van beleid, instrumenten en regelgeving. Deze innovaties streven naar een beweging van ontbrekende of schijnparticipatie naar het 'empoweren' van ondergerepresenteerde doelgroepen om het beleid vorm te geven en uit te dragen in diverse gemeenschappen. Zo bouwen we aan een grotere 'procedurele rechtvaardigheid'.

Naar een inclusieve en effectieve transitie

Combineren we distributieve en procedurele rechtvaardigheid als assen op een assenkruis dan komen we tot vier vormen van transitie. Deze vormen van transitie bewegen zich opnieuw op twee assen. Ten eerste bewegen zij van reformatie (het beperken van de ongewenste sociale effecten van huidige instellingen en beleid) tot transformatie (het herdenken van instellingen en beleid). Ook bewegen zij van incrementele of stapsgewijze verandering tot systemische verandering. Dit

theoretisch kader moet ons helpen om een gelaagde en precieze analyse te maken van de sociale dimensie van omgevingsbeleid als ook het meer intentioneel verbeelden, oriënteren en evalueren van nieuwsoortige beleidsvoering en het bepalen van succesfactoren hierbij.



Figuur 2 – Framework for Just Transitions (gebaseerd op CSIF&CIF, 2021)

Het geeft ons niet enkel grip op de manieren waarop we niet over de buitenste cirkel van Raworth's donut-economie gaan, en zo de ecologische grenzen van onze planeet respecteren. Ook helpt het ons om het ontwikkelen van een strategie om niet over de binnenste cirkel of het 'sociaal fundament' te gaan. Om niet enkel basisbehoeften als water, voedsel en energie te voorzien maar ook sociale en gendergelijkheid, rechtvaardigheid en een politieke stem te voorzien, voor iedereen. Meer specifiek biedt het ons binnen deze opdracht een kompas voor de inhoudelijke en procedurele analyse van de geselecteerde cases en de ontwikkeling van andere, creatieve en innovatieve visies en praktijken voor een inclusieve en effectieve transitie naar een omgeving voor de toekomst

Slotreflectie

Om een just transition te realiseren zullen we niet kunnen wegblijven van de pijn en frustratie die er zal zijn bij groepen in de samenleving. Het zoeken naar draagvlak volstaat hiervoor niet meer en is als begrip en aanpak te zwak om die transitie te begeleiden. We zullen spanningsvelden moeten durven benoemen en hier ook dialoog op gaan voeren, in plaats van ze uit de weg te willen gaan. We dienen het beleid te herijken op een aantal van die spanningsvelden en deze als basis te nemen voor de roadmap om een andere richting uit te slaan. Pas dan zullen we een transitie kunnen realiseren die een beetje leuk is voor iedereen.

Nooit of nu RUIMTE EN ENERGIE KOPPELEN

Ighor Van de Vyver, Anneloes van Noordt, Annick Vanhove, Stephanie De Deken

Integratie van warmteplanning in lokaal ruimtelijk beleid: transitiepad van Mechelen

Martijn Gerritsen, Henk-Jan Kooij, Alexander Woestenburg, Maarten van Blijderveen en Martijn Leseman

De opkomst van strategische energieplanning?

Maarten van Blijderveen, Martijn Leseman, Henk-Jan Kooij, Martijn Gerritsen

Een methode voor strategische energieplanning – voorwaarde voor de energietransitie

Integratie van warmteplanning in lokaal ruimtelijk beleid

Transitiepad van Mechelen

Ighor Van de Vyver, Anneloes van Noordt, Annick Vanhove, Stéphanie De Deken

De omschakeling naar een fossielvrij warmtesysteem vraagt een radicale omschakeling van de manier waarop we onze gebouwde omgeving organiseren. Transitietheorie biedt een kader om de toekomst te verbeelden en van hieruit een concrete transitieagenda te bepalen.

Waar momenteel het ruimtelijk beleid sturend is en duurzame warmte als thema maar moet ingeschoven worden, moeten we naar ruimtelijke planningspraktijken waarbij de warmtetransitie mede-sturend wordt voor het ruimtelijk beleid.

Het opzetten van co-creatieprocessen kan doorslaggevend zijn, als bottom-up experimenten van lokale actoren van elkaar kunnen leren en de leerlessen en succesfactoren effectief input leveren aan hoger beleid.

Als een regierol verwacht wordt van steden en gemeenten in warmteplanning, moet er een kader zijn waarbinnen zij de nodige (lokale) regelgeving kunnen opleggen of moeten ze de middelen hebben om de nodige technische en financiële ondersteuning te bieden.

Integratie van warmteplanning in lokaal ruimtelijk beleid

Transitiepad van Mechelen

Ighor Van de Vyver, Anneloes van Noordt, Annick Vanhove, Stéphanie De Deken

Inleiding

Deze paper vertrekt vanuit de belangrijke vaststelling dat het warmtebeleid onlosmakelijk verbonden is met het ruimtelijk beleid. Zo geven warmtezoneringsplannen aan dat gebieden met een hoge bouwdensiteit én hoge warmtedensiteit kansen bieden voor collectieve warmte(net)-concepten, terwijl gebieden met lage bouwdensiteit eerder zijn toegewezen naar individuele verwarmingsinstallaties (warmtepompen gecombineerd met hoge isolatie). De ruimtelijke ordening zal dus in belangrijke mate het lokale warmtebeleid bepalen. Maar ook omgekeerd kan het lokale warmtebeleid sturend zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hernieuwbare warmtebronnen zoals waterlopen (aquathermie), afvalwater (riothermie), de bodem (geothermie) en restwarmtebronnen zijn vaak lokaal van aard. Willen we het potentieel van deze warmtebronnen zoveel mogelijk benutten, dan is het dus zaak om het aanbod van hernieuwbare of restwarmtebronnen zoveel mogelijk ruimtelijk te matchen met de vraag naar warmte.

De centrale vraag waarop we in deze paper willen ingaan is: *“Hoe kunnen we het warmtebeleid en het ruimtelijk beleid maximaal met elkaar integreren en de daadwerkelijke implementatie via ruimtelijke en andere instrumenten faciliteren?”* Benaderen we deze vraagstelling vanuit het transitie management, dan horen daar volgende deelvragen bij: (1) Welke bestaande planningspraktijken staan onder druk wanneer we de omschakeling willen maken naar een fossielvrij warmte-systeem? (2) Welke nieuwe planningspraktijken zien we opkomen in Vlaanderen en Nederland op vlak van ruimte en warmte? (3) Tegen welke weerstand lopen we nu aan? En (4) Hoe kunnen we de experimenten rond warmteplanning opschalen en zo de warmtetransitie versnellen? We beschouwen hiervoor verschillende systemen in deze paper. In het eerste hoofdstuk is dit het warmte- en ruimtelijk beleid in Vlaanderen en Nederland. In de daaropvolgende hoofdstukken zoomen we in op niveau van een stad, namelijk het warmte- en ruimtelijk beleid in de Vlaamse stad Mechelen. In de afsluitende discussie geven we een aantal kritische reflecties over de integratie van warmteplanning in ruimtelijk beleid in Vlaanderen en Nederland.

Warmteplanning en de inzet van ruimtelijke instrumenten

De verduurzaming van ons bebouwde weefsel en daaraan gekoppeld onze warmtevoorziening is een urgent thema. Het vraagt om een wisselwerking tussen verschillende ruimtelijke schaalniveaus: van perceel over wijk en stad tot regio. In dit onderdeel duiden we welke ruimtelijke instrumenten er voor elk schaalniveau in beeld komen die handvaten aanreiken om een duurzame stedelijke ontwikkeling vorm te geven. Het overzicht geeft aan dat er een cascade van ruimtelijke instrumenten wordt ingezet om de warmtetransitie te faciliteren, maar dat deze instrumenten allemaal nog in de opstartfase zitten en daardoor nog weinig geconsolideerd zijn.

Regionale Energie Strategie

Zowel in Nederland als in Vlaanderen worden er Regionale (Ruimtelijke) Energie Strategieën ingezet om op regionaal niveau uitwerking te geven aan het hogere klimaatbeleid. Regio's worden hierbij opgevat als samenwerkingen tussen meerdere gemeenten. Tussen Nederland

en Vlaanderen zijn echter wel verschillen. In Nederland worden de regio's ondersteund en gefinancierd door het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën met een vastgesteld cyclisch traject en evaluatie op nationaal niveau. In Vlaanderen hebben de RES-en een eerder ad hoc benadering en zijn het vooral provincies of intercommunales die optreden als trekker zonder overkoepelende coördinatie, ondersteuning of financiering vanuit Vlaanderen. Ook de scope verschilt, de RES-en in Nederland hebben als focus locaties te zoeken voor grootschalige wind- en zonneprojecten en afspraken te maken over bovenregionale warmtebronnen. In Vlaanderen wordt over het algemeen meer holistische gekeken naar het energiebeleid, met aandacht voor zowel reductie, productie (klein- en grootschalig), opslag, flexibiliteit, maar ook bijvoorbeeld voor landschappelijke inpassing. De Regionale Ruimtelijke Energiestrategieën in Vlaanderen vormen een kader waarbinnen de energietransitie op een onderbouwde, afgewogen en gestuurde manier kan groeien, ondersteund door voldoende lokaal draagvlak (Custers et al., 2022).

Beleidsplan Ruimte Vlaanderen & Nationale Omgevingsvisie

De Nationale Omgevingsvisie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020) in Nederland ambieert een klimaatneutrale omgeving tegen 2050 waarin duurzame energie maximaal is ingepast in de leefomgeving en de energietransitie bovendien wordt aangegrepen als hefboom voor kwaliteitsverbetering. Het toepassen van duurzame warmte via geothermie of aquathermie moet mainstream worden. Het toepassen van warmtenetten wordt gezien als een potentie om elders ruimte te besparen voor productie van duurzame elektriciteit en dient daarom te worden afgewogen tegen andere opties. De NOVI benoemt ook expliciet de gemeenten als primair verantwoordelijken voor een duurzame warmtevoorziening vastgelegd in Transitievisies Warmte. Gemeenten dienen in Nederland dan ook een Gemeentelijke Omgevingsvisie op te maken waarin ze hun strategische visie voor de langere termijn uitzetten. De hierboven benoemde RES-en vinden op die manier een concretisering en verankering in omgevingsplannen, -programma's en vergunningen van gemeenten. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Regering, 2018) schuift als strategische visie naar voren dat het ruimtelijk beleid de transitie naar hernieuwbare energie moet faciliteren. Hierbij moet maximaal gebruik worden gemaakt van duurzame en hernieuwbare bronnen, ook voor warmte én dient de nodige ruimte te worden gecreëerd. Het mengen van functies en hogere (woon)densiteit worden gezien als belangrijke strategieën om warmte efficiënter te gebruiken, warmte-uitwisseling toe te staan en de rendabiliteit van warmtenetten te verhogen. Warmte wordt gezien als een belangrijk aandachtspunt gezien de potentiële energiewinsten.

Het Beleidsplan Ruimte Mechelen (BRM) zet de krijtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkelingen van de stad Mechelen tot 2040 uit. Het vertaalt daarbij de ambities van de beleidsplannen Ruimte van Vlaanderen, én van de provincie Antwerpen door naar een lokaal beleid. De evolutie tot een klimaatrobuust en klimaatneutraal Mechelen tegen 2040 vormt daarbij één van de kernpunten van de strategische visie voor het ruimtelijk beleid. Deze principes sturen de verschillende beleidskaders 'Mechelen groeit', 'groenblauw Mechelen' en 'Mechelen werkt'. Hoewel de ambitie groeit, is er nog geen concreet beleidskader rond energie en warmte uitgetekend. Daardoor is ook het warmtebeleid nog niet doorvertaald in het lange termijn ruimtelijk beleid van de stad. Wél is het beleidsplan op die manier opgevat en vormgegeven dat het zich op korte termijn naadloos kan inschrijven in het beleidsplan.

Lokaal Warmteplan & Transitievisie Warmte

In Vlaanderen vraagt het Lokaal Energie- en Klimaatpact aan lokale besturen om Lokale Warmteplannen op te maken. Een lokaal warmteplan bevat idealiter een warmtevisie die de lange termijn doelstellingen voor de lokale duurzame warmtetransitie vastlegt én een

warmtezoneringsplan dat een toekomstbeeld geeft van de duurzame energieconcepten voor het grondgebied. In zo'n warmtezoneringsplan doet een gemeente uitspraken over toekomstige collectieve of individuele verwarmingsoplossingen op straatniveau, gekoppeld aan de gewenste renovatiegraad van woningen. Het beschrijft idealiter ook de timing, fasering en de overgangsscenario's. Tot slot zorgt een warmtebeleidsplan ervoor dat de maatregelen om de duurzame warmtetransitie te realiseren, worden verankerd en dat verschillende stakeholders rollen toebedeeld krijgen. De Nederlandse transitievisie warmte schuift de lokale besturen naar voor als de regisseurs van de warmtetransitie voor de bebouwde omgeving. Eind 2021 diende iedere gemeente een transitievisie warmte klaar te hebben, die ze konden opmaken samen met vastgoedeigenaren, bewoners, netbeheerders en medeoverheden. De lokale transitievisies warmte bevatten een eerste richting voor de transitie naar een duurzaam aardgasvrij verwarmen en koken. Naast een richting over de concrete aanpak per wijk, werken de transitievisies ook een actieplan uit om tot uitvoering te komen. De opmaak van de transitievisies wordt ondersteund door het nationale Kennis- en Leerprogramma.

Wijkwarmteplan & Wijkuitvoeringsplan

In Nederland is er resoluut gekozen voor de wijkgerichte aanpak in het Klimaatakkoord. Wijkuitvoeringsplannen worden opgesteld als opvolging van de gemeentelijke Transitievisie Warmte. Een wijkuitvoeringsplan gaat daarbij meer in de diepte rond techniek, financiën, regie & organisatie, wijkactivatie, planning & uitvoering en koppelkansen. Het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) dat is opgericht in 2018 heeft als doel om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. Inhoudelijk zijn er drie elementen: (1) proeftuinen aardgasvrije wijken, waarin er al doende geleerd wordt om wijken van het aardgas af te halen, (2) het kennis- en leerplatform is gericht op het verzamelen en doorgeven van leerervaringen en (3) een beleidsspoor voor het signaleren en aanpakken van knelpunten op Rijksniveau. Binnen het PAW zijn verschillende projectoproepen georganiseerd in de laatste jaren, waar per projectoproep telkens een dertigtal proeftuinen uit zijn geselecteerd die een toelage van ca. 3 – 5 miljoen euro ontvangen. In Vlaanderen is er géén gelijkaardig programma met dezelfde schaal of middelen. Vanuit het Lokaal- Energie en Klimaatpact worden middelen ter beschikking gesteld aan lokale overheden maar is het aan de lokale overheden zelf om te beslissen hoeveel ze hiervoor inzetten op wijkrenovaties. Aanvullend op het LEKP nam het Departement Omgeving het initiatief voor het project Klimaatwijken. Daarbinnen ontvingen 5 pilootprojecten een beperkt werkingsbudget. De Klimaatwijk Mechelse Vesten (zie ook hieronder) schuift het concept van een wijkwarmteplan naar voren als instrument om concreet aan de slag te gaan met de warmtetransitie in een bepaalde wijk.

Voor verankering van bovenstaande plannen wordt er op dit moment nog vooral gekeken naar bestaande ruimtelijke instrumenten zoals RUPs en Omgevingsplannen en Stedenbouwkundige Verordeningen. Naast deze ruimtelijke instrumenten zijn er ook nog vele andere beleidsmatige documenten die raken aan de ruimtelijke implementatie van de warmtetransitie. Zo is er in Vlaanderen het Vlaams Energie en Klimaatplan 2021-2030, het Warmteplan 2025, het Lokaal Energie- en Klimaatpact. In Nederland is er dan weer de Klimaatwet met daaraan gekoppeld het Klimaatplan.

Klimaatwijk Mechelse Vesten

Het concept 'Klimaatwijken' vertrekt vanuit de hypothese dat er een schaalvoordeel ligt én een opportuniteit om verschillende uitdagingen op vlak van energie, klimaat en ruimte aan elkaar te koppelen, door die transformatie op schaal van de wijk aan te pakken, en door in te zetten op een

meer collectieve aanpak. Bovendien heeft de Vlaamse Overheid hier een rol te spelen om de juiste kaders aan te geven en op te treden als facilitator voor een programmatische aanpak van concrete projecten.

De Klimaatwijk “Mechelse Vesten: Een duurzaam wijkontwikkelingsplan voor een warmtenet langs de stadsring met een aanbod voor de collectieve renovatie van appartementsgebouwen” (De Nijs et al., 2022) kadert binnen een groter traject van Klimaatwijken getrokken door Departement Omgeving met diverse projecten in Mechelen, Leuven (Augusteyns et al., 2022), Kortrijk, Brugge en Eeklo en een meer strategisch voortraject (Declerck et al., 2019; Van Den Driessche et al., 2019). Als stad in beweging kent Mechelen vele nieuwe ontwikkelingen en transformaties van het bestaande weefsel. Naast concrete realisaties zijn er ook een heel aantal beleidsinitiatieven lopende of in opstart. De Klimaatwijk Mechelse Vesten wilde voeding geven aan al deze verschillende trajecten en er een klimaatreflex aan toevoegen.

Zoals hieronder ook beschreven heeft Stad Mechelen de voorbije jaren werk gemaakt van haar warmtekaarten en warmtezonering. Zeker voor de zones die op de warmtekaarten staan aangeduid als beloftevol voor collectieve oplossingen werd de nood ervaren aan een meer gedetailleerd ruimtelijk-ontwikkelingsplan. Binnen de Klimaatwijk Mechelse Vesten werd onderzocht in welke mate de Vesten, de ringweg rond het stadscentrum van Mechelen, als backbone kan dienen voor een warmtenet dat het centrum van duurzame warmte voorziet. De heraanleg van de Vesten kan immers als opportuniteit worden aangegrepen om direct ook plaats te voorzien voor een warmtenet. Uit het onderzoek van de Klimaatwijk bleek dat investeringskost van een stadsbreed warmtenet onder de Vesten aanzienlijk was. Gezien de onzekerheid van de warmte-afname wordt in de studie ook de haalbaarheid van het ontwikkelen van warmte-eilanden (enkele bouwblokken) onderzocht. De strategie hierbij is om een aantal warmte-eilanden in het centrum van de stad te ontwikkelen op sleutelmomenten van het gebouw of de omgeving, zoals de heraanleg van het openbaar domein of verwarmingsinstallaties die aan vernieuwing toe zijn. Na de ontwikkeling van de verschillende warmte-eilanden kunnen er op termijn kansen ontstaan om deze eilanden uit te breiden en met elkaar te verbinden. Op dat moment komen ook de Vesten in het vizier als backbone met een belangrijke voedings- en verdeelfunctie voor duurzame warmte in de binnenstad. Om bij de huidige heraanleg van de Vesten geen lock-in te creëren voor een toekomstige backbone, is het cruciaal om bij het ontwerp nu al minimaal reservatiestroken voor het toekomstige warmtenet te voorzien, of, afhankelijk van de politieke ambitie, het warmtenet gelijktijdig met de daadwerkelijke heraanleg te ontwikkelen.

Om concreet aan de slag te gaan met de ontwikkeling van de eerste warmte-eilanden wordt het wijkwarmteplan als instrument naar voren geschoven. De collectivisering van de energetische transformatie is een strategische keuze waarbij de complexiteit, de kosten en de infrastructuur de schaal van de individuele woning overstijgen. In een wijkwarmteplan kunnen de verschillende bouwstenen die nodig zijn voor een geïntegreerd ruimtelijk project geëxpliciteerd en toegepast worden. Een wijkwarmteplan zal hiermee tegelijk een visie zijn, maar ook heel concreet aanbevelingen formuleren voor de toekomst van de wijk. Een wijkwarmteplan is idealiter een collectief product, uitgewerkt met en voor beleidsmakers, experts, stakeholders en bewoners. Vanuit een overzicht van de context en een definitie van de wijk kan een analyse uitgevoerd worden en randvoorwaarden gedefinieerd. Vervolgens kunnen verschillende mogelijke ontwikkelingsscenario's opgemaakt worden die vervolgens via haalbaarheidsonderzoeken gevalideerd worden. Een concreet actieplan definieert de nodige acties én verantwoordelijkheden. De uitvoering is tenslotte het sluitstuk van het wijkwarmteplan (De Nijs et al., 2022).

Transitiearena warmte Mechelen

Met haar warmtestrategie zoekt Stad Mechelen een antwoord op de vraag 'Hoe gaan we tegen 2050 onze woningen en gebouwen verwarmen zonder aardgas en stookolie?' Vragen die daarmee samenhangen zijn: 'Wat betekent dit voor de renovatie van onze woningen en gebouwen? En hoe gaan we groene energie produceren om de omslag mee te maken?' De afgelopen jaren hebben zowel de stad als diverse Mechelse organisaties en initiatieven heel wat activiteiten opgezet die allen bijdragen aan het op gang brengen van een lokale warmtetransitie, Om dit proces te versnellen, organiseerde Stad Mechelen een transitiearena (Roorda et al., 2014).

Doel en opzet transitiearena

Het doel van deze transitiearena is tweeledig. Om de warmtestrategie verder uit te werken richting een beleidskader en een concreet actieplan met tijdshorizon 2030-2050 werkt de stad samen met een team van lokale stakeholder-experten. Daarnaast legt de stad met de transitiearena de kiem van een warmtecoalitie, een breed Mechels partnerschap van overheid, bedrijfsleven, middenveldorganisaties, financiers en kennisinstellingen die allen bereid zijn om een (belangrijke) rol te spelen in de Mechelse warmtetransitie en hier daadwerkelijk hun expertise, tijd en middelen voor willen inzetten. De transitiearena bestond uit een reeks van drie workshops met volgende focus:

Workshop 1: cocreëren van een systeemanalyse voor de warmtetransitie op Mechels grondgebied,

Workshop 2: verkennen van startsituatie en uitwerken van lange- (2050), middellange- (2030) en korttermijn (2025) toekomstbeelden voor diverse transitiepunten en

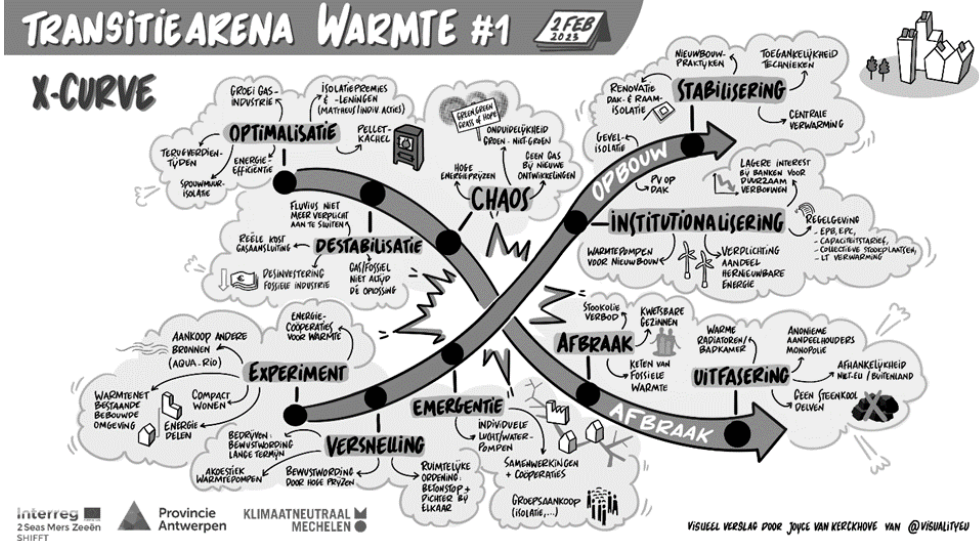
Workshop 3: in beeld brengen van benodigde stakeholders per transitiepunten en uitwerken van een actieplan op de kortetermijn.

De workshops werden gehouden in februari – maart 2023. Voor deze transitiearena werd een groep van 15 tot 20 deelnemers samengesteld van lokale stakeholder-experten. Elke deelnemer is uitgenodigd omwille van zijn of haar expertise ihkv. klimaat, energie en/of warmte, én omwille van een bepaalde link met Mechelen.

Resultaten van de transitiearena

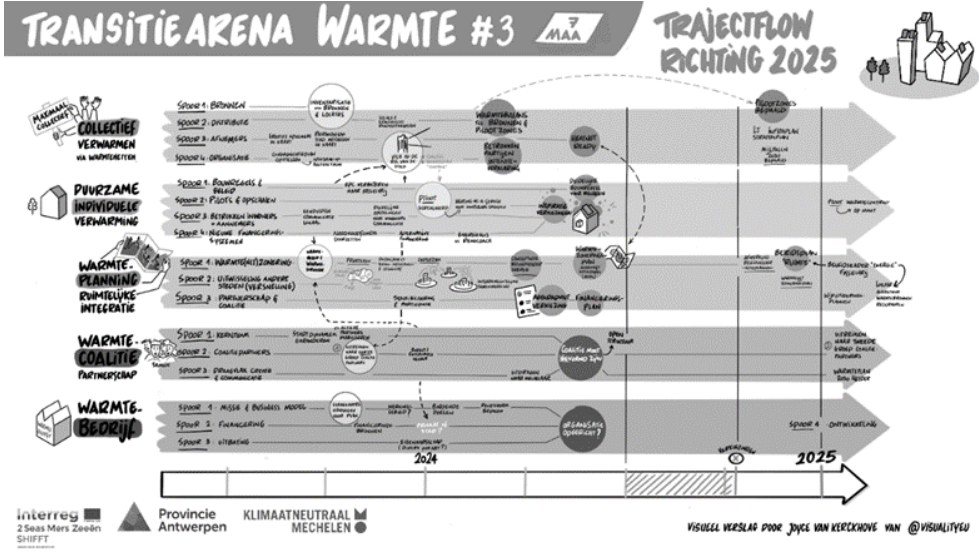
In de eerste workshop co-creëren de deelnemers samen de systeemanalyse (MLP en X-curve) en bepalen 'the radical core' van de transitie. Met behulp van het Multi-level perspectief werd gevisualiseerd dat het warmtesysteem een transitie doormaakt. Voor elk van de drie perspectieven – landschap, regime en niches – brachten de deelnemers elementen van de huidige situatie aan. Uit de oefening bleek dat in het huidige regime verwarmen met fossiele brandstoffen (aardgas en stookolie) nog steeds de norm is. Er is wel een visie en plan om de CO₂ uitstoot afkomstig van fossiele verwarming af te bouwen, maar de implementatie ervan staat nog in de kinderschoenen. Tegelijkertijd proberen elementen uit de niche door te breken tot het regime. Momenteel bevat het regime nog heel wat eigenschappen die hypothekeren dat niche-initiatieven doorbreken tot het regime en het 'nieuwe normaal' worden. Deze dubbele beweging van enerzijds de afbraak van het huidige regime waarin fossiele brandstoffen de norm zijn en anderzijds de opbouw, vanuit de niches, van een nieuw fossielvrij regime, wordt gevisualiseerd met een X-curve (zie ook figuur 1). We sloten de eerste workshop af met het formuleren van radicale kernambities en leidende principes voor de warmtetransitie.

Vanuit de kernambities konden we vier sleutelthema's in de warmtetransitie onderscheiden: Collectief verwarmen via warmtenetten, duurzame individuele verwarming, warmtecoalitie en warmteplanning.



Figuur 1: Elementen van opbouw en afbraak geïdentificeerd door de deelnemers en gevisualiseerd op een X-curve (© Visuality)

Voor elk van deze thema's werd in de tweede workshop een concreet transitiepad uitgetekend. Met de methodiek van de omgevingsscan werd de startsituatie van het transitiepad in beeld gebracht, evenals het langetermijn toekomstbeeld (de gewenste situatie voor het transitiepad in 2050). Met de methodiek van de Toekomstverbeelder schetsten de deelnemers het middellangetermijn beeld (2030) en formuleerden ze concrete ambities voor de komende twee jaar (2025). Zo kregen we een eerste zicht op mogelijke interventies waarmee we echt het verschil kunnen maken voor de warmtetransitie op Mechels grondgebied.



Figuur 2: Trajectflow Warmtestrategie Mechelen richting 2025 (© Visuality)

Tijdens de derde workshop focusten we op interventies die het verschil zullen maken in de warmtetransitie: een transitiestrategie. We prioriteerden de interventies en maakten actie-agenda's op voor elk van de transitiepaden. Met behulp van de *netwerkradar werd in kaart gebracht welke actoren hierbij een rol kunnen (of moeten) spelen. Deze oefening gaf inspiratie voor hoe we een Mechels transitienetwerk warmte en energie kunnen opstarten en uitbouwen met stakeholders die relevant zijn voor de transitiepaden en -acties. We sloten workshop III af met een actieplan voor de volgende twee jaar. Eén van de uitkomsten van de transitiearena-workshops, is het feit dat 'warmteplanning' als een cruciaal transitiepad werd weerhouden. Figuur 2 geeft een totaaloverzicht.*

Discussie & Conclusie

In dit laatste onderdeel proberen we een antwoord te formuleren op de centrale vraag: Hoe kunnen we het warmtebeleid en het ruimtelijk beleid maximaal met elkaar integreren en de daadwerkelijke implementatie via ruimtelijke en andere instrumenten faciliteren?" Een eerste voorwaarde is een maximale integratie van het warmtebeleid in ruimtelijk beleid. Maar kunnen er ook verdere stappen gezet worden, zodat de uitdaging om de omschakeling te maken naar fossielvrij verwarmen sturend kan zijn voor bepaalde gebiedsontwikkelingen (of het volledige ruimtelijk beleid in Mechelen)?

Welke bestaande planningspraktijken staan onder druk als we de omschakeling willen maken naar een fossielvrij warmte-systeem?

In de ervaringen van Stad Mechelen met de Klimaatwijk, stellen we vast dat er zich met de herziening van de lokale stedenbouwkundige verordening, het beleidsplan ruimte Mechelen en het infrastructuurproject Nieuwe Vesten er zich unieke kansen voordoen om de ambitie van een stadswarmtenet te verankeren in belangrijke ruimtelijke instrumenten. Deze instrumenten zijn niet zomaar te herzien en gaan uit van 'zekere' zaken, beleidsbeslissingen die vaststaan voor de komende periode. Bij mogelijke opportuniteiten waarbij er nog geen zekerheid kan geboden worden – zoals bijvoorbeeld een warmtenet onder de Vesten – ervaren we een sterk voorbehoud om deze zaken nu al verordenend te gaan vastleggen. Die (on)zekerheid wordt gevoed door twijfels over de technische wenselijkheid maar vooral ook financiële haalbaarheid van fossielvrije warmteoplossingen. Dit zet een rem op de warmtetransitie. Langs de andere kant zien een reëel risico op *lock-ins* wanneer opportuniteiten voor de warmtetransitie niet meegenomen worden in het ruimtelijke planningsinstrumentarium. In het voorbeeld van het infrastructuurproject Nieuwe Vesten, zal er veel minder draagvlak voor een warmtenet zijn nadat de weginfrastructuur is aangelegd.

Ook de top-down planningscultuur kan een rem zetten op warmtetransitie. Een opgave zoals de warmtetransitie is te complex voor één actor alleen (zoals bijvoorbeeld een controlerende lokale overheid) en vergt een samenwerking tussen markt, (hoger) beleid en civiele maatschappij, waarbij de lokale overheid wel een belangrijke rol kan spelen als facilitator of regisseur. Onze ruimtelijke planningsinstrumenten zijn veelal niet toegerust om met deze complexiteit om te gaan.

Welke nieuwe planningspraktijken zien we opkomen in Vlaanderen en Nederland op vlak van ruimte en warmte en waar moeten we naartoe?

Waar momenteel het ruimtelijk beleid sturend is en duurzame warmte als thema maar moet ingeschoven worden, moeten we naar ruimtelijke planningspraktijken waarbij de warmtetransitie mede-sturend wordt voor het ruimtelijk beleid. Zowel in Nederland als Vlaanderen zien we de opkomst van een ruimtelijk gedifferentieerd warmtebeleid. We zien een opkomst van warmteplanningsinstrumenten op diverse schaalniveaus (regio, gemeente, wijk). Op

gemeentelijk niveau is dit met warmtezonerings en warmtetransitievisies, op wijkniveau met wijkuitvoeringsplannen. Waar in Nederland dit al is geïnstitutionaliseerd door de Rijksoverheid, is dit in Vlaanderen zeker wat betreft de wijkwarmteplannen nog beperkt tot experimenten en hebben deze warmteplanningsinstrumenten nog een voluntaristisch karakter. Bovendien zien we partnerschappen ontstaan en samenwerkingen als alternatief voor de top-down planningscultuur. De Mechelse Transitiearena en warmtecoalitie is een illustratie van een gezamenlijke visievorming met beleid, burgers, bedrijven, kennispartners en financiers. De samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus in de Klimaatwijk zorgde zowel voor de betrokken Vlaamse Overheid als de Stad Mechelen voor nieuwe inzichten.

Op welke weerstand lopen we nu tegenaan?

Integratie van warmteplanning in ruimtelijk beleid, vergt op dit moment nog gespecialiseerde expertise en capaciteit. De afweging tussen verschillende ruimteclaims dreigt als gevolg daarvan of nog te veel sectoraal te worden bekeken (bijvoorbeeld riolering versus hoogstammige bomen versus warmtenet), of er wordt onmiddellijk met een operationele bril naar de opgave gekeken (traject warmtenet, dimensies leidingen, kosten), in plaats van eerst een gezamenlijke strategie af te stemmen. Hierdoor lopen gemeenten het risico dat ze opportuniteiten voor meervoudig ruimtegebruik missen of koppelkansen bij voorbeeld voor een gecombineerde aanleg van riolering en warmte-infrastructuur niet benutten. Het gebrek aan financiering van haalbaarheidsstudies in de risicovolle eerste fases van projectontwikkeling, verhindert dat er initiatief wordt genomen om toe te werken tot aan positieve business-cases van warmtenetten in bestaand stedelijk weefsel. Daardoor blijft er onzekerheid over de haalbaarheid en wenselijkheid van een warmtenet en dit maakt het moeilijk om een lokaal warmtebeleid op te stellen.

Hoe kunnen we de experimenten inzake warmteplanning opschalen en zo de warmtetransitie versnellen?

De omschakeling naar een fossielvrij warmtesysteem vraagt een radicale omschakeling van de manier waarop we onze gebouwde omgeving organiseren. In plaats van het thema 'warmte' louter een plaats te geven in de ruimte, moeten we naar een praktijk waar 'warmte' eerder het vertrekpunt is om onze ruimte vorm te geven. Hiertoe is het nodig dat we ons ruimtelijk verbeelden hoe een fossielvrij warmtesysteem in elkaar zit op lange termijn. In Mechelen is dit gedaan in het kader van de Transitiearena.

Zodra er gezamenlijke toekomstbeelden zijn gevormd, kan van daaruit terug gedacht worden en een agenda opgemaakt op korte, middellange en lange termijn. De Transitiearena in Mechelen illustreert dat dit kan in een co-creatieproces tussen administratie en beleidsmakers van de Stad en actoren buiten de stadsorganisatie. Belangrijk is hierbij dat een actor leiderschap vertoont en de rol van facilitator opneemt om het proces levend te houden en zo nodig bij te sturen. In het geval van de Transitiearena was dit de lokale overheid (Stad Mechelen) maar dit kan even goed de Provincie of een regionale actor zoals een streekcommunale zijn. De grote uitdaging zit er in om enerzijds de betrokken actoren mee eigenaarschap te geven in het proces en anderzijds er voor te zorgen dat het proces ook effectief bijdraagt tot beleidsvorming op hoger niveau (i.e. Vlaanderen).

In Nederland wordt het belang van ondersteuning vanuit het Rijk onderstreept. Hier ondersteunt het KLP gemeenten met kennis die nodig is om de regierol lokaal op te pakken. Maar ook daar is er een verdere uitwerking nodig van deze verticale verbinding tussen lokaal en nationaal leren en inzichten op welke manier lokale lessen opgeschaald kunnen worden, terwijl tegelijkertijd elke wijk en gemeente haar eigenheid heeft en dus een aanpak op maat nodig heeft (Dignum et al., 2021). Bovendien moeten de structurele knelpunten die zijn geïdentificeerd in een wijk vaak ook

op nationaal niveau aangepakt worden door aanpassingen van bijvoorbeeld regelgeving. Zo wordt er een echte cocreatie-cultuur gecreëerd, waarbij bottom-up experimenten van gemeenten en steden van elkaar kunnen leren en waarbij de leerlessen en succesfactoren input kunnen leveren aan hoger beleid.

Tenslotte moeten de nieuwe warmteplanningspraktijken ook het nodige juridische mandaat krijgen door integratie in ruimtelijke, regelgevende beleidsinstrumenten (bvb. de Omgevingswet in het geval van Nederland). Zolang dit niet gebeurt, blijven ze een vrijblijvend karakter hebben en bieden ze niet de nodige zekerheid voor investeerders in warmte-infrastructuur (en dit betreft zowel de particulier die isoleert en een individuele warmtepomp plaatst, als een warmtebedrijf dat investeert in een collectief wijkwarmtenet).

We stellen vast dat er een groot verschil is in de ondersteuning en het beleidskader die gemeenten en regio's krijgen voor de opmaak en implementatie van hun plannen als we Vlaanderen vergelijken met Nederland. Op zowel regionale schaal (RES) als lokale schaal (Transitievise Warmte) is er in Nederland een nationaal programma opgericht dat leidraden en ondersteuning aanbiedt voor de uitrol. In Vlaanderen gebeurt alles veel meer ad hoc. De RES-en worden getrokken vanuit de provincies, zonder sturing of ondersteuning vanuit Vlaanderen, terwijl ook de lokale warmteplannen enkel opgemaakt moeten worden door die gemeenten die vrijwillig het LEKP hebben ondertekend. Hiervoor is er bovendien geen deadline en ook geen uitgebreide ondersteuning of beleidskader uitgewerkt. Het ontbreekt in Vlaanderen aan een duidelijk beleidskader, stappenplannen én ook financieringsconstructies.

De vraag dat zich hier stelt is dus welke rol lokale overheden moeten of mogen spelen, en welke instrumenten zij hiervoor ter beschikking krijgen. Als een regierol verwacht wordt, moet er een kader zijn waarbinnen zij de nodige (lokale) regelgeving kunnen opleggen of moeten ze de middelen hebben om de nodige technische en financiële ondersteuning te bieden. Wanneer deze gecreëerd worden, biedt dit de cruciale handvaten aan steden en gemeenten om de regierol op te nemen en de broodnodige transitie een flinke boost te geven.

Referenties

- Augusteyns, S., Janssen, M., Minten, D., Denkens, B., Wittebolle, L., Ongkowitzojo, D., Robbeets, A., Cyx, W., & Adriaensen, E. (2022). *Klimaatwijk Leuven*.
- Custers, J. W., Geussens, K., Shllaku, L., Van Esch, L., Meynaerts, E., Voulis, N., Blom, M., & De Rynck, F. (2022). *RRES-Regionale Ruimtelijke Energiestrategie: Een draaiboek*.
- De Nijs, A., De Decker, J., Van Hulle, A., & Vanhove, A. (2022). *Klimaatwijk Mechelen*.
- Declerck, J., Peeters, M., & Alderweireldt, J. (2019). *Ruimte voor de energietransitie*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Nationale Omgevingsvisie*.
<https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380>
- Roorda, C., Wittmayer, J., Henneman, P., Van Steenberghe, F., Frantzeskaki, N., & Loorbach, D. (2014). *Transition management in the urban context: Guidance manual*. DRIFT, Erasmus University Rotterdam: Rotterdam, The Netherlands.
- Van Den Driessche, M., Nijs, L., Rédelé, S., Oelbrandt, B., & Van Steenkiste, J. (2019). *Strategische verkenningsfase energie- en klimaatwijken*.
- Vlaamse Regering. (2018). *Strategische visie van het BRV*.

De opkomst van strategische energieplanning? *Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland*

Martijn Gerritsen MSc. MA.¹ & Dr. Ir. Henk-Jan Kooij¹

Dr. Alexander Woestenburg², Dr. Ir. Maarten van Blijderveen² & Drs. Martijn Leseman²

Stellingen

1. De energietransitie naar een fossielvrije energievoorziening heeft een grote impact op zowel het energiesysteem als de ruimtelijke ordening.
2. De RES is een nieuw instrument waarmee gepoogd wordt een verbinding te maken tussen de werelden van ruimtelijke ordening en energie. Het blijkt voor organisaties die zich bezighouden met ruimtelijke planning – gemeenten, provincies, het Rijk – en energieplanning – met name de netbeheerders – echter lastig om de wederzijdse ‘logica’ van ruimte en energie eigen te maken.
3. Een systeemtheoretisch perspectief helpt om de wederzijdse beïnvloeding van de ruimtelijke ordeningswereld en de energiewereld te begrijpen.
4. Een blik op de boodschappen die organisaties voor de planning van ruimte en energie in de afgelopen vier jaar aan elkaar richtten toont dat deze organisaties elkaar continu probeerden te ‘irriteren,’ eerst op afstand en later van nabij.
5. Om tot een structureel betere wisselwerking tussen ruimte en energie te komen is het noodzakelijk om het ontwerp van het energiesysteem te verruimtelijken en de ruimtelijke ordening meer vanuit een energielogica vorm te geven.
6. Om zulke strategische energieplanning te realiseren dienen de planningsorganisaties voor ruimte en energie kritisch op hun eigen drijfveren te reflecteren.
7. Organisaties uit het ruimtelijke ordeningssysteem en energiesysteem zouden elkaar structureel tegen het lijf moeten lopen tijdens hun planningsprocessen.
8. Het contact tussen ruimtelijke planningsorganisaties en netbeheerders zou al in een vroeger stadium van besluitvorming plaats moeten vinden om te voorkomen dat alternatieve keuzes niet langer mogelijk zijn.
9. De boodschappen van organisaties voor de planning van ruimte en energie dienen voldoende aan te sluiten op elkaars ‘taal’ over ruimte en energie.

1 Radboud Universiteit Nijmegen

2 Alliander N.V.

De opkomst van strategische energieplanning?

Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland

Martijn Gerritsen, Henk-Jan Kooij, Alexander Woestenburg, Maarten van Blijderveen en Martijn Leseman

1. Introductie: energietransitie en de planning van ruimte en energie

De energietransitie naar een fossielvrije energievoorziening heeft een grote impact op zowel het energiesysteem als de ruimtelijke ordening. Het ruimtebeslag van hernieuwbare energie in Nederland is groter dan dat van fossiele energie. Daarbij komt dat de ruimtelijke claims die duurzame vormen van energie-opwek met zich meebrengen, zoals windparken en nieuwe energie-infrastructuur, alleen verwezenlijkt kunnen worden als er voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor is. De energietransitie zorgt daarmee voor snelle veranderingen waartoe organisaties die zich bezighouden met de ordening van ruimte, zoals gemeenten en provincies, zich moeten verhouden.

Ook voor organisaties die zich toeleggen op het ontwerp en de inrichting van het energiesysteem leidt de energietransitie tot ingrijpende ontwikkelingen. Grote veranderingen in opwek en gebruik van met name elektriciteit zetten het energiesysteem onder druk. Daarnaast vragen nieuwe ontwikkelingen zoals de elektrificatie van het mobiliteitssysteem en de verstedelijkingsopgaven om additionele ruimte voor uitbreidingen van het energiesysteem. Landelijke en regionale netbeheerders worden hierdoor voor nieuwe uitdagingen gesteld.

Deze veranderingen laten zien dat ontwikkelingen in het ruimtelijk domein meer expliciete en verstrekkende gevolgen hebben voor het energiesysteem, en vice versa. Ruimte en energie worden door de energietransitie hechter met elkaar vervlochten. De vraag die dit oproept is hoe organisaties in de wereld van de ruimtelijke ordening en de energiewereld om kunnen gaan met deze door de energietransitie snel veranderende omgeving.

Deze bijdrage werkt de gevolgen van de energietransitie voor organisaties in het ruimtelijk ordeningssysteem in relatie tot het energiesysteem uit. We richten ons hierbij op de Regionale Energie Strategie (RES) als ruimtelijk planningsinstrument. Dit instrument bestuderen we vanuit een systeemtheoretisch perspectief. Volgens deze benadering acteren het ruimtelijke ordeningssysteem en het energiesysteem volgens een bepaalde eigen logica. De casus van de RES illustreert de moeilijkheden bij het eigen maken van de wederzijdse logica. De RES fungeert echter ook als platform waarop 'creatieve misvattingen' tussen organisaties in de ruimtelijke ordening en het energiesysteem plaats kunnen vinden. Dit artikel bespreekt aan de hand van voorbeelden hoe planningsorganisaties voor ruimte en energie elkaars besluitvorming pogen te beïnvloeden en laten zien dat succes hierbij niet vanzelfsprekend is.

2. Een systeemtheoretisch perspectief op organisaties

2.1 Organisaties, drijfveren en blinde vlekken

In een systeemtheoretisch perspectief ziet men organisaties als systemen die zichzelf in stand houden door de besluiten die zij nemen. Besluiten zijn als het ware de *raison d'être* van organisaties, hun bestaansrecht. Zo gebruiken organisaties hun besluiten als een houvast om de onzekerheid in de wereld om hen heen te reduceren: met het eerstvolgende besluit grijpen

zij daarom vaak terug op de zekerheid die voorgaande besluiten boden (Seidl & Becker, 2006). Besluitvorming in organisaties is daarom sterk pad-afhankelijk en lastig om van het ene moment op het andere te veranderen.

Door middel van de besluiten die zij nemen onderscheiden organisaties zich ook voortdurend van andere organisaties. Hoe organisaties besluiten nemen wordt daarmee gekleurd door hun eigen 'logica'. Hiermee wordt bedoeld op de grondbeginselen op basis waarvan organisaties beslissen het één te doen en het ander te laten (Seidl & Becker, 2006). Neem de rechtbank: deze organisatie wordt gedreven door het onderscheid maken tussen hetgeen 'rechtmatig' en hetgeen 'onrechtmatig' is. Een bank laat zich daarentegen leiden door economische overwegingen zoals tussen 'winst' en 'verlies', terwijl een politieke partij zich zal richten op het onderscheid tussen 'macht' en 'onmacht'.

Met elke logica komt ook een blinde vlek: organisaties zijn, doordat ze toegespitst zijn op het in lijn brengen van hun besluiten met hun grondbeginselen, tegelijkertijd 'blind' voor veel ontwikkelingen in hun omgeving. Economische drijfveren zullen bij een rechtbank hoogstwaarschijnlijk geen weerklank vinden. Zo zou een rechtbank zich waarschijnlijk niet uit zichzelf bezighouden met een aanstaande bankencrisis, hoewel er wel degelijk verstrekende juridische gevolgen uit zo'n crisis kunnen voortvloeien. Pas wanneer een rechtszaak wordt aangekondigd waarin de bezittingen van een failliete bank moeten worden herverdeeld, wordt een voor de rechtbank gevoelige snaar geraakt. Tot op het moment dat zulke juridische besluitvorming in gang wordt gezet is de rechtbank echter 'blind' voor de ontwikkelingen op het economisch vlak.

2.2 Organisaties en 'creatieve misvattingen'

Dit systeemtheoretisch perspectief op organisaties wekt wellicht de indruk dat het beïnvloeden van de besluitvorming in andere organisaties een sisyfusarbeid is. Tot op zekere hoogte is dat ook zo. Een organisatie kan vanuit dit systeemperspectief gezien nooit *direct* invloed uitoefenen op hoe een boodschap bij andere organisaties aankomt; het kan het daadwerkelijke effect van zijn boodschap slechts aflezen uit de reactie van andere organisaties op desbetreffende boodschap (Hutter, 1992, p. 273). Het verwerken van boodschappen uit de omgeving is daarmee allesbehalve een rechtlijnig en eenvoudig proces voor organisaties. Het is eerder een proces waarin boodschappen doorlopend worden geherinterpreteerd en waarbij organisaties aldoor proberen te doorgronden wat zij om hen heen waarnemen. Soms blijken deze boodschappen uit de omgeving aan dovemansoren gericht, maar soms vinden herinterpretaties van deze boodschappen hun weerklank binnen de eigen organisatie. Om terug te grijpen op het voorbeeld van de bank en rechtbank: met het aanspannen van een rechtszaak kan de bank als economische organisatie de rechtbank als juridische organisatie wél bereiken.

Als de besluitvorming van een organisatie daadwerkelijk wordt beïnvloed door de boodschappen van andere organisaties, wordt ook wel gesproken van een 'creatieve misvatting' (Nobles et al., 2003, p. 918). De boodschap wordt hierbij niet letterlijk overgenomen – dat kan immers niet, omdat elke organisatie enkel uitgaat van de eigen drijfveren – maar fungeert voor de organisatie als een prikkel om zélf een nieuw besluit in lijn met zijn drijfveren vorm te geven. In dit proces van herinterpretatie lukt het een organisatie dus om een eigen draai te geven aan het verhaal van organisaties om zich heen. Daarmee maakt het zich de boodschap van anderen via een 'creatieve misvatting' eigen. Zo kan een rechtbank informatie over de dekkingsgraad van een bank gebruiken om te beoordelen of deze bank rechtmatig gehandeld heeft; de rechtbank gebruikt hierbij een economische boodschap ('de dekkingsgraad') om zelf een juridisch oordeel ('on/rechtmatig gehandeld') te vellen.

2.3 Organisaties en 'irritatie-expertise'

Het is in dit proces van creatieve misvattingen met name de vraag in hoeverre een organisatie in staat is om, enerzijds, te herkennen hoe besluiten van andere organisaties van invloed kunnen zijn op het eigen functioneren en, anderzijds, andere organisaties in zijn omgeving te beïnvloeden met de boodschappen die het zélf uitdraagt. Organisaties kunnen door gerichte boodschappen uit te dragen of besluiten te nemen – of dit juist na te laten – de drijfveren van andere organisaties dus wel degelijk raken. Daarmee kunnen zij andere organisaties dusdanig 'irriteren' dat zij worden uitgedaagd om hun besluitvorming – en daarmee hun drijfveren – tegen het licht te houden en daar waar nodig te herzien. De kunst om een boodschap bij andere organisaties zó te laten landen dat de informatie in deze boodschap door hen als relevant wordt gezien om naar hun eigen logica te vertalen middels een 'creatieve misvatting,' wordt ook wel "irritatie-expertise" genoemd (Mölders, 2014).

In de wetenschappelijke literatuur worden drie manieren om deze irritatie-expertise in te zetten onderscheiden: 'irritatie op afstand,' 'irritatie door toenadering' en 'irritatie middels ontwerp.' Als het gaat om 'irritatie op afstand' probeert een organisatie in de figuurlijke zin 'vanaf een afstand' invloed uit te oefenen op de manier waarop andere organisaties functioneren. Hierbij verkondigt een organisatie publiekelijk dat het gewoonlijke gedrag van andere organisaties een 'bijna-catastrofe' is—voor zichzelf, voor de samenleving als geheel, voor het milieu. Deze negatieve publiciteit kan voor de organisatie die onder vuur komt te liggen een dusdanige schok zijn dat het zich gedwongen voelt te reflecteren op het eigen gedrag (Mölders, 2014, p. 8).

'Irritatie door toenadering' betreft het proberen te beïnvloeden van andere organisaties door nauwer en systematischer met hen samen te werken (Mölders, 2014, p. 4). Als organisaties terugkerend met elkaar in aanraking komen, krijgen zij de kans elkaars werkwijzen vollediger te overzien en beter te leren kennen. Door meer structureel met elkaar samen te werken kunnen organisaties de boodschappen van de partner-organisaties waarmee ze samen werken gemakkelijker 'vertalen' naar hun eigen drijfveren en daarmee dus verwerken binnen de eigen organisatie. Deze irritatietechniek vergt significant meer tijd dan 'irritatie op afstand,' maar kan evengoed leiden tot duurzame veranderingen binnen organisaties (Mölders, 2014, p. 8).

Het irriteren van andere organisaties kan voor een organisatie ook een interne aangelegenheid worden. In dit geval herschikt een organisatie de eigen drijfveren op dusdanige wijze dat het bij de eigen besluitvorming explicieter rekening houdt met de relevante boodschappen van andere organisaties. Hiermee wordt de stap naar het beïnvloeden van die andere organisaties ook kleiner. In dit licht bezien wordt het irriteren door organisaties een kwestie van 'ontwerp' (Mölders, 2021, p. 8) its conceptual core remains intact. Getting others – who are considered to be idiosyncratic – to solve rather than pose societal problems is no less relevant for recent governance analyses. On the other, steering as a concept needs some updates in terms of subjects, objects, and ways of steering. Beyond merely extending the list of possible subjects and objects of steering, the concept of irritation design is proposed. It stresses that making communication hard to ignore can be a matter of design. Modern society seems to be crowded with steering entities, many of which displaying smart irritation designs. This leads to complex constellations. Yet it remains valuable to analyze strategies of influence because despite all dynamics and happenstance, different chances of impact correlate with different irritation design. Still, we have to account for two aspects: 1. Om 'irritatie middels ontwerp' te bewerkstelligen is het van belang dat besluitvorming juist getimed wordt, alsmede dat de boodschappen van organisaties voldoende aansluiten op de 'taal' van de andere organisaties die het wil bereiken (Mölders, 2021, pp. 6–7) its conceptual core remains intact. Getting others – who are considered to be idiosyncratic—to

solve rather than pose societal problems is no less relevant for recent governance analyses. On the other, steering as a concept needs some updates in terms of subjects, objects, and ways of steering. Beyond merely extending the list of possible subjects and objects of steering, the concept of irritation design is proposed. It stresses that making communication hard to ignore can be a matter of design. Modern society seems to be crowded with steering entities, many of which displaying smart irritation designs. This leads to complex constellations. Yet it remains valuable to analyze strategies of influence because despite all dynamics and happenstance, different chances of impact correlate with different irritation design. Still, we have to account for two aspects: 1. Hiertoe is het tevens belangrijk dat een organisatie structureel in contact staat met de organisaties die het wil beïnvloeden.

3. Ruimtelijke ordening en energie in een systeemtheoretisch perspectief

In het volgende deel van dit paper kijken we door het hierboven gepresenteerde systeemtheoretisch perspectief op organisaties naar de wisselwerking tussen organisaties die zich toeleggen op de planning van ruimte enerzijds en op de planning van energie anderzijds.

3.1 Drijfveren van het ruimtelijke ordeningssysteem

Het Nederlandse ruimtelijke ordeningssysteem bestaat uit een aantal organisaties dat sterk met elkaar verweven is, maar waarbij tegelijkertijd een duidelijke onderverdeling van specifieke taken geldt (Van Assche & Verschraegen, 2008, p. 280). De belangrijkste drijfveer van dit web van ruimtelijke planningsorganisaties is het op een 'goede' wijze ordenen van ruimtegebruik in het heden en de toekomst. Deze leidraad is duidelijk vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (2021), waarbij van gemeenten, provincies en de nationale overheid wordt verlangd dat zij "ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening" voor het grondgebied waarvoor zij verantwoordelijk zijn "ruimtelijke ontwikkelingsbeelden" en daarbij passende "uitvoeringsstrategieën" schetsen.

Gemeenten, provincies en de nationale overheid borgen het ruimtelijk beleid dat zij vormgeven in specifieke besluitvorming: gemeenten leggen hun besluiten vast in 'bestemmingsplannen' en provincies en de Rijksoverheid doen dit in 'inpassingsplannen'. Middels deze planvorming kunnen de organisaties op verschillende overheidsniveaus besluiten om vergunningen te verlenen – of dit juist na te laten – voor bepaalde vormen van ruimtegebruik.

Besluitvorming binnen ruimtelijke planningsorganisaties draait in de kern om het maken van een zorgvuldige en integrale afweging tussen verschillende ruimtelijke belangen voor een bepaald grondgebied. Een enkel belang voor ruimtegebruik dient daarmee altijd afgezet te worden tegen andere belangen voor het gebruik van diezelfde ruimte. Besluiten die uit deze belangenafwegingen voortvloeien trachten vervolgens ruimtelijke functies dusdanig te ordenen dat de ruimtelijke inrichting strookt met de toekomstbeelden die gemeenten, provincies en het Rijk voor ogen hebben.

3.2 Drijfveren van het energiesysteem

Het Nederlandse energiesysteem behelst, gelijk het ruimtelijke ordeningssysteem, een sterk met elkaar verweven web van organisaties met een kenmerkende functieverdeling. Het reilen en zeilen van organisaties die zich in dit systeem bevinden spitst zich toe op "het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren" van de productie, het transport, en de levering van energie in de vorm van elektriciteit en warmte. De Elektriciteits- en Warmtewet leggen hierbij vast waar producenten, leveranciers en handelaren van energie aan moeten voldoen en wie er als afnemers van energie kunnen fungeren. Ook beschrijven deze wetten dat de

regionale en nationale netbeheerders de taak hebben om de benodigde energie-infrastructuur *op betaalbare en betrouwbare wijze* te ontwikkelen en beheren. Bovendien heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de wettelijke taak het functioneren van de vrije energiemarkt te bewaken, bevorderen en beschermen. Hiertoe kan het onderzoeken instellen naar besluiten van netbeheerders en energieproducenten.

Netbeheerders moeten de investeringen die zij willen doen om kabels, verdeelstations en andere infrastructuur uit te breiden of te vervangen opnemen in een periodiek 'investeringsplan.' De ACM toetst elk investeringsplan op "redelijkheid": het beoordeelt of de investeringen die de netbeheerder voorziet noodzakelijk zijn om de wettelijke taken uit te voeren (art. 21 Elektriciteitswet 1998). Dit zorgt ervoor dat netbeheerders hun infrastructuur zo optimaal mogelijk willen gebruiken. Ook controleert de ACM of netbeheerders niet discriminerend handelen bij het toekennen van aansluitingen op het energienet. Als een klant een netaansluiting aanvraagt, dan moet de netbeheerder deze, ongeacht de aard van de energievraag of de aanvrager, behandelen. Het naleven van dit 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' principe wordt ook door de ACM nagelopen (art. 23 Elektriciteitswet 1998).

3.3 De Regionale Energiestrategie (RES) als ruimtelijk planningsinstrument voor energie

Met het ondertekenen van het Nederlandse Klimaatakkoord is sinds 2019 een nieuw ruimtelijk planningsinstrument voor duurzame energie in gebruik genomen: de Regionale Energie Strategie (RES). Volgens het akkoord is de RES een instrument om de "ruimtelijke inpassing" van duurzame energie opgewekt door windturbines op land en zonnepanelen op dak en veld "met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren" (Rijksoverheid, 2019, p. 222). Elke RES dient dan ook plannen te bevatten voor de ruimtelijke allocatie van wind- en zonne-energie met aandacht voor het verkrijgen én behouden van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Ook de ruimtelijke kwaliteit en de efficiëntie van het energiesysteem dienen in deze strategische beleidsdocumenten in acht genomen te worden. Uiteindelijk moet middels de RES'en in 2030 minstens 35 terra wattuur (TWh) duurzame elektriciteit opgewekt worden, waartoe uiterlijk in 2025 de vergunningen moeten zijn verleend.

De RES'en worden in regionaal verband opgesteld. Hiertoe zijn dertig energieregio's gevormd, die elk bestaan uit samenwerkende gemeenten, provincie(s) en waterschappen. De betrokken organisaties stellen de inhoud van de RES'en bestuurlijk vast. Elke twee jaar herzien de energieregio's hun regionale strategie, zodat deze up-to-date blijft en meebeweegt met de meest recente ontwikkelingen. Daarnaast wordt bij het opstellen en uitvoeren van de RES'en actief samengewerkt met stakeholders uit de regio, waaronder lokale energiecoöperaties en regionale netbeheerders. De dertig regio's worden door een nieuw opgerichte netwerkorganisatie, het Nationaal Programma RES, ondersteund bij het vormgeven van hun RES'en.

4. De RES als platform voor 'creatieve misvattingen'

De RES is een nieuw instrument waarmee gepoogd wordt een verbinding te maken tussen de werelden van ruimtelijke ordening en energie. Het blijkt voor organisaties die zich bezighouden met ruimtelijke planning – gemeenten, provincies, het Rijk – en energieplanning – met name de netbeheerders – echter lastig om de wederzijdse 'logica' van ruimte en energie eigen te maken.

4.1 De RES en 'irritatie op afstand'

Zon in plaats van wind

In de eerste versies van de RES'en—de concept-RES—gaven alle energieregio's aan dat zij de doelen voor de opwek van duurzame elektriciteit voornamelijk middels zonnepanelen en zonnepanelen op daken wilden realiseren (Mathijssen et al., 2021). Voor windenergie waren door de regio's buiten de al bestaande plannen weinig nieuwe zoekgebieden aangewezen. Vanuit ruimtelijk perspectief op energie is de dominante keuze van de samenwerkende overheden voor het gebruik van zonne-energie goed te begrijpen. De regio's waren voornamelijk gefocust op het vinden van locaties waar duurzame energie opgewekt kon worden en waar binnen de al bestaande beperkingen van natuur, aanvliegroutes en bebouwing zo min mogelijk weerstand tegen was. Omdat windturbines veel weerstand op zouden roepen – zo werd in ieder geval verondersteld – was de keuze voor zonne-energie snel gemaakt.

Vanuit het perspectief van het energiesysteem is de overweldigende focus op zonne-energie een zeer onlogische. Het energiesysteem kan immers het meest optimaal benut worden wanneer er sprake is van een 50/50 verhouding tussen elektriciteit opgewekt uit zon en wind. Om de geplande zonnepanelen en zonnedaken aan te sluiten op het elektriciteitsnet zouden netbeheerders substantieel hogere kosten moeten maken dan wanneer er een meer gunstige verhouding tussen elektriciteit opgewekt door zon én wind was geweest. De regionale netbeheerders besluiten vervolgens om de conceptversies van de energiestrategieën te analyseren op 'energiesysteemefficiëntie.' Daarmee hopen ze de ruimtelijke planningsorganisaties ervan te doordringen dat het zo optimaal mogelijk ontwerpen en gebruiken van het energiesysteem ook van belang is bij het vormgeven van de RES'en.

In deze zogenoemde 'netimpactanalyses' benadrukken de netbeheerders dat "systeemefficiëntie voor een forse optimalisatie [kan] zorgen" van de tot en met juni 2020 gepubliceerde plannen voor de concept-RES (Netbeheer Nederland, 2020). Om de kans te vergroten dat deze boodschap bij de ruimtelijke planningsorganisaties aankomt worden de voordelen van meer efficiënte keuzes voor het energiesysteem vrij letterlijk 'vertaald' naar twee van de drijfveren van het ruimtelijke ordeningssysteem: maatschappelijk draagvlak en ruimtebeslag.

De waarschuwingen van de netbeheerders middels impactanalyses en mediaberichten zorgden er niet voor dat RES-regio's hun plannen systeemefficiënter maakten. Sterker nog, het PBL berichtte in haar monitor van de RES 1.0 in december 2021 dat "de verhouding tussen het aanbod van wind- en zonneparken in de meeste RES 1.0-plannen niet verbeterd en vaak zelfs verslechterd" was (Mathijssen et al., 2021, p. 87). Dit illustreert allereerst de blinde vlek die het ruimtelijke ordeningssysteem heeft voor het energiesysteem: voor ruimtelijke planningsorganisaties was het aansluiten van ruimtelijke plannen op het elektriciteitsnet simpelweg een kwestie van 'kabels trekken' van de locatie van het zonnepark naar de bestaande netinfrastructuur, net als gemeengoed is voor het aansluiten van nieuw gebouwde huizen of industrieterreinen. Hiermee zijn de ruimtelijke planningsorganisaties in grote mate blind voor de drijfveren achter de besluiten van netbeheerders: het optimaliseren van de geplande netwerkinfrastructuur om zo de benodigde tijd en kosten voor de netinvesteringen te minimaliseren.

Tegelijkertijd onderstreept deze mislukte poging van de netbeheerders om de ruimtelijke planningsorganisaties te irriteren ook de blinde vlekken die zij zélf hebben voor het ruimtelijke ordeningssysteem. De netbeheerders zijn volgens de wet verplicht om iedere aanvraag voor een netaansluiting te behandelen; zij spelen daarmee geen formele of juridische rol in de

ruimtelijke afwegingen voorafgaand aan het aanvragen van netaansluitingen. Daarnaast worden netbeheerders door de ACM afgerekend op de doelmatigheid van hun investeringen om het elektriciteitsnet in stand te houden. Hierdoor acteren netbeheerders eerder reactief dan proactief; zij zullen pas besluiten nemen als er voldoende zekerheid is over de impact van mogelijke keuzes. De netbeheerders konden een naar hun idee gedegen analyse van de impact van de RES'en daarom pas maken *nadat* de eerste versies gepubliceerd waren. De ruimtelijke afwegingen die aan deze netimpactanalyses ten grondslag lagen waren toen echter al gemaakt door de ruimtelijke planningsorganisaties, waardoor de netbeheerders juist op die voor het energiesysteem cruciale keuzes geen invloed meer uit konden oefenen.

Het elektriciteitsnet gaat op slot

Een volgend moment waarop de blinde vlekken van de beide systemen duidelijk naar voren komen is te illustreren aan de hand van de tijdelijke sluiting van het stroomnet in Noord-Brabant en Limburg. In juni 2022 kondigt landelijke netbeheerder TenneT aan dat er een "tijdelijke stroomstop voor nieuwe bedrijven" volgt in de provincies Noord-Brabant en Limburg, omdat het hoogspanningsnet de maximale capaciteit heeft bereikt (Hijink, 2022). Gedeputeerden van beide provincies reageren furieus en noemen het besluit van de netbeheerders in een brandbrief "onaanvaardbaar," waarbij ze benadrukken dat dit "onacceptabele gevolgen [kan] hebben voor de economie, de energietransitie en vele maatschappelijke opgaven in vrijwel heel Zuid-Nederland" (Provincie Noord-Brabant, 2022).

Dit voorbeeld toont dat met de boodschap van TenneT bij ruimtelijke planningsorganisaties het besef lijkt in te dalen dat een toereikend energiesysteem een voorwaarde is voor het realiseren van ruimtelijke functies als bedrijvigheid, zonneparken en woningbouw. De afgekondigde stroomstop fungeert als wake-up call, een 'bijna-catastrofe' (Mölders, 2014).

De roep om 'energieplanologie'

De brancheorganisatie van netbeheerders speelt op ditzelfde voorval in door in de media ruimtelijke planningsorganisaties op te roepen 'energieplanologie' in de praktijk te brengen (NOS, 2022). Door een term te gebruiken die past bij het vocabulaire van organisaties die zich richten op de ruimtelijke ordening ('planologie'), hopen de netbeheerders dat hun boodschap meer zal resoneren binnen die organisaties. Met het concept energieplanologie vragen ze aandacht voor de vergunningsprocedures voor netinfrastructuur, die in hun ogen vaak te lang duren en verkort zouden moeten worden om zo de klimaatdoelen te kunnen halen. Daarnaast benadrukken de netbeheerders met deze term dat overheden wat hen betreft strenger ruimtelijk moeten sturen op de plekken waar een grote energievraag aan het net verbonden kan worden. Ze stellen bijvoorbeeld voor dat bedrijven voor een bepaalde locatie "eerst een energievergunning, dan pas een aansluiting aanvragen" (Netbeheer Nederland, 2022).

Door de ruimtelijke afwegingen die aan een locatiekeuze voor bedrijven ten grondslag liggen te koppelen aan de afwegingen die zij moeten maken over de energie-infrastructuur, hopen de netbeheerders een meer ruimtelijk relevante boodschap richting de ruimtelijke planningsorganisaties te formuleren. Echter illustreert deze boodschap tegelijkertijd óók opnieuw de blinde vlek die het energiesysteem heeft voor het ruimtelijke ordeningssysteem. Door onder de noemer van energieplanologie expliciet te vragen om een "energievergunningplicht" voor grote nieuwe bedrijven lijken netbeheerders de planning van ruimte te verengen tot een aangelegenheid die enkel draait om het verlenen van vergunningen, in plaats van deze te zien als een zorgvuldige afweging tussen de belangen van verschillende ruimtelijke claims, waar energie en -infrastructuur er slechts één van zijn.

4.2 De RES en 'irritatie door toenadering'

Netbeheerders en ruimtelijke planningsorganisaties staan in de stuurgroepen en werkgroepen van de energieregio's regelmatig met elkaar in contact. Doordat de vraag naar elektriciteits-aansluitingen snel stijgt is in steeds meer gebieden in Nederland risico op 'netcongestie,' waarbij het energiesysteem de maximale transportcapaciteit van elektriciteit bereikt (Matthijsen et al., 2022). Hierdoor wordt het voor netbeheerders en ruimtelijke planningsorganisatie duidelijker dat ze elkaar nodig hebben om het energiesysteem dusdanig te benutten dat toekomstige ruimtelijke functies gerealiseerd kunnen blijven worden. Om dit te bewerkstelligen zoeken netbeheerders en overheden op meerdere vlakken toenadering tot elkaar. Het meest in het oog springende voorbeeld van deze toenadering tussen de planningsorganisaties is de landelijke pilot die gestart is met 'integraal programmeren.'

Integraal programmeren

In het najaar van 2022 namen netbeheerders in de regio's Zeeuws-Vlaanderen, West-Brabant en Noord-Holland Noord samen met gemeenten en provincies deel aan de landelijke pilot 'integraal programmeren.' In deze periode werkten ze intensief samen om de wederzijdse afhankelijkheden en knelpunten tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het energiesysteem in kaart te brengen. Door meer structureel met elkaar samen te werken leren de planningsorganisaties elkaars werkwijzen beter kennen. Als gevolg daarvan lukt het de organisaties de drijfveren van de ander beter te 'vertalen' naar besluitvorming binnen hun eigen systeem, en daarmee 'irritatie door toenadering' te bewerkstelligen.

Zo geeft een projectmanager bij de Provincie Noord-Brabant na afloop van de pilot in West-Brabant aan dat de provincie en netbeheerder elkaar nu beter weten te vinden (NP RES, 2023): "Tot een jaar geleden waren netbeheerders voor mij onbekende mensen met onbekende discussies. Nu zitten we met hen om de tafel." Ook voor de netbeheerder is dit herkenbaar. De pilot heeft er volgens een senior partner energietransitie bij Enexis toe geleid dat de netbeheerder het eigen vizier wat bijstelt (NP RES, 2023): "Via de RES werkten we al goed samen in West-Brabant. (...) Maar dan vooral rond duurzame opwek. Nu kijken we breder, en betrekken we ook andere sectoren en ontwikkelingen bij het integraal programmeren van het energiesysteem. Dat is noodzakelijk en leerzaam."

5. Conclusie: irriteren kun je leren

Hoewel de pilots met 'integraal programmeren' laten zien dat planningsorganisaties voor ruimte en energie elkaar kunnen toenaderen om hun besluitvorming te beïnvloeden, is er bij deze voorbeelden van 'irritatie door toenadering' nog geen sprake van een structurele verandering in de organisaties. De pilots zijn tijdelijk van aard, wat geen garantie biedt dat de samenwerking ook na afloop op dezelfde manier stand zal houden. Daarnaast gaven deelnemers aan de pilot in West-Brabant bijvoorbeeld aan dat het meekrijgen van bestuurders en andere ruimtelijke disciplines dan energie erg lastig was, waardoor er in de pilot te weinig tijd was om een regionale energievisie op te stellen. Daarbij gaf men aan dat in de ene gemeente het "besef dat het energiesysteem een optelsom is van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen" al veel verder is ingedaald dan in andere (NP RES, 2023).

Om ook op de langere termijn de besluitvorming van ruimtelijke planningsorganisaties zorgvuldig te laten aansluiten op de besluitvorming van organisaties in het energiesysteem is daarom meer nodig dan het doorlopen van een pilot. Het is noodzakelijk om het energiesysteem te verruimtelijken en het ruimtelijke systeem meer vanuit een energielogica in te richten.

Geïnspireerd door het idee van 'irritatie middels ontwerp' pleiten wij er daarom voor dat de planningsorganisaties voor ruimte en energie toewerken naar een meer strategische vorm van energieplanning.

Van de RES naar 'irritatie middels ontwerp' met strategische energieplanning

Bij zulke 'strategische energieplanning' ligt de nadruk van besluitvorming niet alleen op het ontwerp van het energiesysteem of op de vergunningverlening omtrent energie en infrastructuur, maar juist op het beïnvloeden van de *interactie* tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het ontwerp van het energiesysteem op de langere termijn. Om strategische energieplanning te realiseren dienen de planningsorganisaties voor ruimte en energie kritisch op hun drijfveren te reflecteren. De organisaties dienen hun eigen 'voelsprietten' voor ruimte dan wel energie te ontwikkelen om de boodschappen van andere organisaties voldoende op waarde te schatten en daar middels hun *eigen* drijfveren structureel vorm aan te kunnen geven. Hierbij zijn in ieder geval de volgende elementen van belang:

Organisaties uit het ruimtelijke ordeningssysteem en energiesysteem zouden elkaar structureel tegen het lijf moeten lopen. De organisaties dienen daartoe gezamenlijk besluiten te nemen over, bijvoorbeeld, welke afdelingen van netbeheerders en gemeenten, provincies en het Rijk contact hebben met elkaar en in welke setting zij elkaar ontmoeten.

Besluitvorming dient juist getimed te worden. Het contact tussen ruimtelijke planningsorganisaties en netbeheerders zou al in een vroeger stadium van besluitvorming plaats moeten vinden om te voorkomen dat alternatieve keuzes niet langer mogelijk zijn. Op die manier kunnen netbeheerders al tijdens hun investeringsverkenningen rekening houden met mogelijk geplande ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke planningsorganisaties kunnen op hun beurt al in de vroegere planvormingsfase voor ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw en industrieterreinen rekening houden met de impact die deze ontwikkelingen hebben op het energiesysteem.

De boodschappen van organisaties voor de planning van ruimte en energie dienen voldoende aan te sluiten op de 'taal' van de andere organisaties. Om Babylonische spraakverwarringen te voorkomen dienen netbeheerders en gemeenten, provincies en het Rijk voldoende op de hoogte te zijn van elkaars vocabulaire en hoe deze in elkaars wereld te gebruiken. Voor energieplanners betekent dit dat ze 'ruimtelijk' moeten leren denken en spreken, terwijl ruimtelijke planners de grammatica van het energiesysteem meer onder de knie moeten krijgen.

In een andere bijdrage aan deze PlanDag (*Een methode voor strategische energieplanning – voorwaarde voor de energietransitie*) doen we een concreter voorstel hoe deze strategische energieplanning eruit zou kunnen zien. Het ontwikkelen van deze nieuwe vorm van energieplanning is een voortdurend leerproces, waarbij net als bij de RES sprake zal zijn van irritaties en misvattingen over en weer. Maar, zo laat de RES óók zien: irriteren kun je wel degelijk leren.

Referenties

- Hijink, M. (2022, June 8). Tijdelijke stroomstop voor nieuwe bedrijven in Brabant en Limburg. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/08/tijdelijke-stroomstop-voor-nieuwe-bedrijven-in-brabant-en-limburg-a4132905>
- Hutter, M. (1992). How the Economy talks the Law into Co-Evolution. An Exercise in Autopoietic Social Theory. In G. Teubner & A. Febraro (Eds.), *State, Law and Economy as Autopoietic Systems* (pp. 265–293). Giuffrè.
- Mathijssen, J., Chranioti, A., Dignum, M., Eerens, H., Elzenga, H., van Hoorn, A., Tennekes, J., & Uytterlinde, M. (2021). Monitor concept-RES. Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën (No. 4297; p. 62). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Sorel, N., Eerens, H., van der Veen, R., Nabielek, P., & Evers, D. (2022). Monitor RES 2022. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën (No. 4985; p. 79). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Uytterlinde, M., Latino Tavares, J., van Schie, M., Sorel, N., Eerens, H., & van Hoorn, A. (2021). Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energiestrategieën 1.0 (No. 4509; p. 122). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Mölders, M. (2014). Irritation expertise: Recipient design as instrument for strategic reasoning. *European Journal of Futures Research*, 2(1), 32. <https://doi.org/10.1007/s40309-013-0032-3>
- Mölders, M. (2021). Irritation Design: Updating Steering Theory in the Age of Governance. *Politics and Governance*, 9(2), Article 2. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.4075>
- Netbeheer Nederland. (2020, October 29). Systeemefficiëntie kan RES'en fors uitvoerbaarder en goedkoper maken. <https://www.netbeheernederland.nl/nieuws/systeemefficiëntie-kan-res-en-fors-uitvoerbaarder-en-goedkoper-maken-1404>
- Netbeheer Nederland. (2022, June 13). Netbeheer Nederland: Klimaatdoelstellingen coalitieakkoord in 2030 niet haalbaar zonder krachtig ingrijpen van de overheid.
- Nobles, R., Schiff, D., & Teubner, G. (2003). The Autonomy of Law: An Introduction to Legal Autopoiesis. In J. Penner, D. Schiff, & R. Nobles (Eds.), *Introduction to Jurisprudence and Legal Theory* (pp. 897–954). Buttersworth.
- NOS. (2022, June 13). Netbeheerders willen dat overheid aan "energieplanologie" gaat doen. <https://nos.nl/artikel/2432546-netbeheerders-willen-dat-overheid-aan-energieplanologie-gaat-doen>
- NP RES. (2023, February 16). Integraal programmeren leidt tot denken in oplossingen. Regionale Energie-strategie. <https://www.regionale-energiestrategie.nl/praktijkverhalen/2409961.aspx?t=Integraal-programmeren-leidt-tot-denken-in-oplossingen>
- Provincie Noord-Brabant. (2022, June 8). Brabant en Limburg: "Slot op elektriciteitsnetwerk onaanvaardbaar." <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/energie/2022/slot-op-elektriciteitsnetwerk-onaanvaardbaar>
- Reijn, G. (2020, September 25). Voorkeur voor zonnestroom gaat een miljard euro extra kosten. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/gs-b1e9a454>
- Rijksoverheid. (2019, June 28). Klimaatakkoord [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Seidl, D., & Becker, K. H. (2006). Organizations as Distinction Generating and Processing Systems: Niklas Luhmann's Contribution to Organization Studies. *Organization*, 13(1), 9–35. <https://doi.org/10.1177/1350508406059635>
- Van Assche, K., & Verschraegen, G. (2008). The Limits of Planning: Niklas Luhmann's Systems Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions. *Planning Theory*, 7(3), 263–283. <https://doi.org/10.1177/1473095208094824>

Een methode voor strategische energieplanning

Voorwaarde voor de energietransitie

Dr. Ir. Maarten van Blijderveen; Drs. Martijn Leseman; Dr. Alexander Woestenburg – Alliander NV¹

Dr. Ir. Henk-Jan Kooij; Martijn Gerritsen MSc. MA. – Radboud Universiteit

Standpunt en stellingnames

- Strategische energieplanning is een voorwaarde voor de verduurzaming van Nederland
- De energiesector en de ruimtelijke planning weten elkaar onvoldoende te vinden
- Een simultane ontwerpmethodologie brengt strategische energieplanning in de praktijk
- Overheden kunnen een rol nemen in strategische energieplanning

Alliander NV
Maarten.van.blijderveen@qirion.nl
Postbus 50
6920 AB Duiven, Nederland

1 De auteurs van Alliander schrijven deze opinie, standpunten, stellingnames en suggesties op persoonlijke titel op basis van ervaringen van recente en lopende projecten van dochteronderneming Qirion Energy Consulting (Maarten van Blijderveen; Martijn Leseman) waarbij de beschreven methode is toegepast.

Een methode voor strategische energieplanning

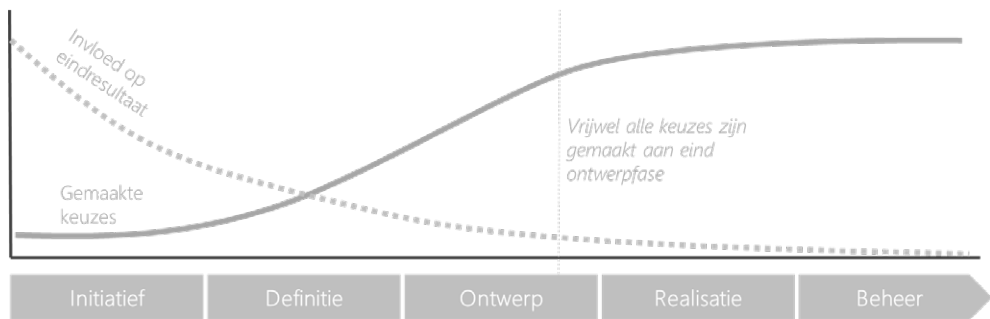
Voorwaarde voor de energietransitie

Maarten van Blijderveen, Martijn Leseman, Alexander Woestenburg, Henk-Jan Kooij, Martijn Gerritsen

Strategische energieplanning als voorwaarde voor de verduurzaming van Nederland

Tot voor kort was het vanzelfsprekend dat een nieuwe ontwikkeling op tijd op het elektriciteitsnet aangesloten werd. Het energiesysteem is ontworpen voor economische groei en vrije handel van energie. Iedereen die dat wil heeft recht op transport van elektriciteit door heel Nederland [1]. Congestie is een tijdelijk probleem tot de netten verzwaard zijn [1].

De huidige en verwachte knelpunten op het elektriciteitsnet laten echter zien dat deze manier van werken niet meer opgaat [2]. Het verzwaren van de netten heeft langere doorlooptijden dan de realisatie van de ontwikkelingen waarvoor verzwaard zou moeten worden. Het risico hiervan is dat marktpartijen op korte termijn suboptimale individuele oplossingen ontwikkelen met vertraging van maatschappelijk relevante ontwikkelingen en publieke en private desinvesteringen tot gevolg.



Figuur 1: De huidige ontwerpmethoden voor ruimte en energie zijn serieel georganiseerd. De energiesector komt meestal pas in actie na de ontwerpfase wanneer het ruimtelijk ontwerp grotendeels vastligt.

Gezamenlijke aanpak is noodzakelijk

Voor een optimale slimme energievoorziening voor een gebied voldoet het daarom ook niet om enkel naar de verwachte energievraag te kijken en daar een energiesysteem op te dimensioneren. De keuzes die te maken zijn voor de inrichting van de energievoorziening hebben te maken met de keuzes die te maken zijn voor de inrichting van het gebied, mobiliteit en circulariteit en vice versa. De interacties tussen de verschillende disciplines en keuzes moeten inzichtelijk zijn om te komen tot een slimme energievoorziening en -nog belangrijker- een op lange termijn kwalitatief hoogwaardige leefomgeving. Dit noemen wij strategische energieplanning.

De energiesector en de ruimtelijke planning weten elkaar onvoldoende te vinden

De netbeheerders stellen zich terughoudend op over gebiedsontwikkeling (wat ook hun wettelijke taak is) en de overheden hebben te weinig handvatten om de consequenties voor de energievoorziening in het gebied te doorgronden en daar ook op te acteren. Het gevolg hiervan is dat de huidige ontwerpmethoden voor ruimtelijke planning en het energiesysteem serieel zijn

georganiseerd en daarmee in grote mate langs elkaar heen lopen. Vaak komen vraagstukken over energie pas in de realisatiefase van ruimtelijke ontwikkelingen naar voren (zie ook Figuur 1). De afgelopen jaren laten zien dat de kennis, juridische mogelijkheden en werkwijzen bij overheden en netbeheerders ontbreekt om om te gaan met de nieuwe interactie tussen ruimte en energie. Martijn Gerritsen et. al [3] concluderen dat de energiesector en de ruimtelijke ordening elkaar steeds meer opzoeken, maar dat dat nog niet tot duurzaam andere besluiten leidt. In de recente pilot Integraal Programmeren zetten overheden en netbeheerders stappen naar elkaar toe op regionale schaal [5]. Onze ervaringen met strategische energieplanning, zoals beschreven in deze opinie, borduurt hier op voort en richt zich meer op kleinere gebieden binnen een gemeente (bijvoorbeeld een bedrijventerrein).

Een simultane ontwerpmethodologie brengt strategische energieplanning in de praktijk

We passen een simultane ontwerpmethodologie toe om strategische energieplanning in de praktijk te brengen. In deze methodologie gaan de betrokken disciplines gezamenlijk gelijktijdig de stappen in het ontwerpproces door met als doel een inrichting en energiesysteem te ontwerpen dat aansluit bij de eisen en wensen voor het gebied.

De sleutel in dit ontwerpproces zit in het gezamenlijk doorlopen van de definitie- en ontwerpfasen in een viertal gezamenlijke ontwerpdelingen.

Definitiefase	Ontwerpatelier 1 Visie, kernwaarden, eisen en wensen	Er wordt een <i>value hierarchy</i> opgezet waarbij kernwaarden voor het gebied worden omgezet in normen en ontwerpvoorwaarden voor de verschillende disciplines [4]. Overkoepelende kernwaarden uit bijvoorbeeld de structuurvisie of een coalitieakkoord zoals duurzaamheid, circulariteit, bereikbaarheid en leefbaarheid worden gezamenlijk vertaald naar eisen en wensen voor alle disciplines. Aanvullende en conflicterende eisen komen aan het licht.
	Ontwerpatelier 2 Schets mogelijke systemen	In ontwerpatelier 2 wordt gezamenlijk een aantal gebiedsvarianten opgesteld waarin beschreven wordt hoe het gebied eruit kan komen te zien. Vervolgens schetsen energie-architecten systemen voor de gebiedsvarianten op basis van de ontwerpvoorwaarden. In deze fase worden de consequenties van de verschillende waarden, normen en eisen duidelijker en komen ook dilemma's aan het licht. Waarschijnlijk kan niet aan alle ontwerpvoorwaarden voldaan worden of moeten gebiedsvarianten aangescherpt worden. In gezamenlijkheid worden de waarden, normen en eisen herzien en geprioriteerd waar nodig en wordt een passende gebiedsvariant gekozen.
Ontwerpfase	Ontwerpatelier 3 Uitwerking gekozen energiesysteem	Het gekozen conceptenergiesysteem wordt verder uitgewerkt. Welke energiedragers, technieken en installaties worden er gebruikt en wat is de energiebalans, afgezet tegen de eerder gekozen kernwaarden en beschrijving van rollen in het systeem?
	Ontwerpatelier 4 Synthese	In ontwerpatelier 4 worden de opgedane inzichten gebruikt om de realisatie voor te bereiden door ze te vertalen naar afspraken, beleid, aanbestedingen, inkoopvoorwaarden, et cetera. Het resultaat van dit ontwerpdeling is zeer afhankelijk van de lokale situatie en de betrokken partijen.

Ervaringen uit de praktijk

- Werkgelegenheid/economische ontwikkeling en duurzaamheid zijn vaak conflicterend waarbij gemeenten vaak kiezen voor economische ontwikkeling boven duurzaamheid. *Doen: Geef inzicht in de consequenties van verschillende (o.a. ruimtelijke) keuzes en maak dilemma's expliciet.*
- Binnen overheden zijn de afdelingen energie en ruimtelijke ontwikkeling vaak gescheiden. Voor de stadsontwikkelaars zijn energetische vraagstukken meestal nieuw. *Doen: Betrek vanaf het begin van alle relevante afdelingen*
- Er is tussen gemeenten een groot verschil in welke mate ze willen sturen op de invulling van een gebied. De ene gemeente zegt niet te kunnen sturen op type bedrijven, de andere doet dit juist wel. *Doen: Onderzoek met overheden de juridische en bestuurlijke mogelijkheden om wél te kunnen sturen op type ruimtelijke ontwikkelingen*
- Het belang en de mogelijkheden zijn niet in één hand: een gemeente zou best randvoorwaarden voor energie mee willen geven bij de uitgifte van grond, maar heeft niet zélf in de hand dat het daarmee een werkend energiesysteem wordt. *Doen: Leg "creatieve misvattingen"[3] vast en maak gezamenlijk afspraken over verantwoordelijkheden*

Overheden kunnen een rol pakken in strategische energieplanning

Zoals bepleit in deze opinie hebben lokale overheden een belangrijke rol voor de ontwikkeling van de energievoorziening. Onderstaande suggesties kunnen helpen bij strategische energieplanning.

1. Vorm een lange termijn visie op wat voor soort gemeente je wil zijn en welke type energievragers en -aanbieders daarbij horen
2. Stuur in de omgevingsvisie op type ontwikkelingen die ook energetisch passen in de omgeving
3. Denk strategisch na over locaties voor onderstations en andere energie-infra. Deze beïnvloeden de ruimtelijke (on)mogelijkheden voor het gebied op de lange termijn
4. Neem bij de uitgifte van grond energetische voorwaarden mee. Zet bijvoorbeeld bedrijven waarvan het energieprofiel complementair is. Stel daarbij ook eisen aan de brede maatschappelijke waarde die bedrijven moeten toevoegen.
5. Geef woningontwikkelaars in overleg met netbeheerders een bepaalde netcapaciteit per woning mee in de bouwvelop
6. Draag het risico voor lange termijn ontwikkelingen van de energie-infra ontwikkelingen. Vraag op strategische plekken aansluitingen aan (voor bijvoorbeeld laadpleinen voor zero-emissie vervoer) en geef deze mee in gronduitgifte of vergunningen.

Referenties

-
- [1] Netcode elektriciteit art. 7.1.2, 9.9 en 23. Geraadpleegd op 11-05-2023. Geldend van 01-04-2023 t/m heden
- [2] <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nog-tien-jaar-schaarste-op-stroomnet>. Geraadpleegd op 11-05-2023
- [3] Gerritsen, M., Kooij, H-J., Woestenburg, A., van Blijderveen, M., & Leseman, M. (2023) De opkomst van strategische energieplanning?, Plandag
- [4] Srivatsa, N., Kaliarnta, S., & Groot Kormelink, J. (Eds.) (2017). Responsible innovation: From MOOC to book. Delft University of Technology.
- [5] Handreiking Integraal Programmeren. Versie 1.0//December 2022

Nooit of nu AANPAKKEN VANUIT SYSTEMEEM- ANALYSE

Bart Bomas, Jonas Kolenberg, Jorick Boddeke, Luc Heestermans en Walter Huisker

Circulaire transitie: ruimtelijke transformatie

Floor Vandevenne en Veerle Strosse

Het verhaal van bomen (kappen) in Vlaanderen: wat bomen en ijsbergen gemeenschappelijk hebben

Evy De Wilde, Ann Pisman en Helena Bieseman

Het slagen en falen van onthardingsprojecten in Vlaanderen. Een systeemanalyse

Circulaire transitie: ruimtelijke transformatie

Een ruimtelijk perspectief op CE

Bart Bomas, Jonas Kolenberg, Jorick Boddeke, Luc Heestermans & Walter Hulsker

Stellingen:

'Geen circulaire economie zonder een ruimtelijke strategie op regionale schaal'

'Denk niet in vierkante meters; de ruimtevraag van circulaire economie is vooral een kwalitatief vraagstuk'

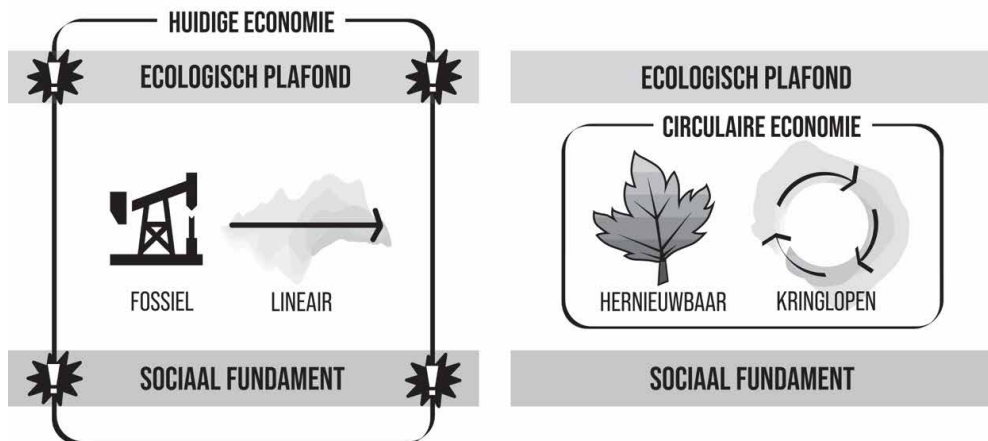
Circulaire transitie: ruimtelijke transformatie

Een ruimtelijk perspectief op CE

Bart Bomas, Jonas Kolenberg, Jorick Boddeke, Luc Heestermans & Walter Hulsker

Inleiding

Het is een tijd van grote maatschappelijke opgaves en transitie, zoals de energietransitie, de landbouw- en voedseltransitie en klimaattransitie. In de afgelopen jaren dient zich naast bovenstaande transitie een volgende grote opgave aan: de transitie naar een circulaire economie (CE). CE wordt gedefinieerd als het sluiten van grondstoffen- en materiaalstromen, waarbij afvalstromen (hoogwaardig) worden hergebruikt, zodat afval in de toekomst niet meer bestaat. Deze transitie vereist een compleet nieuw perspectief op hoe wij ons economisch systeem inrichten. De CE is gebaseerd op hernieuwbaarheid en gesloten kringlopen die binnen de ecologische en planetaire grenzen blijven. Tegelijk biedt CE ook kansen voor een sociaaleconomische omslag richting een sterk sociaal-maatschappelijk fundament en een eerlijkere (her)verdeling van welvaart.



Figuur 1. De transitie van een lineaire en fossiele economie die over de grenzen van de planeet en het sociaal fundament gaat, naar een circulaire economie op basis van hernieuwbare bronnen en kringlopen binnen de grenzen van mens en milieu.

Circulaire economie is een zich snel ontwikkelend kennisveld en een praktijk van toenemend maatschappelijk en geopolitiek belang. De EU en haar lidstaten hebben afgesproken dat in 2050 een 100% circulaire economie is gerealiseerd en in 2030 moet van een aantal primaire grondstoffenstromen (mineralen, metalen en oliën) al 50% zijn gereduceerd.

CE als circulair discours begon bij de Club van Rome (Grenzen aan de groei, 1972)¹ en heeft sindsdien via het denken over duurzame ontwikkeling (Brundlandt, 1992 Our common future), de Cradle 2 Cradle principes van Braungart en McDonough (2002)² en meer recentelijk de

1 Meadows, D.H. et al. (1972) *The limits to growth: a global challenge*. Potomac Associates – Universe Books

2 Braungart, M. & McDonough, W. (2002) *Cradle to Cradle: Remaking the way we make things*. North Point Press

'donut economie' van Raworth (2017)³ een steeds concretere plek in de economie en transitie- en milieuwetenschappen gekregen. De laatste jaren worden met name het vlinderdiagram van de Ellen MacArthur Foundation en de R-ladder⁴ gebruikt om de circulaire economie te duiden en te vertalen naar de praktijk. Met name in de bouwsector en de maakindustrie zien we onderdelen van de R-ladder terugkomen.⁵

Hoewel het belang van de transitie naar een circulaire economie steeds meer erkend wordt, moeten er nog grote stappen gezet worden om dit te bereiken. Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) concludeerde in 2021 dat op dit moment 4% van de Nederlandse economie is toe te schrijven aan circulaire activiteiten.⁶ In sommige sectoren (zoals de bouwnijverheid) worden successen geboekt, al zijn veel activiteiten voornamelijk nog gericht op (laagwaardige) recycling, laag op de R-ladder. Wanneer we in Nederland willen voldoen aan de beleidsdoelstellingen van 2030 en 2050, waarbij we toewerken naar een volledig circulaire economie, is versnelling van de transitie noodzakelijk.

Schaal en massa om deze transitie sneller te maken vereisen – naast kapitaal, arbeid, grondstoffen en beleid – bovenal *ruimte* voor de circulaire transitie. Het gaat hierbij om fysieke plekken voor de nieuwe circulaire economie, maar ook om nieuwe vormen van ruimtegebruik. Denk daarbij aan nieuwe vormen van landbouwproductiegebieden voor biobased materiaaltoepassingen, ruimte voor chemische en mechanische recycling van (bio)plastics, plekken waar bouw- en sloopmaterialen zoals asfalt, beton en staal worden hergebruikt of fabrieken voor recycling van zonnepanelen of windturbines.

De circulaire transitie verandert niet alleen onze economie, maar ook de ruimte. Dit maakt de transitie naar een circulaire economie – naast een sociaal-economische opgave – ook een vraagstuk van ruimtelijke ordening en sturing. We moeten ruimte vrijmaken en tegelijkertijd ruimte transformeren, zodat circulaire activiteiten kunnen ontstaan, groeien en tot volwassenheid kunnen komen. Wat betekent circulaire economie voor de ordening van onze ruimte? En wat vraagt dit aan ruimtelijke sturing?

In dit paper bieden wij een overzicht van de door ons opgedane ervaringen uit de praktijk (Hoofdstuk 2) en hoe we dit kunnen vertalen naar een ruimtelijk-economisch perspectief op de transitie naar een circulaire economie (Hoofdstuk 3). We beschouwen daar drie belangrijke onderdelen: nieuwe typen circulaire ruimtes, ruimtelijk-economische ontwikkeling door middel van ruimtelijke schakels en de rol van samenwerking bij de circulaire transitie en de wijze waarop beleid en praktijk samenkomen. Centraal staat daarbij steeds de centrale positie van de regionale schaal in de circulaire transitie. In hoofdstuk 4 beschrijven we een praktijkaanpak waarbij we betogen dat de circulaire economie alleen tot ontwikkeling komt als er gebiedsgericht en op regionaal schaalniveau gewerkt wordt aan ruimtelijke strategie en ontwerp. We eindigen dit paper met onze conclusies en onze aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

3 Raworth, K. (2017) *Doughnut Economics: Seven ways to think like a 21st century economist*. Random House Business Books

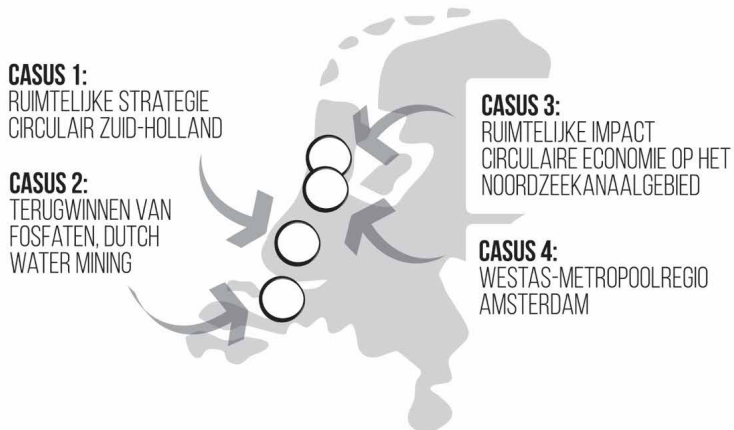
4 Zie onder andere: Cramer, J. (2017) *The Raw Materials Transition in the Amsterdam Metropolitan Area: Added Value for the Economy, Well-Being and the Environment*. Environment, Vol. 59:3

5 De R-ladder omvat circulaire strategieën in zes treden met toenemende circulaire waarde: 6) Recover, 5) Recycling, 4) Repair/refurbish/remanufacture/repurpose, 3) Re-use, 2) Reduce, 1) Refuse/rethink.

6 Planbureau voor de leefomgeving (2022) *Integrale circulaire economie rapportage 2021*.

Circulair en ruimte: lessen uit de praktijk

De noodzaak voor ruimtelijke sturing ten behoeve van een versnelling van de circulaire transitie wordt steeds meer erkend. De afgelopen jaren hebben wij verscheidene (ontwerp)onderzoeken uitgevoerd met een focus op de ruimtelijk-economische context van de transitie naar een circulaire economie. We gebruiken dit hoofdstuk om de verschillende case-studies nader toe te lichten en vervolgens een overzicht te geven van de opgehaalde lessen en inzichten.



Figuur 2. Overzicht van de vier praktijkvoorbeelden.

Casus Ruimtelijke strategie circulair Zuid-Holland, BVR en Ecorys (2021-2022)

Als eerste Nederlandse provincie heeft Zuid-Holland een ruimtelijke strategie opgesteld voor de transitie naar een circulaire economie.⁷ BVR en Ecorys hebben het kernteam van de provincie begeleid gedurende dit proces.

De kern van de voorgestelde strategie is om binnen de grenzen van maatschappij en milieu de huidige economische ruimte verstandig op-, af- en om te bouwen naar circulaire productie- en consumptieketens, met inzet van ruimtelijke schakels. Ruimtelijke schakels zijn typische circulaire ruimtes, bijvoorbeeld een biobased productiegebied, een materialenhub of een houtbouwwijk. Het ruimtebeslag van deze schakels varieert van enkele hectares, als het gaat om opslag en verwerkingslocaties, tot duizenden hectares voor bijvoorbeeld vezelteeltgebieden.

De transitie naar CE is afhankelijk van de juiste ruimtelijk-economische randvoorwaarden. Dit kan de provincie alleen als zij samenwerkt met partners: gebiedsgericht en in 'circulaire arena's. Er zijn zes circulaire arena's gevormd waarin met stakeholders kansrijke circulaire productieketens zijn aangewezen. Naast de systemen en ruimtelijke schakels op Zuid-Hollandschaal zijn dit greenportketens, veenweide-ketens, haven-industriële ketens, stedelijke ketens en delta-ketens. Het is nu zaak om slim een aantal ruimtelijke schakels te ontwikkelen die deze circulaire ketens faciliteren. Kansrijk zijn goed gelegen bedrijventerreinen met hoge milieucategorie, een aantal landbouwtransitiegebieden en delen van de zee voor biobased teelten en plekken in het infranetwerk waar circulaire hubs tot ontplooiing kunnen komen.

7 Zie <https://circulair.zuid-holland.nl/activiteit/ruimtelijke-strategie/> voor een overzicht en de (eind) producten van de ruimtelijke strategie circulair Zuid-Holland.

Een belangrijke les vanuit de totstandkoming van de ruimtelijke strategie circulair Zuid-Holland is dat de circulaire economie weliswaar ruimte (waaronder schuifruimte) nodig heeft, maar dat het vooral een transformatie-opgave is. Kwalitatief kijken naar de ruimtebehoefte levert veel meer aanrijpingspunten op voor beleid dan de focus (kwantitatieve) ruimteclaims. De transitie in Zuid-Holland kan worden versneld door het goed profileren van gebieden naar eigen circulaire kansen en het regionaal clusteren van circulaire functies (de ruimtelijke schakels) op de goede plek aan de randvoorwaardelijke hoofdstructuren.

Casus Terugwinnen van fosfaten: Dutch Water Mining, BVR, Infram, Decisio, Imares en Imagro (2011-2012)

In het kader van de regionale innovatieprijsvraag Delta Water Award, ontwikkelde een team van Infram, BVR, Decisio, Imares en Imagro in 2011 het concept *Dutch Water Mining*⁸ om fosfaten terug te winnen uit oppervlaktewater via de kweek en het oogsten van waterplanten en schelpdieren. Dutch Water Mining is een vorm van biobased productie die een agrarische productieketen sluit. Het werd uitgewerkt voor het Volkerak Zoommeer. Berekeningen en een MKBA-analyse toonden aan dat via deze techniek het nutriëntengehalte in het meer daalt, waarmee blauwalgen kunnen worden teruggedrongen; en dat daarmee wordt de water- en omgevingskwaliteit verbeterd. Via een proces van drogen en torrefactie kunnen fosfaat en stikstof worden gewonnen en benut voor de aanmaak van meststoffen ten behoeve van de landbouw.

Het systeem wordt haalbaar bij voldoende schaalgrootte. Onze analyse toonde aan dat bij een productie-areaal van ongeveer 670 hectare de KRW-norm⁹ kan worden behaald in het Volkerak-Zoommeer. De potentiële opbrengst van fosfaten werd berekend op circa 37 ton per jaar, wat neerkomt op de jaarlijkse fosfaatbehoefte van 7 gemiddelde akkerbouwbedrijven. De biobased oplossing van Dutch Water Mining is een voorbeeld van een regio-specifieke keten met een circulair verdienmodel en positieve milieueffecten.

Uit deze casus leren we dat deze vorm van biobased productie afhankelijk is van (relatief) grote schaal en massa om voldoende en concurrerende omzet te genereren. De positieve neveneffecten, zoals een betere waterkwaliteit, zijn echter interessant op regionale schaal. Het drogen van natte biomassa en het verwerken en het winnen van de fosfaten en toepassen op enkele boerderijen gebeurt in de nabijheid van het teeltgebied. Zo is het denkbaar dat op specifieke plekken in het hoofdwatersysteem van de grote wateren, zoals het Volkerak, een regionaal biobased cluster tot ontwikkeling kan komen. Iets vergelijkbaars is voorstelbaar met vezelteelt in te vernatten veenweidegebieden.

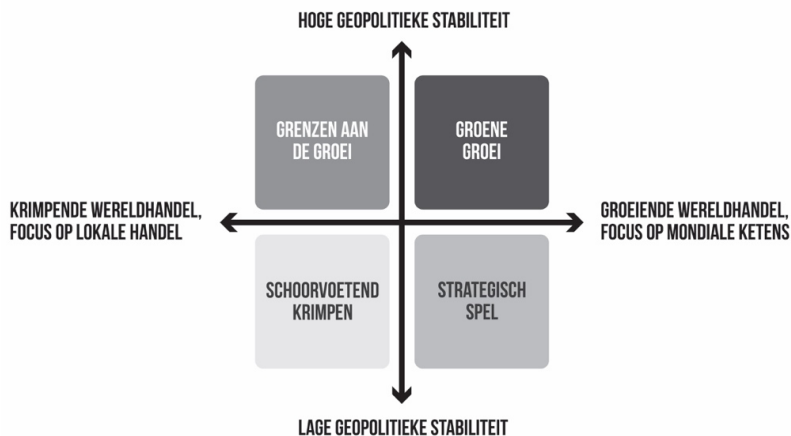
Casus Ruimtelijke impact circulaire economie op het Noordzeekanaalgebied, Ecorys en Metabolic (2022-2023)

Het Noordzeekanaalgebied (NZKG), dat zich uitstrekt van het Westelijk havengebied van Amsterdam en de Zaanse havens tot de zeesluizen bij IJmuiden, is een belangrijke hub in de internationale handel van bulkgoederen, met grote industrieën zoals Tata Steel. Het NZKG is op basis van zowel reikwijdte, omvang en type grondstoffenstromen een betekenisvolle locatie voor de circulaire transitie.

8 INFRAM, BVR, Decisio, Imares, Imagro (2012)

9 Kaderrichtlijn Water

Het is nog onduidelijk hoe de transitie naar een circulaire economie verloopt en op welke manier de circulaire economie zich ruimtelijk manifesteert. Daarom heeft Ecorys samen met Metabolic vier scenario's ontwikkeld die elk een mogelijke ontwikkelrichting van het NZKG in de circulaire transitie beschrijven.¹⁰ De scenario's komen voort uit de assen hoge versus lage politieke stabiliteit en focus op lokale dan wel mondiale ketens.



Figuur 3. Vier scenario's voor de circulaire ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied.

Een transitie gebaseerd op de circulaire waarden van minder consumeren, vergroenen en duurzamer ontwerpen en op mondiale afspraken om dit voor elkaar te krijgen, dempt het oprijvende effect van de groeiende wereldhandel op de ruimtebehoefte. Technologische ontwikkelingen en slimmer ontwerp leiden tot lichtere industriële activiteiten en duurzaam transport. Op het moment dat de circulaire transitie vooral gebaseerd is op het zoveel mogelijk terugwinnen en hergebruiken van materialen door recycling, en niet op een intrinsieke drijfveer tot minder consumeren, dan neemt de ruimtebehoefte van bedrijven in het NZKG juist sterk toe, met veel recyclingactiviteiten en relatief zware industrie en een belangrijke logistieke functie voor het NZKG.

Bij een afnemende wereldhandel en (bewust of onbewust) afschalen naar een lager schaalniveau, ontstaat een heel andere dynamiek. In dat geval zien we op termijn een afnemende ruimtebehoefte van economische activiteiten in het NZKG. Ook hier geldt weer dat de mate van geopolitieke stabiliteit en mondiale overeenstemming over de circulaire transitie de aard en de omvang van de ruimtebehoefte beïnvloedt. Bij een bewuste keuze zit de verandering vooral in duurzamer ontwerp en minder consumeren. Dit zorgt voor minder productie door schonere industrie. Bij een door geopolitieke instabiliteit gedwongen transitie naar circulair materiaalgebruik heeft het NZKG een belangrijke rol in zware recycling en blijft er relatief veel zware industrie aanwezig.

Uit de analyse blijkt dat de impact van de circulaire transitie bij verschillende soorten bedrijven

¹⁰ Ecorys & Metabolic (2023) *Transitie naar een circulaire economie in het Noordzeekanaalgebied – Circulair handelingsperspectief voor de ruimtelijke inrichting van het NZKG in het kader van de NOVEX*. Zie <https://www.ecorys.com/nl/nederland/our-work/ecorys-brengt-samen-met-metabolic-de-ruimtelijke-impact-van-de-circulaire-voor-de-onderzoeksrapportage>.

ook verschillend wordt gevoeld. Vooral bedrijven die veel primaire grondstoffen gebruiken of verwerken staat een ingrijpende verandering te wachten. Omvangrijke bedrijven of clusters die de omschakeling moeten maken van primair naar secundair materiaalgebruik zijn om deze reden sturend in de circulaire transitie in het NZKG. Zodra basismaterialen op een circulaire manier worden verkregen is het voor bedrijven verderop in de keten, de zogenoemde *volgende* bedrijven, eenvoudiger de stap te maken naar een circulaire bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering en daarmee het ruimtegebruik van deze activiteiten verandert slechts beperkt onder invloed van de circulaire transitie. Voor deze sectoren is de omvang van hun marktgebied en daarmee de vraag naar de goederen of diensten die zij leveren de primaire bepalende factor voor hun ruimtegebruik¹¹.

Afhankelijk van de context waarin de circulaire transitie plaatsvindt en de manier waarop dit zich uit in de ruimtevrage, varieert de ruimtevrage van de industrie in het NZKG van licht krimp tot een sterke toename. Daarbij is het verschil verschijningsvorm en milieuhinder van groot belang voor het ruimtegebruik. Vooral de mate van technologische ontwikkeling in relatie tot de R-ladder is daarbij bepalend voor de (milieu)ruimte die nodig is voor zware industriële activiteiten. Deze conclusie toont de bandbreedte van mogelijke ontwikkelrichtingen waarop industriegebieden zich moeten voorbereiden en onderstreept de noodzaak om regionale gebiedskarakteristieken en de randvoorwaardelijke systemen te benutten:

- Ontwikkelingen bij de sturende bedrijven in het gebied te monitoren en aanwezige kennis en kapitaal te benutten;
- Strategisch na te denken over de functie van het gebied op regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau;
- De (milieu)ruimte in het gebied zorgvuldig te behandelen en zo optimaal mogelijk te benutten; en
- Ervoor te zorgen dat de noodzakelijk (energie)infrastructuur in het gebied op orde is en blijft.

Casus Westas-Metropoolregio Amsterdam, BVR en Ecorys (2016-2017)

De Westas van de MRA bestaat uit de haven van Amsterdam, de greenport Aalsmeer, de luchthaven Schiphol en de stedelijke as Amsterdam-Haarlem. Ecorys en BVR hebben alle ruimtelijke ontwikkelingen en circulaire potenties nauwkeurig in kaart gebracht met de toen beoogde ontwikkeling van Westas als "internationale circulaire werkplaats van de MRA" als uitgangspunt.¹² De scenario's 'beter benutten' en 'systeendoorbraak' werden ruimtelijk verbeeld en getest.

De synthese van vier kansrijke hoofdstromen of ketens (biomassa, bouwmaterialen en bouw/sloopafval, warmte en CO₂) leverde uiteindelijk twee integrale kansenkaarten op. Circulaire economie levert met name kansen in de haven en bij Schiphol. Het benodigde ruimtebeslag van circulaire functies werd geschat op enkele tot enkele tientallen extra hectares voor specifieke toepassingen als biobased verwerkingsfabrieken of hubs.

11 Hoewel de circulaire transitie het ruimtegebruik van deze activiteiten in mindere mate verandert, willen we hier benadrukken dat deze activiteiten wel degelijk belangrijk zijn in een circulaire economie. Het betreft veelal activiteiten in de logistiek, handel en dienstverlening, en de productie van consumentengoederen, machines en apparaten.

12 Zie <https://mradaurzaam.nl/wp-content/uploads/2019/03/Ruimtelijke-economische-verkenning-De-Circulaire-Westas.pdf> voor het hoofdrapport.

Uit deze casus kwam naar voren dat circulaire economie niet schoon is, maar bestaat vooral uit industriële en chemische activiteiten. Locaties langs hoofdinfrastructuren en diep water komen daarom in beeld voor (tijdelijke) depots en verwerkingsclusters. De ruimteclaims daarvan worden geschat op enkele tot enkele tientallen hectares. Bestaande infrastructures zoals warmtenetten, energiesystemen en (vaar) wegen zullen veel intensiever worden gebruikt als gevolg van de circulaire economie. Vooral in het havengebied zal de circulaire industrie ruimte vragen, wat op gespannen voet kan staan met de groeiende stad. Een regionale ruimtelijk-economische afweging komt daarmee in beeld.

Belangrijkste lessen uit de praktijk

Op basis van de verschillende casussen uit de praktijk van ruimtelijke economie, beleid en (ontwerp) onderzoek kunnen we een aantal belangrijke conclusies trekken over de ruimtelijke opgaven die hoort bij de transitie naar een circulaire economie.

- De circulaire economie brengt een verandering in productieketens teweeg en daarmee een verandering van de fysieke ruimte van de economie. Vergeleken met huidige lineaire productieketens is in een circulaire economie relatief meer plek nodig voor opslag, verwerking en vervoer van secundaire grondstof- en materiaalstromen. Veelal zijn dit ook functies met een hoge milieu-categorie die zich lager op de R-ladder bevinden met een hoge milieucategorie, zoals recyclingindustrie of grote bouw hubs. Functie hoger in de R-ladder zijn makkelijker in te passen in woonomgevingen, zoals reparatie en onderhoud in de vorm van circulaire ambachtscentra die eenvoudig in te passen zijn in een woonwijk. (Strategie Zuid-Holland, Westas, NZKG)
- De kwantitatieve ruimte vraag lijkt een korte termijn vraag te zijn naar (schuif)ruimte voor het opschalen van nu nog kleinschalige circulaire initiatieven. Op langere termijn zal het eerder gaan om de transformatie van de bestaande economische ruimte: inschikken, intensiveren, verduurzamen en verplaatsen. (Strategie Zuid-Holland, Watermining)
- Het ruimtelijke vraagstuk voor circulaire economie is een kwalitatief vraagstuk: het veranderen van de huidige economische ruimte naar een meer duurzame en circulaire economische ruimte, die op de juiste wijze is ontworpen. (Strategie Zuid-Holland, Watermining)
- Waar fossiele en lineaire functies worden afgebouwd, of waar sprake is van een vermindering van grondstofgebruik (Reduce) door het delen van producten (Rethink/Reuse), leidt dit tot minder vraag en daarmee een kleiner ruimtebeslag voor productie. Bij mondiale ontwikkelingen waar recycling belangrijker wordt, zal de ruimte vraag van bedrijven met hoge milieucategorie juist kunnen toenemen, omdat deze uit grootschalige faciliteiten met grote milieucontouren bestaan. (NZKG)
- De circulaire economie vereist randvoorwaarden op het gebied van bodem, water, energie en logistiek (netwerken voor multimodaal vervoer). De logica van deze bestaande randvoorwaardelijke hoofdstructuren en de regionale eigenheid zijn het aangrijpingspunt voor gebiedsspecifieke profilering en regionale clustering van circulaire functies. Dit denken in systemen en gebieden kan de basis zijn voor circulaire ruimtelijk-economische analyse en strategie vorming. (Strategie Zuid-Holland, West-as, Watermining)
- De totstandkoming van de circulaire economie heeft locatie- en gebiedsoverstijgende aspecten, waardoor het in beeld brengen van regionale, provinciale, nationale en internationale samenhang(en) nodig is. (Strategie Zuid-Holland, NZKG)
- De regionale schaal blijkt een adequate schaal om beleid en praktijk samen te brengen in ruimtelijke strategieën waarin de verbinding met grote geopolitieke en economische ontwikkelingen blijft behouden en daarnaast gebiedsspecifieke sturing, regie en ruimtelijke transformaties plaats kunnen vinden. (Strategie Zuid-Holland)

- Tot slot is er sprake is van een transitievraagstuk van op- en afbouw van het economisch systeem. We hebben ondervonden dat dit nieuwe manieren vereist van analyseren (onderzoek), organiseren (governance), produceren en consumeren (economie). Ruimte voor flexibiliteit, (sociale en technologische) innovatie, samenwerking en verandering van transitiepaden is daarom cruciaal. (Strategie Zuid-Holland, NZKG)

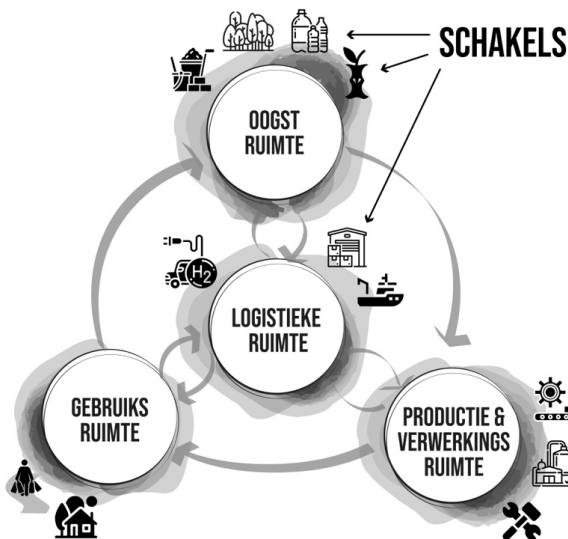
Analytische benadering van de circulaire transitie vanuit ruimtelijk-economisch oogpunt

Op basis van de door ons opgedane kennis en inzichten uit de casestudies in hoofdstuk 2 kunnen we een aantal ruimtelijk-economische aspecten bij de circulaire economie verder conceptualiseren. Het gaat hierbij om een nieuw ruimtelijk ketenperspectief binnen de circulaire economie, die leidt tot nieuwe typen circulaire ruimtes. Daarnaast introduceren wij ruimtelijke schakels waarmee de transitie en het ontstaan van circulaire ketens gerealiseerd worden. Tot slot, bieden we een nieuw perspectief op de samenkomst van (ruimtelijk) beleid en de praktijk.

Van lineair naar circulair: vier typen circulaire ruimte

Op dit moment bestaat ons systeem vooral uit mondiaal georganiseerde productieketens waarin primaire grondstoffen gewonnen worden (input) en vervolgens worden opgeslagen en verwerkt tot producten en goederen (throughput). Deze producten en goederen worden daarna gedistribueerd, gebruikt of gegeten (consumptie), om na consumptie te worden afgedankt (afval). Nagenoeg onze volledige economie is op dit principe gebouwd.

De transitie naar een circulaire economie vraagt om een radicaal andere wijze van onze omgang met materiaalstromen en de organisatie van het economische systeem en het bijkomende ruimtegebruik. Gedurende verschillende fases van het productieproces (input-throughput-output-consumptie-afval) zijn grondstoffen- en materiaalstromen die voorheen gezien werden als afval, nu secundaire stromen voor andere productieprocessen. Bovendien wordt in een circulaire economie geminderd in materiaalgebruik door consuminderen en levensduurverlening via het repareren en vervangen of delen.



Figuur 4. Typologie van vier circulaire ruimtes.

Deze veranderingen zorgen voor een andere conceptualisering van productieketens. Vanuit de beschreven praktijkvoorbeelden zien we vier typen ruimtes terug die in een nieuwe circulaire economie nodig zijn. Hieruit ontstaat een nieuwe ruimtelijke typologie:

- **Oogstruimte:** voor het winnen of oogsten van primaire (biobased) en secundaire grondstoffen en materialen, als input voor ketens. Denk aan wieren of vezelgewassen, sloopmateriaal of zeldzame metalen.
- **Logistieke ruimte:** waar logistieke stromen van primaire en secundaire grondstoffen worden samengebracht, opgeslagen, uitgewisseld en verder gedistribueerd langs circulaire ketens en netwerken.
- **Productie- en verwerkingsruimte:** waar productie, verwerking en verwaarding¹³ van grondstoffen, materialen, halffabricaten en producten plaatsvinden. Denk aan spoelen, drogen, verhakselen, persen, printen, sorteren en assembleren.
- **Gebruiksruimte:** zijn de plekken waar producten worden toegepast (consumptie binnen ketens), zoals een circulaire woonwijk, locaties voor bijvoorbeeld deelvervoer en refurbishment of een winkel met circulaire spullen. Uit consumptiegebieden komen retourstromen van secundaire grondstoffen en materialen voort.

Circulaire ketens vragen ruimtelijke schakels

De nieuwe ruimtelijke typologie biedt de analytische basis om vanuit bestaande activiteiten toe te werken naar circulaire productieketens. Er is ruimte nodig voor specifieke circulaire activiteiten om daarmee lineaire productieketens circulair te maken. De concrete vorm van deze circulaire activiteiten noemen wij *ruimtelijke schakels*. Een ruimtelijke schakel definiëren wij als de ruimtelijke verschijningsvorm van een noodzakelijke circulaire functie in een productieketen. Die ruimtelijke verschijningsvorm is altijd een variant van de genoemde typologie. Voor een biobased bouwketen is bijvoorbeeld een vezelteeltgebied (oogstruimte) en een kruislaaghoutverwerkingsfabriek (productie- en verwerkingsruimte) nodig om een circulaire keten te vormen.

Uit de case-studie van Zuid-Holland is gebleken dat ruimtelijke schakels in grote mate kunnen verschillen per gebiedstype en in omvang of schaal. We zien dat de circulaire verschijningsvorm reikt van XXS (lokale afvalscheiding) tot XXL (groot productielandschap). De ruimtelijke schakels kunnen worden gecategoriseerd via deze schaalat. Zo vallen circulaire ambachtscentra of milieustraten aan de onderkant van de schaal (S) en circulaire innovatiedistrict, circulair havencomplex of een vervoerscorridor aan de bovenkant van de schaal (XXL).

Afhankelijk van het type gebied (stedelijk, industrie, landelijk, etc.) en het type economische activiteiten of ambities zijn bepaalde ruimtelijke schakels benodigd. Waar ruimtelijke schakels worden gerealiseerd, levert dat fascinerende nieuwe economische gebruiksruimten op, zoals landschappen om vezels te telen of volautomatische knooppunten waar reststromen samenkomen. In de ruimtelijke strategie voor Zuid-Holland zijn vijftien van dergelijke typische ruimtelijke schakels beschreven en verbeeld.¹⁴

13 Verwaardiging is een door BVR en Ecorys ontwikkeld circulair begrip en betekent het toevoegen van extra waarde door secundaire grondstoffen en materialen te gebruiken in nieuwe producten.

14 Zie Ruimtelijke strategie circulair Zuid-Holland – Deel 2 De Verdieping, pp 48-64 - <https://circulair.zuid-holland.nl/wp-content/uploads/2021/12/221219-BVR-ECORYS-Ruimtelijke-Strategie-Circulair-Zuid-Holland-Deel-2.pdf>



Figuur 5. Schaallat van ruimtelijke schakels ten behoeven van circulaire ketens.

Het realiseren van ruimtelijke schakels is veelal een kwestie van ruimtelijke transformatie van bijvoorbeeld huidige bedrijventerreinen of landbouwgebieden. We kunnen daarbij al aansluiten op bestaande functies en activiteiten die binnen de vier circulaire type ruimtes vallen. Denk daarbij aan rioolwaterzuiveringsinstallaties (oogstruimte), milieustraten en gemeentewerven (oogstruimte en/of logistieke ruimte) en recyclaars (oogstruimte en/of logistieke ruimte), die een natuurlijke en belangrijke positie hebben in de circulaire economie.

Daarnaast is het van belang om voor de ruimtelijke schakels de juiste randvoorwaarden te creëren, zodat bestaande bedrijven hun processen circulair kunnen maken. We hebben in de NZKG-studie geconcludeerd dat bestaande voorbeeldbedrijven cruciaal zijn bij het versnellen van de circulaire transitie: wanneer deze partijen de ruimte (zowel fysiek als ook economisch) krijgen wordt het circulaire ecosysteem als geheel versterkt.¹⁵ Tenslotte is er een beweging nodig van intensiveren en herschikken zodat in de ruimtelijke schakels schuifruimte ontstaat waar nieuwe circulaire functies zich kunnen vestigen of bestaande functies kunnen opschalen.

Het toepassen ruimtelijke schakels voor sturing en beleid betekent dat op verschillende niveaus in het circulair economisch (eco)systeem – cluster, sector, product-/materiaalketen – onderzocht moet worden welke circulaire functies waar wenselijk zijn en welke randvoorwaarden ervoor zorgen dat deze functies zich kunnen vestigen of juist behouden blijven.

Samenbrengen van beleid en praktijk op het juiste schaalniveau

Op basis van onze ervaringen in het Noordzeekanaalgebied, de West-as en Provincie Zuid-Holland hebben wij geconcludeerd dat de circulaire praktijk tastbaar en concreet wordt op regionaal niveau. De circulaire transitie krijgt regionaal vorm in de ruimte: ruimte voor dialoog (regionale arena's), ruimte voor ontstaan, groeien, opschalen en volwassen worden van circulaire functies

¹⁵ Zie Ecorys & Metabolic (2023) *Transitie naar een circulaire economie in het Noordzeekanaalgebied*, pp 27- 31

(schakels in regionale systemen), ruimte voor randvoorwaarden (regionale hoofdstructuur en systeemanalyses). Op regionaal niveau is de vertaalslag van noodzakelijke centrale wet- en normstelling naar de praktijk het beste te maken.

Deze vertaalslag vindt plaats door middel van multi-stakeholder interacties tussen actoren op beleidsniveau (centrale en decentrale overheden) en praktijkniveau (bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en burgers). Ook biedt het regionale niveau voldoende schaal om ruimtelijke sturing plaats te laten vinden – zoals het organiseren van schuifruimte voor vestiging en verplaatsing van circulaire bedrijvigheid – maar is ook lokaal genoeg om context-specifiek en gebiedsgericht te handelen.

Een belangrijk vertrekpunt voor strategievorming en lokale uitvoering van circulair beleid is daarom, wat ons betreft, een ruimtelijk-economische analyse op regionale schaal. Daarin is aandacht voor hoofdsystemen en clusters (de circulaire hoofdstructuur) en specifieke focus op lokale economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteiten. Het op regionale schaal samenbrengen van beleid en praktijk, gekoppeld aan de ruimtelijke transformaties die moeten plaatsvinden om van lineaire productie en consumptie naar een circulaire economie te bewegen, moet leiden tot het ontwikkelen van de juiste ruimtelijke strategieën om de circulaire transitie te versterken en versnellen. Dit is de basis van een kansrijke praktijkaanpak.

Naar een praktijkaanpak voor ruimtelijk-economische sturing van de transitie naar een circulaire economie

Een succesvolle transitie naar een circulaire economie is in grote mate een ruimtelijk-economisch vraagstuk. Ruimtelijke sturing en het samenbrengen van beleid en praktijk zijn cruciaal. Daarbij hebben we eerder al geconcludeerd dat een ruimtelijke transitieaanpak gefocust en toepasbaar moet zijn op regionaal schaalniveau, waar wet- en normgeving vertaald kan worden naar de praktijk.

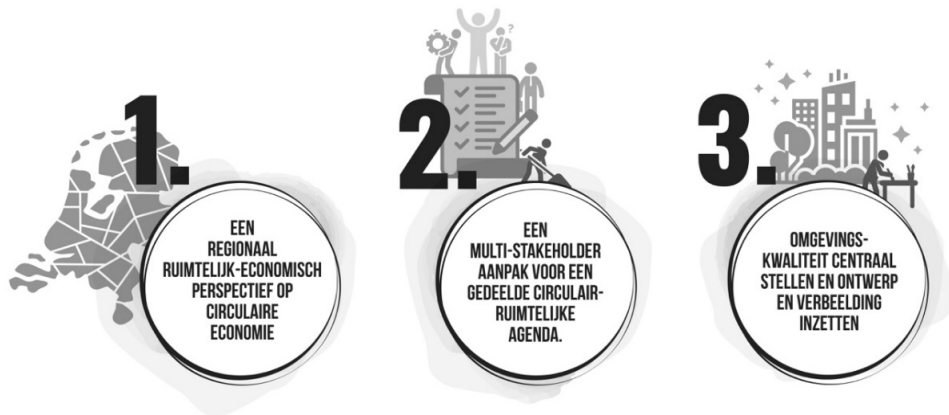
Vanuit deze bevindingen stellen wij een praktijkaanpak voor, bestaande uit drie onderdelen:

- 1. Kies een regionaal ruimtelijk-economisch perspectief op CE**
 - Ontwikkel een regionaal ruimtelijk-economische strategie
 - Cluster met behulp van een bovenregionale systeemanalyse
 - Concretiseer met een gebiedsgerichte ontwerputwerking naar ruimtelijke schakels
- 2. Hanteer een multi-stakeholder aanpak voor een gedeelde circulair-ruimtelijke agenda.**

Dit is een aanpak met het gevestigde bedrijfsleven en innovatieve circulaire initiatieven. Het gaat erom een agenda te bepalen die beleid en praktijk verbindt op basis van gedeeld (ruimtelijk-economisch) onderzoek en kennisuitwisseling.
- 3. Stel omgevingskwaliteit centraal en zet ontwerp en verbeelding in.**

Dit past bij de Omgevingswet en is nodig om dit complexe onderwerp ruimtelijk voorstelbaar en hanteerbaar te maken voor een brede doelgroep.

In de volgende paragrafen lichten we de drie stappen van onze praktijkaanpak toe.



Figuur 6. Drie elementen van een kansrijke praktijkaanpak voor een ruimtelijke strategie voor circulaire economie.

Ruimtelijk-economisch perspectief: de regio als adequate schaal voor een strategie

Voor sterke economische clusters is de circulaire regio de werkbare arena waar ruimtelijke strategie en beleid voldoende aangrijpingspunten vinden. De circulaire regio wordt door ons beschouwd op basis van enerzijds de economische structuur en anderzijds vanuit de kenmerken van landschap en stedelijke netwerken met aanwezige infrastructures, kennis en personeel. Denk aan gespecialiseerde landbouwproductiegebieden, kennisintensieve industrieclusters of stedelijke gebieden met eigen economische kennis en kunde. De regionale schaal is een niveau tussen wetgevende, kaderstellende overheden (EU, Rijk, Provincie) en meer op uitvoeringsgerichte overheidslagen (regioverband, gemeente, waterschap).

De regio is wat ons betreft het 'platform' waar duurzame daily urban systems¹⁶, biobased productie en circulaire bedrijvensclusters dagelijks uitwisselen. Dat is de schaal waarin bedrijvigheid zich kan ontplooiën en uitwisselen. Het is het schaalniveau waar circulaire economie georganiseerd kan worden en de arena waar gestuurd kan worden via samenwerking van lokale, regionale en nationale overheid en ketenpartners. De regio is daarom de adequate schaal voor een CE-ruimtelijke strategie en het formuleren van een strategie. We zien twee essentiële aanvullingen:

a. Bovenregionale systemen

Hoofdinfrastructuren voor energie, water, logistiek en materiaalstromen zijn bepalende vestigingsvoorwaarden voor circulaire functies. Deze hoofdinfrastructuren zijn regio-overstijgend. Een bovenregionale systeemanalyse is daarom de eerste benodigde aanvulling op de regionale strategie.

b. Ruimtelijke schakels

Binnen de regio is het zaak om de juiste ordening te vinden van voorwaardelijke hoofdstructuren en de juiste functies op de juiste plek. Niet elke plek hoeft meteen te veranderen. Wel is het noodzakelijk om te kijken welke ruimtelijke schakels toegevoegd moeten worden in het gebied om zo circulaire productieketens te ontwikkelen en de circulaire economie als geheel te versterken. Het gebied-specifiek ontwerpen van ruimtelijke schakels is de tweede benodigde aanvulling op de regionale strategie.

Multi-stakeholder-aanpak

Een ruimtelijke strategie is geen op zichzelf staande ontwikkeling, maar een resultaat van een gezamenlijk proces van het samenbrengen van gedeelde belangen. In de regio gaat het om vele partijen met ieder een eigen rol. Voor het sluiten van kringlopen en vervangen van eindige grondstoffen voor hernieuwbare bronnen is samenwerking noodzakelijk. Het is daarom belangrijk dat overheden, bedrijven, burgers en kennisinstellingen met elkaar in gesprek gaan. Dit noemen we de 'circulaire arena'. Het gesprek gaat specifiek over de ontwikkeling van CE en de ruimtelijke sturing die dit vraagt. De kern van die discussie is het opstellen van een gedeelde strategische agenda en het gezamenlijk herorganiseren van een of meer ketens, waarmee concrete invulling gegeven wordt aan de circulaire transitie.

Momenteel zijn alle productieketens nog verwickeld in een wereldwijd fijn vertakt netwerk van grondstofaanvoer, verwerking, productie en leveringen. Door ketens te verkorten en in kringlopen anders te organiseren neemt de ecologische voetafdruk van economische activiteiten drastisch af. Het arena-gesprek focust in eerste instantie op de meest kansrijke productieketens waarmee de grootste impact kan worden gemaakt. De huidige praktijkvoorbeelden laten zien dat dit arena-gesprek nog een zoektocht is binnen alle complexiteit naar onderling begrip, essenties en kansen voor samenwerking.

Omgevingskwaliteit

De aanpak van ruimtelijke vraagstukken valt in Nederland onder de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt een goed evenwicht tussen het benutten en het beschermen van de leefomgeving, met een focus op omgevingskwaliteit. In diverse ontwerponderzoeken wordt gebruikt gemaakt van aantrekkelijke toekomstbeelden om het belang van ruimtelijke kwaliteit te benadrukken, zoals biobased landbouwproductie (vezelteelt) als nieuw circulair verdienmodel¹⁷ of ambachtscentra waarin circulaire praktijken in de woonomgeving kansen bieden voor nieuwe vormen van maakindustrie¹⁸.

Tegelijk weten we dat circulaire bedrijvigheid vaak bedrijvenlocaties vereist met hoge milieucategorieën, veelal aangeduid met HMC4+. In veel gevallen is sprake van hinder door geluid, geur of toepassing van gevaarlijke stoffen, denk daarbij aan betonrecycling of chemische recycling van kunststoffen. Een goede planologische ordening van de circulaire economie is daarom dringend gewenst. Hiervoor zijn ordenende principes nodig. In de ruimtelijke strategie voor Zuid-Holland worden vier circulaire ontwerpprincipes voorgesteld die meehelpen om het denken en ontwerpen richting te geven. Ze sluiten aan bij de principes van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI):

- **Maak circulair gebiedsspecifiek:** Ontwerp voortaan vanuit circulariteit (redesign) met oog voor de gebiedseigen opgaven en aanwezige gebiedseigenschappen. Benut de kwaliteiten van gebieden om nabijheid, beschikbaarheid en schaal van biobased productie, (her)gebruik en de efficiënte benutting van de hoofdstructuur te realiseren.
- **Combineer functies waar dat kan, scheid waar het moet:** Zet zoveel mogelijk in op meervoudig ruimtegebruik. Houd daarbij rekening met de benodigde opslagruimte en verwerkingsruimte voor materialen. Scheid functies waar dat moet: hoe meer gevaar, geur en geluid, hoe beter

17 Zie onder andere BOOM Landscape en Natuurverdubbelers (2022)

18 Zie onder andere Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023), startersgids circulair ambachtscentrum

de technologische oplossing moet zijn of hoe verder van de mensen en natuur. Kortom: orden naar rust, reuring en ruis (redesign).

- **Ontwerp met tijd en met oog voor levensduur en -cycli:** Herbenut en herbestem bestaande ruimte en aanwezige kenmerken, verleng de levensduur op voorhand door een duurzaam en kwalitatief ontwerp dat voor andere functies opnieuw te gebruiken valt (re-use) in nieuwe gebruikscycli. Benut tijdelijkheid, flexibiliteit en aanpasbaarheid van de ruimte (repair en remanufacture).
- **Streef naar nabijheid en wentel niet af:** Wees compact in ruimtegebruik en zoek naar efficiënte korte ketens (rethink, reduce). Stop met het ruimte geven aan lineaire en vervuilende ruimtefuncties gebaseerd op eindige grondstoffen (uitfaseren, refuse).

Bij de ruimtelijke allocatie van circulaire functies en bij het ontwerpen ervan kan met deze principes omgevingskwaliteit wat ons betreft van begin af aan, dus vanaf de ruimtelijke strategie al een rol spelen. Een nieuwe duurzame economie mag wat ons betreft ook een eigen zelfbewuste stijl uitdragen. Het *minen* uit sloopafval, de opslag en het wassen, ordenen, bewerken en vervoeren van secundaire materialen: niet wegmoffelen maar goed vormgeven. Het draagt immers bij aan de gewenste duurzame toekomst.

De circulaire transitie in de ruimte is complex en er zijn veel partijen nodig om productieketens te veranderen en bedrijvenecosystemen te ontwikkelen. Inzicht, verduidelijking, vereenvoudiging en een gemeenschappelijke taal zijn nodig. Beelden zeggen in de regel meer dan 1000 woorden. Daarom pleiten we ervoor om binnen het domein van circulaire ruimte verbeelding optimaal te benutten. Via ontwerponderzoek en verbeelding is het mogelijk om te leren. Een atelieraanpak die wordt ondersteund door ontwerp en onderzoek is hiervoor een geëigend instrument.

Conclusies en aanbevelingen

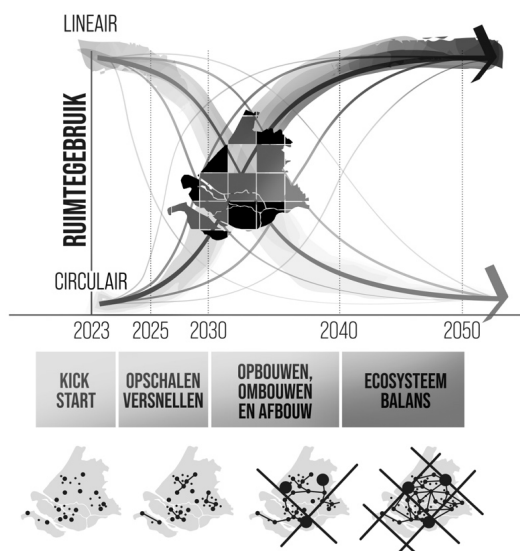
We hebben langs de lijn van vier praktijkvoorbeelden een analytisch kader opgebouwd voor de ruimtelijke betekenis van de circulaire economie. De circulaire praktijk functioneert in een netwerk of ecosysteem van productie, consumptie en retourstromen. Ketens kunnen lokaal tot mondiaal opereren, maar de productie, verwerking en logistiek is altijd lokaal ruimtelijk geworteld in bijvoorbeeld concrete teeltgebieden, bedrijventerreinen, havens, hubs en kennisclusters.

De circulaire economie brengt *vier typen ruimte* met zich mee: oogstruimte, logistieke ruimte, productie- en verwerkingsruimte en circulaire gebruiksruimte. Deze soorten ruimte komen tot expressie als de *ruimtelijke schakels* in circulaire productieketens. Ruimtelijke schakels zijn de locaties waar circulaire functies een plek vinden. Dat kan door reeds aanwezige circulaire functies te koesteren en aanwezige sturende bedrijven met juiste randvoorwaarden te helpen om circulair te worden, en door schuifruimte te maken voor nieuwe circulaire activiteiten.

De ruimtelijke schakels worden ontwikkeld nabij *randvoorwaardelijke infrastructurele systemen* zoals energie of logistieke ruimte. *Ruimtelijke principes* helpen om goede planologische afwegingen te maken en gebiedsgericht te ontwerpen met omgevingskwaliteit. Een *regionale ruimtelijke strategie voor de circulaire economie* verbindt vervolgens de praktijk en het beleid en adresseert de ruimtelijke structuur van hoofdstructuren, gebiedsspecifieke kansen en benodigde ruimtelijke schakels. Voor een kansrijke, gedragen ruimtelijke strategie met voldoende focus is tenslotte een *multi-stakeholder-aanpak* benodigd.

Vanuit ruimtelijk-economisch oogpunt betekent dit het toevoegen van specifieke ruimtelijke schakels en het opschalen van circulaire functies en de circulaire economie als geheel. Tegelijkertijd zien we een afbouw van bestaande lineaire en fossiele functies. Op dit moment spitst het ruimtelijk vraagstuk rond circulaire economie zich daarom toe op de volgende uitdagingen:

- Op korte termijn is het noodzakelijk om ruimte vinden voor het opschalen van circulaire opslag, verwerking en her-productie. Dit vraagt om het opbouwen van circulaire ketens met ruimtelijke schakels door het ombouwen van bestaande economische ruimte. Dit betekent voor het circulair-ruimtelijke beleid: ruimte maken door intensiveren, herschikken, transformeren van bedrijfsbestemmingen.
- Op langere termijn is het noodzakelijk om alle bestaande economische ruimte zodanig om te bouwen, zodat hier 100% niet-primaire basisproducten/grondstoffen verwerkt worden. Dit vraagt om het parallel afbouwen van lineaire, fossiele economie die gebruik maakt van primaire grondstoffen. Voor het circulair-ruimtelijke beleid betekent dit: ruimte maken door afbouw van oude economie ten gunste van de opbouw naar circulaire economie.
- We moeten tegelijkertijd een lange termijnbeweging inzetten van ruimtelijk herordenen op basis van circulaire ruimtelijke principes die gestoeld zijn op nabijheid: nabij de rand-voorwaardelijke systemen, nabij markt en voorraad en nabij potentiële arbeid en kennis. Dit betekent voor het circulair-ruimtelijke beleid: herschikken en verplaatsen van de ruimtelijke-economische functies zodat de voorwaarden als nabijheid, diep vaarwater en energie optimaal kunnen worden benut.



Figuur 7. De geleidelijke ombouw, opbouw en afbouw richting een circulair economisch ecosysteem in Zuid-Holland.

Om deze bewegingen te maken is samenwerking en sturing nodig. Om dit te realiseren stellen wij een praktijkaanpak voor met in ieder geval de drie onderdelen die wij in hoofdstuk 4 hebben uitgewerkt. Het gaat hierbij om een regionaal ruimtelijk-economisch perspectief te hanteren met een regionale ruimtelijke strategie, op basis van een bovenregionale systeemanalyse en een gebiedsgerichte uitwerking. Deze ruimtelijke strategie moet ontstaan uit een multi-stakeholder aanpak die zich richt op een gedeelde circulair-ruimtelijke agenda. Tot slot, moet in deze

zoektocht omgevingskwaliteit centraal gesteld worden, waarbij ontwerp- en verbeeldingskracht bijdragen aan het versterken van gedeelde en gedragen visievorming voor de ruimtelijke strategieën.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Op basis van onze casestudies zien we de eerste ontwikkelingen rondom ruimtelijke strategie- en beleidsvorming plaatsvinden, waarbij steeds meer aandacht is voor de ruimtelijke transformatieopgave die gepaard gaat met de circulaire economie. De transitie naar een circulaire economie is nog verre van voltooid. We zien daarom een aantal onderwerpen waar vervolgonderzoek op korte termijn wenselijk is om de verdere ontwikkeling van circulair beleid en de koppeling naar de circulaire praktijk mogelijk te maken:

- De ruimtelijke implicaties van de circulaire transitie kent nog veel onzekerheden. Er is nog een grote vraag naar enerzijds theorie- en kennisontwikkeling en anderzijds praktijkvoorbeelden. Wij pleiten daarom voor het ontwikkelen van een goed overzicht van de bestaande kennis en praktijkvoorbeelden over circulaire economie in de ruimtelijke context en een platform waar dit gemakkelijk toegankelijk is voor experts, bedrijven, burgers en overheden.
- Meer onderzoek en praktijkkennis is nodig over de ontwikkeling en ruimtelijke inpassing van ruimtelijke schakels. Op korte termijn zou nader onderzoek gedaan moeten worden naar het testen en uitwerken van ruimtelijke schakels in pilotprojecten voor enkele concrete circulaire productieketens.
- We pleiten voor verder ontwerp- (praktijk)onderzoek naar de combinatie van ruimtelijke schakels tot circulaire clusters op regionaal en nationaal niveau. Meer inzicht in welke systeemlogica en ruimtelijke spreiding en/of clustering van circulaire functies en activiteiten kan verdere basis zijn om het toevoegen van de juiste ruimtelijke schakels te bevorderen en versnellen.
- Tot slot, de circulaire economie is een onderwerp waar momenteel vooral experts mee bezig zijn. Omdat de circulaire transitie grote gevolgen heeft voor de ruimte en sociaal-maatschappelijke inrichting en daarmee het gedrag van mensen, is het belangrijk om het gesprek te verbreden naar meer groepen in de samenleving. Om dat te kunnen doen zijn begrijpelijke taal en heldere, inspirerende beelden onmisbaar om maatschappelijk draagvlak te creëren en de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Referenties

- BOOM Landscape en Natuurverduubelaars (2022) *Biobased (ver)bouwen: rekenen en tekenen*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Braungart, M. & McDonough, W. (2002) *Cradle to Cradle: Remaking the way we make things*. North Point Press
- BVR & Ecorys (2022) *Ruimtelijke strategie circulair Zuid-Holland – Strategische verkenning*. In opdracht van provincie Zuid-Holland
- Cramer, J. (2017) *The Raw Materials Transition in the Amsterdam Metropolitan Area: Added Value for the Economy, Well-Being and the Environment*. Environment, Vol. 59:3
- Ecorys & BVR (2017) *De ruimtebehoefte van een meer circulaire Metropoolregio Amsterdam*. In opdracht van Metropoolregio Amsterdam
- Ecorys & Metabolic (2023) *Transitie naar een circulaire economie in het Noordzaakanaalgebied – Circulair handelingsperspectief voor de ruimtelijke inrichting van het NZKG in het kader van de NOVEX*. In opdracht van provincie Noord-Holland
- INFRAM, BVR, Decisio, Imares, Imagro (2012) *Dutch Water Mining – Potentie van een zuiverend landschap van overvloed*
- Meadows, D.H. et al. (1972) *The limits to growth: a global challenge*. Potomac Associates – Universe Books
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023), *Startersgids circulair ambachtscentrum*, ism VNG, NVRD, repaircafé, branchevereniging kringloopbedrijven
- Planbureau voor de leefomgeving (2022) *Integrale circulaire economie rapportage 2021*
- Raworth, K. (2017) *Doughnut Economics: Seven ways to think like a 21st century economist*. Random House Business Books
- Telos (2017) *Zuid-Hollandse netwerken Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen*, in opdracht van Provincie Zuid-Holland

Het verhaal van bomen (kappen) in Vlaanderen: *Wat bomen en ijsbergen gemeenschappelijk hebben.*

Floor Vandevenne en Veerle Strosse

Stellingen

- Ons kapedrag is symptomatisch voor ons onderliggend waarden- en consumptiepatroon. Mijn straat, mijn huis, mijn parking, mijn tuin, mijn veld, mijn boom!
- De tegenstelling tussen groene, blauwe en grijze infrastructuur is kunstmatig. Net zoals de tegenstelling tussen 'bos' en 'bomen buiten bos'. Het systeem van regels en afspraken versterkt die tegenstelling en ondermijnt creatief denken en uitrollen van gezonde boomstructuren.
- Ruimtelijke professionals hebben een maatschappelijke plicht om te laten zien in hoeverre (nieuwe) ontwikkelingen in de ruimte nog binnen planetaire stads- en boomgrenzen liggen. De ontgroeï gedachte wortelt (te) langzaam.

Het verhaal van bomen (kappen) in Vlaanderen: *Wat bomen en ijsbergen gemeenschappelijke hebben.* Floor Vandevenne en Veerle Strosse

Hoge bomen, hoge verwachtingen

De natuurlijke systemen waarvan we afhankelijk zijn staan onder hoogspanning. In die mate zelfs dat we kritische planetaire grenzen overschrijden: van biodiversiteit en klimaatverandering, tot landinname, vervuiling en recent ook de zoetwatervoorraad voor planten (Wang-Erlandsson *et al.* 2022). De leefbaarheid van onze planeet kan permanent veranderen. Dat dit geen ver-van-ons-bed show is blijkt uit de droge hete zomers, hevige en onvoorspelbare regenbuien en de stikstof- en biodiversiteitscrisis die Vlaamse en Nederlandse steden en gemeenten treft. Natuurgebaseerde oplossingen zijn de laatste tien jaar aan een opmars bezig. Beleidsmakers en ruimtelijke professionals verwachten veel van bomen, alleen, als deel van een bos of een groenblauw netwerk. Het laatste internationale klimaatrapport (IPCC, 2023) ziet in bomen belangrijke strategieën in de strijd tegen klimaatverandering, zowel direct (koolstofopslag, energiereductie), als indirect via een verhoogd adaptief vermogen en co-benefits voor gezondheid. Boomuitbreiding staat (opnieuw) hoger op de agenda. De Europese Bosstrategie mikt op 3 miljard extra bomen tegen 2030 en ook de Vlaamse Regering wil 10.000 ha bosuitbreiding tegen het einde van dit decennium (een taakstelling die nog vooropgesteld werd binnen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 1997). Ambities voor een gezond en groeiend bomenareaal buiten bos worden ook meer en meer uitgesproken. Het Lokaal Energie- en Klimaatpact wil 3300 km hagen en 6,6 miljoen bomen planten tegen 2030. Dat is één boom extra per Vlaming. En 178 gemeenten engageren zich via het Bomencharter om samen 1,7 miljoen bomen te planten tegen 2024. De Europese Natuurherstelwet scherpt deze ambities nog verder aan. Het voorstel dat momenteel op tafel ligt wil tegen 2030 (rand)steden zonder verlies aan groene ruimte en tegen 2050 een boomkroonpercentage van 10%.

Het is afwachten of die hernieuwde (beleids)aanpak voor bomen voor een omslag op het terrein kan zorgen. Ondanks plannen en doelstellingen kwam er de voorbije decennia amper bos bij in Vlaanderen. Met een bosindex van ongeveer 10%, behoren we tot de bosarmste regio's van Europa. Indien we naar bomen buiten bosverband kijken stoten we op een aanzienlijk ruimtelijk en sociaal potentieel. Private tuinen nemen ruim 12% van de oppervlakte in¹, dat is ongeveer de grootte van bos en natuurgebied samen. En een gemiddelde Vlaamse tuin bestaat vandaag voor 'slechts' 10% uit bomen (Pisman *et al.* 2021). Wanneer ook het overig groen² in rekening wordt gebracht, tikt de teller verder aan tot bijna een vijfde van de oppervlakte waar bomen één of meerdere adaptieve functies kunnen vervullen. Zijn we ons als professionals voldoende bewust van het publiek en privaat kapitaal aan bomen buiten bos en de waaier aan diensten die ze kunnen leveren? Wat is er (meer) nodig om dit te kunnen aanboren? Ondanks eervolle vermeldingen in tal van beleidsplannen, wijzen de signalen niet meteen op een eenduidig positieve trend. Een stadsboom wordt vandaag niet ouder dan dertig jaar (Verachtert 2021), en de meeste straatbomen die in verharding staan zelfs geen 15 jaar (De Vroey *et al.* 2021). Bomen in de woonomgeving roepen ook hevige en tegenstrijdige emoties op. Het verhaal van de man uit Brugge die een dwangsom aan zijn burens moet betalen omdat de bomen op zijn perceel te laat verplaatst werden illustreert dit treffend (De Standaard 2019).

1 O.b.v. berekeningen van de Garmon tuinenkaart

2 i.e. uit de typologieën 'Industrie', 'Commerciële doeleinden', 'Diensten', 'Landbouwgebieden en infrastructuur', 'Recreatie' en 'Transportinfrastructuur'

In wat volgt worden een aantal trends, patronen, verwachtingen en verklaringen voor het behoud, de kap of heraanplant van bomen buiten bosverband onderzocht. We starten met een aantal prille inzichten rond het aanvragen van vergunningen voor de kap van bomen in Vlaanderen (Peeters *et al.* 2023) en proberen beter te begrijpen wat dit betekent voor de torenhoge verwachtingen die we vandaag aan bomen koppelen. Door raakvlakken te zoeken met andere disciplines die zich al eerder met dergelijke kwesties bezighielden (zoals systeem- en transitiedenken) willen we een aantal invalshoeken en discussiepunten blootleggen.

De bomen buiten het bos zien

Over wat gaat het hier?

We beschouwen bomen buiten bos als de verzamelnaam van bomen en struiken die niet onder de definitie van bos en juridische bescherming van het Bosdecreet³ (1990) vallen – dit staat los van de ruimtelijke bestemming of de oppervlakte. Het is een heterogene groep die zich in tuinen, parken, langs bermen, wegen, weiden en (akker)randen bevinden, al dan niet als (houtig deel van) kleine landschapselementen. In sommige gevallen is de kap verboden, in andere gevallen onderhevig aan vergunningsplicht. Voor bomen buiten bos wordt kap, aanplant en beheer vooral geregeld via de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het Natuurdecreet, in specifieke gevallen aangevuld met het Onroerenderfgoeddecreet, het Burgerlijk wetboek, of in landbouwcontext de Pachtwet.

Over boombezwaren en kapvergunningen

Peeters *et al.* (2023) brachten voor het eerst de trend in vergunningen voor het kappen van bomen buiten bos in beeld, over een periode van 30 jaar. Er zijn grote verschillen in het aantal aanvragen, de vergunningsgraad en de manier waarop beslist wordt (meer dan de helft van de lokale besturen gebruikt bijvoorbeeld geen formeel afwegingskader). Toch zijn een aantal algemene tendensen zichtbaar. De meest opvallende was dat steden en gemeenten zelden vergunningen weigeren: negen op de tien kapaanvragen wordt goedgekeurd. Aan de meeste toegekende vergunningen hangen wel voorwaarden van heraanplant of financiële compensaties vast. Aanvragen voor het kappen van bomen komen in driekwart van de gevallen van een privépersoon en zijn gerelateerd aan woonbestemmingen. De hoogste concentratie aan aanvragen gebeurde in woonparken (110/km²) – dat zijn zones in bosrijk gebied waar wonen toegestaan is –, woongebieden (36/km²) en percelen met tuinen (24/km²). In agrarisch gebied ligt het aantal kapaanvragen voor bomen (rijen) een pak lager (5/km²).

Overlast door bladafval of schaduwverping op zonnepanelen is volgens de informatie uit vergunningsaanvragen de meest genoemde reden voor kap. Het is dan ook logisch dat aanvragen het hoogst zijn in een aantal groene gemeenten rond Antwerpen, waar veel woonparken liggen. Daarnaast zijn veiligheidsrisico's, zieke bomen, aanleg van een bouwproject of infrastructuur en (angst voor) stormschade vaak aangehaalde motieven om de kap aan te vragen (Figuur 1). Lokale besturen geven aan dat het motief vermeld in de vergunningsaanvraag niet altijd de werkelijke

3 Een boom behoort tot bos wanneer voldaan is aan de voorwaarden van artikel 3 van het Bosdecreet. Het Artikel definieert het begrip bos in Vlaanderen als *'grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen'*. Daarnaast stelt dit artikel enerzijds een aantal grondoppervlaktes die niet (geheel) aan die algemene definitie voldoen toch gelijk aan bos, terwijl het anderzijds een aantal met bomen bezette oppervlaktes expliciet van deze definitie uitsluit.

reden is. Zo zijn 'zieke' bomen soms niet echt ziek en is de aanleiding voor de kap in realiteit bijvoorbeeld de bouw van een zwembad. Gelijkaardige bezwaren kwamen naar voren bij een bevraging van groenambtenaren in Nederland (Wolthuis *et al.* 2007). Bij landbouwers leeft de angst voor opbrengstverliezen of staat de boom in de weg tijdens het bewerken van de velden. Specifieke bezwaren tegen het aanplanten van houtige kleine landschapselementen zijn bij hen ook de vrees voor hun permanent karakter, eens aangeplant. De onderhoudskost of moeilijke vermarkting van snoeihout spelen ook mee (Figuur 1).



Figuur 1: Redenen om bomen buiten bosverband aan te planten of te behouden (links) en motieven om te kappen of niet aan te planten (rechts). * specifieke motieven van landbouwers om bomen niet aan te planten. Bron: eigen figuur.

Topje van de ijsberg

De analyse van het vergunningenregister en Omgevingsloket geeft een eerste inzicht in de grootteorde en motieven voor kap buiten bos. Toch blijft het op vandaag moeilijk om een compleet beeld te hebben van het aantal bomen dat verdwijnt. Dat komt o.a. omdat het vergunningenkader veel vrijstellingen toelaat. Slanke bomen van minder dan een meter stamomtrek en bomen binnen een straal van 15 meter rond een vergund gebouw⁴, mogen vrij gekapt worden. Dat geldt ook voor bomen die opgenomen zijn in een beheersplan, en onder bepaalde voorwaarden ook voor bomen die 'acuut gevaar' vormen, bomen op openbaar domein, bomen in het kader van boslandbouw, bomen die gekapt worden door spoorwegbeheerders en leidingbeheerders, enz. Lokale besturen gaan ook verschillend om met de regelgeving, wat vergelijking tussen kapcijfers moeilijk maakt. Een vierde van de gemeenten kiest er bijvoorbeeld voor om de Vlaamse regelgeving te verstrengen (Peeters *et al.* 2023). Anderen geven aan liever strengere voorwaarden op te leggen (bv. heraanplant met grote plantmaten en een hoge kostprijs die ontradend werkt) dan de regelgeving zelf te verstrengen. Desondanks worden bomen nog illegaal gekapt, of te drastisch gesnoeid na een vergunningsweigering. Zo'n zaken komen fragmentarisch aan bod bij het vaststellen van overtredingen. Handhaving is voor lokale besturen een gevoelig thema, en gebeurt vooral

4 Met vergund gebouw wordt volgens artikel 6.1.1 van het Vrijstellingsbesluit bedoeld: een vergunde woning, de vergunde landbouwbedrijfswooning, de vergunde bedrijfswooning of bedrijfsgebouwen

reactief na klachten. Dit geldt niet enkel voor onvergunde kap, maar ook voor het opvolgen van aanplanten.

Op zoek naar de wortel – de metafoor van de ijsberg

Er bestaan veel modellen en schema's om maatschappelijke transities en de mechanismen erachter vanuit diverse invalshoeken te begrijpen. We bouwen hier voort op het werk van Donella Meadows (Meadows, 1999), één van de grondleggers van het denken in systemen. Haar ijsberg metafoor moedigt aan om een vraagstuk te bekijken in de context van socio-economisch systemen, en niet enkel de 'top' van de ijsberg, maar ook de onderliggende minder zichtbare lagen, nl. de patronen, de structuren en waardenpatronen te onderzoeken. Die logica werd hier toegepast op bomen (kappen) en gevisualiseerd in een 'Bomenmodel' (Figuur 2). Naar analogie met een ijsberg, wordt nog (te) vaak gefocust op de zichtbare (negatieve of telbare) kenmerken van bomen (esthetiek, grootte, overlast, kost), terwijl ze veel onzichtbare, moeilijk meetbare functies vervullen. We brengen hier een aantal elementen rond het kappen van bomen samen, door de vier lagen van het model te doorlopen (spoiler alert: deze analyse is verre van volledig!):

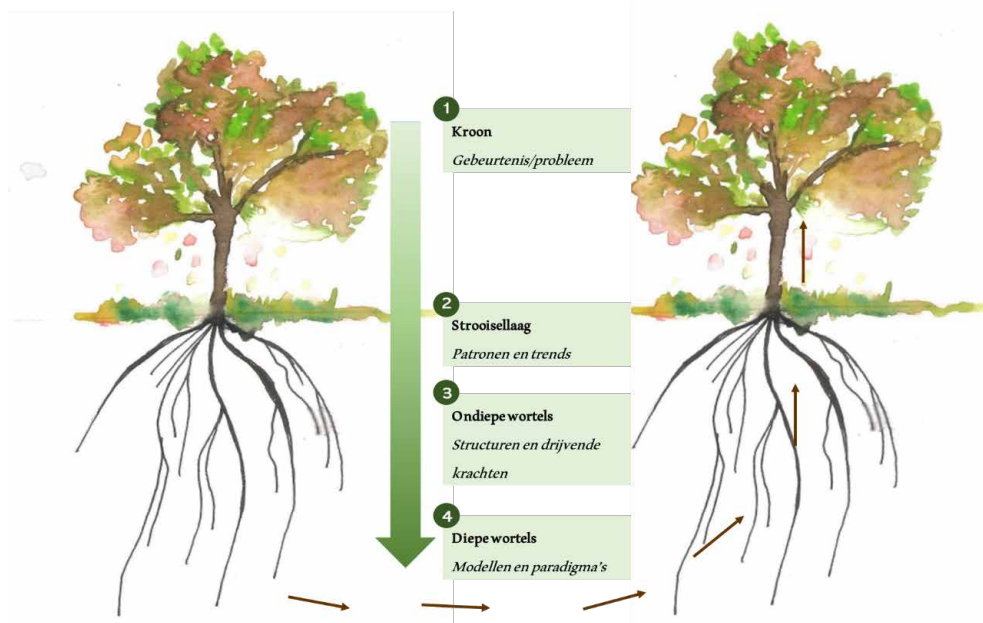
(1) Van één boom per Vlaming...

De kroon is de eerste laag in het model en typisch het niveau waar beleidsmakers op focussen bij de aanpak van een uitdaging zoals het tekort aan bomen of groen. Via gerichte (korte termijn) initiatieven zoals gemeentelijke subsidies voor de (her)aanleg van kleine landschapselementen of vergroening (en ontharding) van voor- en speeltuinen wil men het aantal bomen buiten bosverband doen toenemen. Ook de vele beleidsdoelen rond boomaantallen horen hier thuis (zoals bijvoorbeeld boomplantacties). Hoewel dergelijke initiatieven het meest zichtbaar zijn blijken ze volgens Meadows het minst efficiënt in het aanpakken van complexe uitdagingen.

(2) naar (historische) trends in bomen kappen

De tweede laag in het model, de strooisellaag, staat voor de patronen en trends in landgebruik. Hier hoort bijvoorbeeld de evolutie in kapaanvragen (Peeters *et al.* 2023) *of de netto toename in verharding*⁵ bij Vlaanderen is in feite al erg lang een bosarme regio: eind 18e eeuw lag de bosbedekkingsgraad in dezelfde grootte-orde als vandaag (De Keersmaecker *et al.* 2015). *Archeologisch onderzoek van Laat Middeleeuws afval (10e-12e eeuw) in Gent illustreert dat stadsuitbreiding gepaard ging met snelle ontbossing en vervanging van kwalitatieve door minder kwalitatieve houtsoorten en finaal import van constructiehout (Deforce 2017). In diezelfde periode raakten kleine landschapselementen in gebruik bij landbouwers, vooral omwille van functionele redenen. Houtkanten en knobomen werden aangeplant om te dienen als aftuining, afwatering van weilanden en geriefhout (Hermy en Deblust 1997). De opkomst van bomen in steden en later in tuinen is een recenter fenomeen. Stadsbomen verschenen op het einde van de 16e eeuw als fysieke barrières op de vestigingswallen van Europese steden, zoals Antwerpen (o.a. Verschueren *et al.* 2019). Maar het was toch vooral tijdens de 19e-eeuwse industriële revolutie dat openbaar groen zoals bomen en plantsoenen haar intrede deed, strategisch ingepland nabij standbeelden en gebouwen. De eerste tuinen verschenen in dezelfde periode, en hadden een functionele rol als voedselvoorziening. Als reactie op de industrialisering werd een antistedenbeleid beleid gevoerd, waardoor een woning met tuin buiten de stad werd aangemoedigd. De komst van de auto in de 20e eeuw versnelde dit proces, en zorgde voor een stedelijke transformatie en verdere suburbanisatie waardoor bomen vaker moesten wijken (Kesteloot 2001). Dezelfde evolutie naar*

meer industrialisatie, schaalvergroting en intensivering in de landbouw zorgde samen met de opkomst van de prikkeldraad voor het verdwijnen van bomen en houtkanten. Het is pas recenter, onder impuls van klimaat- en milieubewegingen (jaren 60'), dat heraanplant van bomen buiten bos terug in het vizier komt.



Figuur 2: Het Bomenmodel (eigen versie auteurs), geïnspireerd op de metafoer van de ijsberg (Meadows, 1999), en aangepast om het niet-lineaire/circulaire karakter van duurzame transitie te benadrukken. Het model toont de vier abstractieniveaus waarmee men naar het behoud van bomen kan kijken: 1) de zichtbare kroon en de drie meer onzichtbare niveaus 2) de strooisellaag, 3) de ondiepe wortels en 4) de diepe wortels. Volgens de theorie neemt de manier waarop de uitdaging op een fundamentele manier wordt benaderd toe van boven naar onder. Zie tekst voor interpretatie. Bron: eigen figuur.

(3) over wortels en verklarende factoren

De ondiepe wortels staan voor de structuren en drijvende krachten die de kap verklaren. Hier horen de infrastructuur, regels en vergunningenkaders thuis, maar tegelijk alle actoren die vandaag druk uitoefenen. Zoals uit Peeters et al. (2023) blijkt is het vergunningenkader voor boomkap complex en onvoldoende in staat om bomen van de kap te weerhouden. Zeker tuinen zijn op vandaag toch nog (juridisch gezien) een 'privaat paradijs'. Het beschermingsstatuut van bomen in tuinen kwam door een recent arrest van de Raad van Vergunningenbetwistingen (9 maart 2023)⁶ nog meer op de helling te staan. Volgens het arrest geldt het principiële verbod op ontbossing niet voor tuinen, plantsoenen en parken. Het wordt hierdoor gemakkelijker om bomen in tuinzones te kappen. Het toepassingsgebied van arrest gaat ruimer dan woongebied, ook bomen in tuinen van zonevreemde woningen kunnen hierdoor vlotter verwijderd worden (al dan niet na het aanvragen van een vergunning voor het kappen). Tegelijk zijn wetgeving en beleidskeuzes ook sturend geweest voor hoe we vandaag kijken naar wonen (eigen huisje-tuintje-boompje) en tuinen, als een consumptieproduct met recreatie en status als belangrijke functies.

⁶ Niet alle bomen zijn een bos, al zeker niet in tuinen | OmgevingConnect (geraadpleegd op 9 mei 2023)

Met de eerste nationale 'Stedenbouwwet' (1962) werd de tuin opgenomen in de bestemming 'woonzone' en verloor hierdoor zijn evenwaardige positie met de woning (Dewaelheyns 2019). Het wegwerken van institutionele barrières die afname van het ruimtebeslag en de verharding verhinderen zijn ook relevant in het behoud van bomen (buiten bos). Dieper ingaan op al die hindernissen gaat buiten de scope, maar het ombuigen van de spelregels rond landgebruik, het beperken van (bouw- en zonevreemde ontwikkelings)mogelijkheden voor eigenaars en een slimmere koppeling met fiscale beloningen zijn vaak genoemde hefbomen (o.a. Ryckewaert *et al.* 2018; VMM 2018; Verhoeve *et al.* 2021, Renard *et al.* 2022). Belangrijk vanuit een systeemlogica, is dat een omslag naar meer bomen in één deelsysteem (bv. in de landbouw) maar zal slagen als er veranderingen in andere deelsystemen gebeuren (zoals bv. in het woon- en tuinsysteem). Die veranderingen raken aan ons gedrag en dat brengt ons naadloos tot het vierde niveau.

(4) tot diepgewortelde denkpatronen

De diepste laag staat in het model voor onze cultuur, doelen, normen en waardenpatronen. De trend in kapvergunningen doen een soort van 'nonchalance' ten aanzien van bomen vermoeden, waar het 'compensatiedenken' primeert. Dit wordt versterkt en gerationaliseerd door het systeem van vergunningen, afstandsregels en diameters ('We hebben dit toch goed geregeld en afgesproken?'). Nochtans kan je hier moeilijk spreken van een eerlijke compensatie: oude bomen vervullen veel meer maatschappelijke functies dan nieuw aangeplante, vaak dunne boompjes. Bovenstaande inzichten rond het kapgedrag lijken symptomatisch te zijn voor een dieperliggende manier van kijken naar bomen, en bij uitbreiding natuur. Volgens Meadows' theorie is een verandering in die waardepatronen het meest kritieke hefboompunt, maar ook het meest moeilijke en langzame, omdat het raakt aan ingebakken processen zoals consumptiepatronen of de relatie tussen bezit, natuur en geluk.

Stel dat ...

Wat als we deze logica omdraaien en meer proberen te handelen vanuit bomen, die als een deelsysteem ademen en groeien, los van harde bestemmingen en eigenaars. Hoe moet dat boomsysteem er dan (minimaal) uitzien om onze maatschappelijke functies en verwachtingen te vervullen? Welke omgevingsparameters zijn nodig om ervoor te zorgen dat een gezond boomnetwerk uitgebouwd kan worden? En welke invloed heeft dat dan op het functioneren van andere deelsystemen zoals wonen of het landbouwsysteem? Wat als we ons planningssysteem meer gaan aanpassen aan de groei en aanwezigheid van bomen, die eens geworteld niet zomaar gerooid kunnen worden en op een andere plek dezelfde functies kunnen opbouwen. Wat is er dan (nog) mogelijk? Is dit enkel een verhaal van minder, minder, minder (verharding, boven en onder grond), of biedt dit ook kansen?

Naar planning binnen boomgrenzen – waar wachten we op?

Het is duidelijk dat dergelijke mentale shift in denken niet van vandaag op morgen zal gebeuren. Veranderingen verlopen in kleine stapjes, rommelig en niet lineair, in het bijzonder als ze een adaptieve mindset vergen (o.a. Chan *et al.* 2020). Een boom(netwerk) is misschien net omwille van zijn meer cyclisch karakter geschikter als metafoor dan een statische ijsberg. En hoewel systeemdenken een uitdaging overzichtelijker kan maken, is een valkuil dat het probleem groter lijkt te worden. Natuurlijk, om instituties meer adaptief te maken, moeten middelen, subsidies en macht herverdeeld worden. Toch zijn er verschillende hefboompunten waar ruimtelijke professionals en actoren kunnen op inzetten. Die bevinden zich zowel binnen het huidige systeem als erbuiten.

Laaghangende vruchten plukken

Zonder een accuraat zicht op de toestand (aantal, oppervlakte) van bomen, varen we beleids- en planmatig een blinde koers. In Vlaanderen ontbreekt een betrouwbaar en gebiedsdekkend monitorings- en evaluatiesysteem dat een beeld geeft, in kaarten en cijfers, van de bestaande toestand en de jaarlijkse verandering in het totale boomareaal buiten bos. Doorbraken in artificiële intelligentie en analyse van luchtfoto's hebben potentieel om een boomkruinenkaart op te stellen, zo blijkt uit het Project Kruinafname die de methodiek in vijf Vlaamse gemeenten uittestte (De Standaard 2022). Maar monitoring wordt vooral relevant als het gekoppeld wordt aan handhaving en een strategisch langetermijn (boombeheer)plan (Peeters *et al.* 2023) *dat naast publiek en privaat potentieel voor bomen ook randvoorwaarden voor kwaliteit meeneemt. De bestaande toestand van bomen kennen is een eerste stap om ze te erkennen als ontwerpogpave bij aanvang van een project, in plaats van te vertrekken vanuit een tabula rasa (Verschueren et al. 2018).*

Het kappen van bomen kan ontmoedigd worden door het inperken van de vrijstellingsmogelijkheden in de vergunningekaders of het opnemen van een argument van maatschappelijk belang (Peeters *et al.* 2023). Ook zijn nog winsten te boeken om verharding in tuinen (die ook toeneemt; Pisman *et al.* 2021) tegen te gaan door het opleggen van percentages rond bomen. De Hemelwaterverordening komt misschien nog het meest in de buurt van regels, maar dan voor infiltratie en verharding. De 'trees' (3-30-300) suggestie in Nederland (Konijnendijk 2021) kan hier inspiratie geven.

Tenslotte wordt de discussie rond 'meer bomen' beter verruimd naar 'meer (adaptieve) bomen op de juiste plaats voor de juiste verwachtingen'. Hiervoor kijkt men nu vooral naar de groendiensten, maar capaciteits- en kennisopbouw rond bomen moet uitgebreid worden naar ruimtelijke planning en minder vanzelfsprekende sectoren zoals (spoor)wegenaanleg, zorgsector of industrie. Een toolbox voor suburbane boomstructuren reikt strategieën aan om bomen meer systemisch in de omgeving in te passen (De Vroey *et al.* 2021). Doordachte keuzes in boomsoort, locatie, aanleg, inrichting en beheer vergroten de kans dat bomen gezond oud worden. Zeker bij grotere stedenbouwkundige projecten (waar groendiensten minder aan zet zijn) is boomkeuze nog vaak gebaseerd op esthetiek, gewoonte of simpelweg onwetendheid. Intensievere kennis- en cultuuruitwisseling tussen stedenbouw, landschapsontwerp, boomverzorging en groenmanagers is een eerste stap van vele. Ondoordachte boomkeuzes belemmeren niet alleen het leveren van ecosysteemdiensten, ze zijn ook erg nefast voor het publiek draagvlak rond groen. Uit onderzoek rond woongedrag blijkt dat slechte ervaringen met duurzame initiatieven de slaagkans van ruimtelijke transitie bemoeilijken (o.a. Penninx *et al.* 2021). Ook hier zitten zeker nog kansen om gebruikersprofielen en mensenkennis (zoals inzicht in motivatie en gedrag van verschillende doelgroepen) beter mee te nemen in het planningsproces.

Grenzen stellen

De kap en heraanplant van bomen 'ten gronde' aanpakken komt in de praktijk neer op het stellen van grenzen aan de ruimte-inname die nodig is voor gezonde bomen. Vandaag gebeurt de aanplant van hooggroen meestal pas op het einde van een project. Na aftrek van de ondergrondse ruimte voor nutsleidingen, en van de bovengrondse ruimte voor infrastructuur en allerhande veiligheidsperimeters blijft er maar weinig plaats meer over voor wortel- en boomgroei. Tot frustratie van de 'groene' beheerders die moeten voortborduren op het werk van de 'grijze' aannemers, die zich minder bewust zijn van de bodemimpact van de werken. Bodemverdichting is één van de grootste bedreigingen voor gezonde bodems (en bomen), zowel in stedelijke als in landbouwbodems (EEA 2023). Ruim 60% van alle Europese bodems slaagt niet

voor de gezondheidstest en wordt als 'gedegradeerd' beschouwd. Voor Vlaanderen is dit zeker een optimistisch cijfer. Het inzicht groeit dat bodemgezondheid veel meer is dan chemische, biologische en fysische processen, maar dat het een bodemzorg vereist van alle betrokken actoren (hiermee worden alle handelingen bedoeld die ervoor zorgen dat bodems gezond zijn). Actuele uitdagingen zoals de PFAS-crisis in Vlaanderen en Nederland illustreren de ver reikende gevolgen van het gebrek aan bodemzorg, maar dwingen ook om vooruit te kijken en nieuwe (kansrijke?) coalities aan te gaan.

Is het dan ook niet logischer (en gewenster vanuit het oogpunt van gezonde bomen?) om een gezonde bodem als sturend te zien bij het ontwerp van bestaande en toekomstige publieke en private ontwikkelingen? En volstaan de verdichtingstypologieën, strategieën en instrumenten die vandaag op tafel liggen dan nog om kwalitatieve 'boomzorg en boomstructuren' op langere termijn te ondersteunen? Bij veel projecten van stadsontwikkeling (of heraanleg) staat multifunctioneel gebruik en ruimtelijk rendement centraal. Recreatie en toegang tot groen zijn belangrijk randvoorwaarden voor gezonde omgevingen. Dat houdt ook in dat de densiteit aan mensen die de bodem rond bomen belopen te hoog is om nog noemenswaardige functies te leveren. Moet er niet vaker radicaler gekozen worden voor een beleid van gewoon niks doen en aanpak van verwilderen? 'Wild' moeten we in Vlaanderen wel relativeren (althans qua omvang), het kan ook gaan over wilde bloemenmengsels onder bomen en struiken of verschillende typologieën van groenverdichting en spontane verbossing in tuinen, parken, bermen of natte bufferzones. Het komt er op neer om een reflex te ontwikkelen om bomen en bodemfuncties zoveel mogelijk rechten te geven om te evolueren tot een volwaardige systeem. Rechtspersoonlijkheid voor bomen klinkt nu nog als *science fiction* en blijft nog beperkt tot een aantal precedentes (zoals de toedeling van intrinsieke rechten aan het Amazonewoud door een Colombiaans hooggerechtshof). Het is niet ondenkbaar dat dit in de toekomst ruimer toegekend kan worden.

Meer denken vanuit gezonde bomen en grenzen kan ook betekenen dat de randvoorwaarden het simpelweg niet toelaten om kwalitatieve boomnetwerken te ontwikkelen, bijvoorbeeld omdat er op die plek gekozen wordt voor ondergrondse en bovengrondse verdichting in het kader van andere doelen. Dan kan zeker nog meer geëxperimenteerd worden met technologische oplossingen. Extra boomoppervlakte kan gecreëerd worden op daken van gebouwen, via *high tech* constructies voorzien van hun eigen drainage, substraat en energievoorziening. In hoeverre die boomstructuren als volwaardige systemen functioneren is nog maar de vraag, maar het is zeker de moeite om hun lange termijn adaptieve rol grondiger te onderzoeken. Los van deze twee 'extremen' zal in de realiteit een gradiënt aan strategieën en groentypologieën nodig zijn, afhankelijk van de gewenste focus en kwaliteit. Ruimtelijke planning en ontwerp speelt hier een cruciale rol, om via beelden, plannen en kaarten de toekomstige ruimte en 'de weg ernaartoe' via innovatieve experimenten in beeld te brengen. In het bijzonder in het stedelijke systeem zal het nodig zijn om op te zoek te gaan naar nieuwe benaderingen, die loskomen van de huidige mindset, standaardpraktijken en formules.

Tot slot

Het verhaal van bomen kappen (en heraanplanten) in Vlaanderen toont aan hoe er geworsteld wordt met de tegenstelling tussen groei en ontgroei, tussen denken op korte en op lange termijn. Het recente debat en weerstand rond de Natuurherstelwet legt de onderliggende waardenpatronen van sector- en middenveldorganisaties, politici en burgers gevoelig bloot. Het is comfortabeler en -op het eerste zicht- sneller om te blijven handelen in het vertrouwde groeidiscours, waar ruimte voor bomen (en natuur) geregeld wordt via bestemmingen, compensatiemaatregelen en sectoraal beleid.

Toch zien we een aantal barstjes komen in dit antropocentrisch beeld en geloof in de omkeerbaarheid van boom- en bodemfuncties. De zichtbare effecten van de klimaat- en biodiversiteitscrisis roepen bij een breder publiek empathie en bewustzijn op. Het is een zaak om als (ruimtelijke) professionals (nog) meer gebruik te maken van die latente waarden van verantwoordelijkheid en respect, en een bredere groep aan mensen te bereiken dan de 'sowieso al geëngageerde burger'. De filosoof Roman Krznaric (Krznaric 2021) pleit om ons 'goede vooroudergevoel' aan te wakkeren door meer aan kathedraaldenken en -werken te doen. Hiermee spoort hij aan om te beginnen aan lange termijn projecten die je eigen leven en carrière overspannen. Hier past de uitrol van gezonde boomstructuren perfect in. Dit zal tijd kosten, zeker als je in boomlevens rekent, en we hebben op vandaag geen duidelijk idee van het eindresultaat. We zullen dus moeten beroep doen op ons vermogen om creatief na te denken en te handelen, om weerstand te bieden aan de eerste impuls om (ruimtelijk) te ontwikkelen of groeien en om tegelijk het langetermijn doel van gezonde boomstructuren voor ogen te houden. We pleiten daarom voor meer integratie tussen rebellie en langetermijndenken als het om de bescherming van bomen en bodems gaat. 'Wilder, better, faster, stronger!'

Dankwoord

Dank aan collega's Peter Vervoort, Sophie De Mulder en Ann Pisman voor hun kritische reflecties.

Referenties

- Chan, K.M.A., Boyd, D.R., Gould, R.K., Jetzkowitz, J., Liu, J., Maruca, B., Naidoo, R., ... & Brondizio, E.S. (2020). Levers and leverage points for pathways to sustainability. *People and nature* 2: 693-717.
- Deforce, K. (2017). Wood Use in a Growing Medieval City. The Overexploitation of Woody Resources in Ghent (Belgium) between the 10th and 12th Century AD, *Quaternary International*, 458: 123-33.
- De Keersmaeker, L., Onkelinx, T., De Vos, B., Rogiers, N., Vandekerckhove, K., Thomaes, A., De Schrijver, A., Hermy, M. & Verheyen, K. (2015). The analysis of spatio-temporal forest changes (1775-2000) in Flanders (northern Belgium) indicates habitat-specific levels of fragmentation and area loss. *Landscape Ecology* 30: 247-259.
- De Standaard. (2019). Brugse bomenvriend moet huis verkopen om dwangsom te betalen. *De Standaard*, 19 oktober 2019, geraadpleegd op 9 mei 2023.
- De Standaard. (2022). Artificiële intelligentie ziet elke boom die verdwijnt in Vlaanderen, ook in uw tuin. *De Standaard*, 22 december 2022, geraadpleegd op 9 mei 2023.
- De Vroey, L., Vandevoorde, J. & Wambecq, W. (2021). Strategieën voor de ontwikkeling van bossen en boomstructuren in het (sub)urbane gebied, uitgevoerd in opdracht van departement Omgeving.
- Dewaelheyns, V. (2019). Tijd voor wederopbloei! De tuin, van favoriet tot underdog in planning en beleid. *Ruimte* 42: 12-15.
- EEA. (2023). Soil monitoring in Europe — Indicators and thresholds for soil health assessments. EEA Report No 08/2022.
- Hermy, M. & De Blust, G. (red)(1997). Punten en lijnen in het landschap. Stichting Leefmilieu, Schuyt & Co, Van de Wiele, Natuurreservaten, WWF, Instituut voor Natuurbehoud.
- IPCC (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.
- Kesteloot, C. (2001). Verstedelijking in Vlaanderen: Problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21e Eeuw. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, Katholieke Universiteit Leuven.
- Konijnendijk, C. (2021). The 3-30-300 Rule for Urban Forestry and Greener Cities. *Biophilic Cities Journal* 4: 2.
- Krznaric, R. (2021). De goede voorouder. Lange termijn denken voor een korte termijn wereld. Ten Have.
- Meadows, D. (1999). Leverage Points: Places to Intervene in a System. Hartland: The Sustainability Institute.
- Peeters, P., De Vroey, L., Verstraeten, J. & Van Genechten, S. (2022). Kappen en aanplanten van bomen en vegetatiewijzigingen: een screening van de huidige wetgeving en vergunningverlening, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.

- Penninx, I., De Maeyer, J., Leroy, S. & De Mulder, S. (2021). Behavioural studies in spatial planning. Real Corp Proceedings, 7-10 september 2021.
- Pisman, A., Vanacker, S., Bieseman, H., Vanongeval, L., Van Steertegem, M., Poelmans, L. & Van Dyck, K.(Eds) (2021). Ruimterapport Vlaanderen 2021: een ruimtelijke analyse van Vlaanderen. Brussel: Departement Omgeving.
- Renard, P., Coppens T. & Vloebergh, G. (2021). Met Voorbedachten Rade: De Sluipmoord Op de Open Ruimte. Leuven: Kritak.
- Ryckewaert, M., Van den Houte, K., & Brusselmans, L. (2018). De juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.
- Verachtert, M. (2021). Geef bomen in onze streken toekomstkansen: 10 Inzichten- van emeritus professor Groenbeheer, Natuurbeheer en Ecologie Martin Hermy.
- Verhoeve, A., Christiaens A., Vanempten, E., Leinfelder, H., Van Herck, K., Claeyns, M., Jacob, M., & Claus, T. (2021). Boer ruimt veld : Ontharding als middel om open ruimte te realiseren, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.
- Verschuieren, P., Meysmans, G., & De Smet, A. (2019). Expertenadvies: De ruimtelijke meerwaarde van volgroeide bomen binnen de context van groenblauwe netwerken in de bebouwde omgeving, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.
- VMM (2018). Milieuverkenning 2018: Oplossingen voor een duurzame toekomst. Milieuraapport Vlaanderen, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.
- Wang-Erlandsson, L., Tobian, A., van der Ent, R.J., Fetzer, I., te Wierik, S., Porkka, M, Staal, A,... & Rockström, J. (2022). A planetary boundary for green water. Nature Reviews Earth and Environment 3: 380-392.
- Wolthuis, M., Stobbelaar, D.J., & van Koppen, C.S.A. (2007). Mensen over bomen. Rapport 234, Wageningen Universiteit & Onderzoekscentrum.

Het slagen en falen van onthardingsprojecten in Vlaanderen

Een systeemanalyse

Evy De Wilde (1), Ann Pisman (2), Helena Bieseeman (3)

Hoe zorgen we ervoor dat het ruimtelijk denken in de decade of action mee het stuur vasthoudt om duurzame oplossingen te bieden voor de grote uitdagingen waar onze wereld voor staat?

Hoe slagen we erin om op basis van beleidsplannen ook structurele verandering richting ontharding in gang te zetten?

Hoe kunnen we de grote uitdagingen benutten om een systeemverandering in gang te zetten?

Hoe bouwen we gericht verouderde structuren af?

Hoe maak je ruimtelijke transities rechtvaardig en liefst ook een beetje leuk voor iedereen?
Hoe zorgen we ervoor dat goede voorbeelden gemeengoed worden? En wat betekent dit voor ons vakgebied?

(1)

Antea Group

Roderveldlaan 1, 2600 Antwerpen /evy.dewilde@anteagroup.be

(2)

Vlaams Planbureau voor Omgeving, Departement Omgeving

Koning Albert II-laan 20, 1000 Brussel / ann.pisman@vlaanderen.be

Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Universiteit Gent

Sint-Pietersnieuwstraat 41 B2 -1, 9000 Gent /ann.pisman@ugent.be

(3)

Vlaams Planbureau voor Omgeving, Departement Omgeving

Koning Albert II-laan 20, 1000 Brussel / helena.bieseeman@vlaanderen.be

Het slagen en falen van onthardingsprojecten in Vlaanderen

Een systeemanalyse

Evy De Wilde, Ann Pisman, Helena Bieseman

De urgentie

Vlaanderen behoort tot één van de meest verharde regio's ter wereld. De voorbije 70 jaar is de verharding in Vlaanderen verdrievoudigd. Het ruimtebeslag blijft ook de laatste jaren nog steeds toenemen met naar schatting ca. 6ha bijkomend ruimtebeslag per dag (Ruimterapport, 2021). Volgens cijfers van de jaarlijkse bodemafdekkingskaart (Cockx et al., 2022) was Vlaanderen in 2022 voor ongeveer 15,5% verhard. Deze hoge verhardingsgraad brengt heel wat problemen met zich mee. De afdekking van de bodem heeft een sterke invloed op alle ecologische bodemfuncties. Afdekking zorgt ervoor dat de bodem gescheiden wordt van andere ecosysteemcomponenten en belemmert de uitwisseling van water, gassen, materiedeeltjes, ... tussen de bodem en andere onderdelen van de omgeving. De effecten van deze ontvracting van de bodemfuncties veroorzaken vervolgens een belangrijke impact op de omliggende omgeving. Dit resulteert onder meer in een verstoring van de waterhuishouding doordat water niet meer kan infiltreren, een toename van bodemerosie en grondverschuivingen, een invloed op het klimaat door de invloed van afdekking op de warmte-uitwisseling, een impact op voedselvoorziening door verlies van vruchtbare bodems en de fragmentering van natuurlijke habitats (Vandekerckhove et al. 2021). De verhardingsgraad die maar blijft groeien, heeft grote gevolgen voor de fauna en flora, die steeds minder ruimte krijgen.

Vanuit het omgevingsbeleid wordt 'ontharden' daarom ook steeds meer als een waardevolle en noodzakelijke actie naar voor geschoven. 'Ontharding' is het fysisch wegnemen van verharding op het terrein, zoals het afbreken van een gebouw of het verwijderen van asfalt, waardoor de natuurlijke processen van de bodem worden hersteld, verschillende natuurlijke functies weer worden toegelaten en de bodem (opnieuw) een belangrijke rol speelt in het realiseren van diverse ecosysteemdiensten, zoals infiltratie van water, meer biodiversiteit, een betere luchtkwaliteit, verkoeling, waterzuivering, enz ... (Proeftuinen Ontharding, 2011). Ontharden zorgt er voor dat (opnieuw) meer water kan infiltreren en ontharden biedt ruimte aan groen, met heel wat bijhorende voordelen: naast verkoeling, meer biodiversiteit, minder overstromingen en droogte, en ook extra groen in het straatbeeld, en een aangename en gezondere leefomgeving.

De urgentie werd reeds aangehaald in de paper van Hans Leinfelder op de PlanDag 2018: 'Kom op tegen verharding!'. Zonder remmende maatregelen die onmiddellijk van kracht worden, zal een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen blijven leiden tot heel wat bijkomende bouwactiviteiten. Inmiddels kunnen we vaststellen dat met het decreet woonreservegebieden en met het vrijstellen van bepaalde onthardingshandelingen reeds stappen gezet zijn naar een proactief beleid, echter blijft het nog steeds dweilen met de kraan open.

Ontharding in het Vlaams beleid

In de Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (SVBRV) is ontharding en het vermijden van bijkomende verharding een belangrijk onderdeel van verschillende strategische doelstellingen. De strategische visie van het BRV streeft naar een afname van de verhardingsgraad in de open ruimte tegen 2050 met 20% ten opzichte van 2015. In harde bestemmingen zijn de

doelstellingen minder eenduidig, al lijkt het de ambitie om ruimteneutraliteit na te streven. De bouwshift wil algemeen het toenemende ruimtebeslag, waarvan gemiddeld zowat de helft uit verharding bestaat, stoppen in 2050. Deze ambities zijn door de blijvende verhardingsevolutie vandaag nog groter geworden dan in 2015, en de tijd om ze te realiseren wordt steeds korter. Nochtans is het planningsproces van het BRV met bijhorende beleidskaders nog steeds niet geland.

De onthardingsurgentie staat in schril contrast met de huidige evolutie van verharding. De snelheid en schaal van ontharden moet dus resoluut omhoog. Tegelijk moet bijkomende verharding zoveel mogelijk worden vermeden. We moeten curatief én preventief werken. En waar extra verharding toch nodig en nuttig is, moet die gecompenseerd worden door minimaal dezelfde oppervlakte ontharding.

Van losse initiatieven naar structurele ontharding

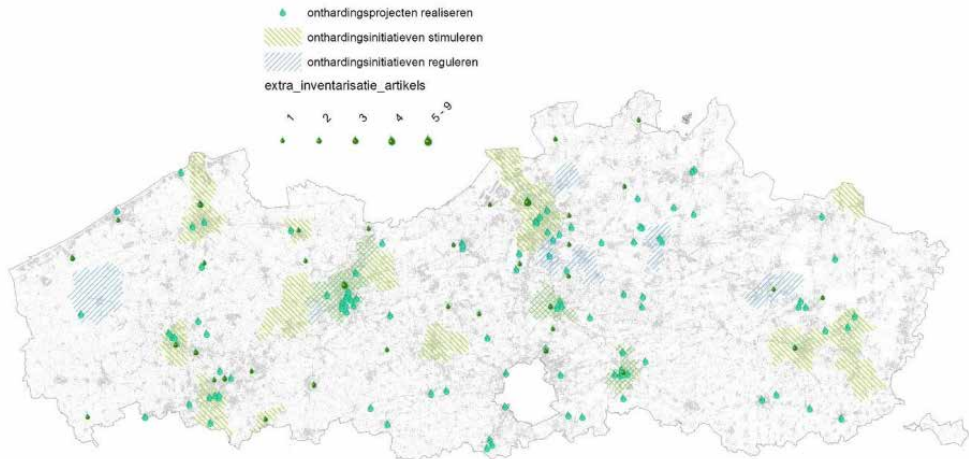
Hoewel het nog niet uit de verhardingscijfers valt af te leiden, lijkt in algemene zin wel een 'onthardingstrend' in gang te zijn gezet. Er zijn de laatste jaren in Vlaanderen door verschillende actoren heel wat pilootprojecten en initiatieven opgezet die inzetten op ontharden, als strategie om negatieve klimaateffecten weg te nemen en een oplossing te bieden bij hittestress, wateroverlast en droogte, door bodemafdichting te verminderen en door meer ruimte te creëren voor water en groen. Concrete onthardingsprojecten vinden plaats op terrein op wegenis, woonomgevingen, zones voor bedrijven of ontharding in de open ruimte. Er zijn ook initiatieven die trachten te ontharden via regelgeving en vergunningverlening, anderen stimuleren en faciliteren of zetten in op sensibilisatie en kennis (Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten, 2023).

Een inventarisatie van onthardingsinitiatieven, uitgevoerd door Antea Group in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving (2023), concludeert dat er in Vlaanderen steeds meer onthardingsinitiatieven zijn die een grote meerwaarde kunnen bieden op verschillende vlakken. Ontharding vindt steeds meer ingang in diverse plannen (klimaatplannen, hemelwaterplannen, ruimtelijke beleidsplannen, ...) en in structureel en operationeel overleg vanuit bijvoorbeeld het burgemeestersconvenant, VVSG netwerking, CIW, blue deal, LEKP, etc. We zien vandaag veel onthardingsinitiatieven ontstaan, vanuit projectoproepen, lokale dynamiek en verschillende coalities en het aantal onthardingsprojecten is in stijgende lijn.

De vraag is echter of al deze initiatieven voldoende zijn voor een meer klimaatrobuust en biodivers Vlaanderen. De meeste onthardingsprojecten zijn overheidsinitiatieven en veel ervan blijven beperkt tot de stedelijke omgeving en dus een beperkt deel van het Vlaamse grondgebied. Van een echte opschaling of gedragsverandering is er nog geen sprake. In de tussentijd wordt er immers niet enkel onthard, de verhardingsgraad blijft toenemen en tegelijkertijd nemen ook de risico's van klimaatverandering verder toe. De uiteindelijke effectiviteit van de verschillende initiatieven vandaag is met andere woorden onvoldoende als tegengewicht tegen de overheersende verhardingscultuur.

Ontharding in de praktijk: systeembenadering

We moeten dringend werk maken van structurele acties die de verhardingsgraad effectief doen dalen, maar de hamvraag blijft natuurlijk: hoe? We zijn ervan overtuigd dat hiervoor gelijktijdig op verschillende fronten moet worden ingezet. Het systeem dient te worden ontrafeld. Er moet met een 'holistische bril' worden gekeken naar ontharden teneinde tot een doordacht en breed gedragen onthardingsbeleid te kunnen komen. Een systeembenadering helpt daarbij om de



Figuur 1: Overzicht van verschillende onhardingsinitiatieven in Vlaanderen, niet-limitatief, Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten (2023)

kansen, obstakels en behoeften van ontharding te onderzoeken en de werkbare onthardingsrecepten in beeld te brengen. Koppelkansen worden gezocht tussen ontharding en gebieds-specifieke opgaves zodat ontharding binnen het systeem aan strategisch belang wint.

In de studie uitgevoerd door Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten i.o.v. Departement Omgeving (2023) is via een co-creatief traject een systeemanalyse toegepast op vier onthardingsverhaallijnen. Deze verhalen kenden elk verschillende gebiedstypen die verhardingsproblematieken kennen: wegen, woonomgeving, bedrijven en open ruimte. De verhaallijnen weerspiegelen een mogelijke feitelijke situatie en zijn daardoor breder vertaalbaar naar bestaande locaties in Vlaanderen, alsook voor verschillende mogelijk betrokken doelgroepen (overheid, middenveld, burgers, ondernemer, landbouwers, ...). Causale loopdiagrammen brengen de systeembenadering in beeld. De 'nexus-aanpak' (onderlinge verbondenheid), waarbij koppelkansen werden gevonden met het aangrenzende beleid is onderzocht. De complexiteit van ontharding in haar systeem en haar interacties met andere systemen werd zo in beeld gebracht. De systeembenadering illustreert dat ontharden een middel is om een ongewenste transformatie tegen te gaan, en niet als dé oplossing mag worden beschouwd om complexe uitdagingen op te lossen.

Voor de verhaallijn 'Maak Beterlo terug hip: van stadskanker tot leukste speelbos en watertuin' (figuur 2) staan de 'mate van ontharden van een brownfield' en de 'mate van het openleggen van de waterloop' als kernvariabelen voorop, zoals onderstaande figuur aantoont. De laatstgenoemde is een gevolg van de eerste, maar niet omgekeerd. Spanningsvelden komen al snel in beeld. De causale verbanden van deze spanningsvelden en angsten zijn binnen de causale loopdiagram zichtbaar via loops in balancerende (aangeduid met 'B') of versterkende vorm (aangeduid met 'R' in het diagram figuur 2).

De eerste gebalanceerde lus (linkerhelft van figuur 2) geeft aan dat door een gebrek aan financiële opbrengsten geen grootschalige ontharding van het terrein en dus openlegging van de waterloop plaats vindt. Zo worden maatschappelijke opbrengsten van ontharden vandaag nog niet verzilverd. De projectontwikkeling wordt in grote mate gestuurd door financiële belangen. Zo resulteert meer ontharden in meer saneringsactiviteiten en -kosten wat een impact heeft op de financiële opbrengst van de ontwikkeling. Indien de maatschappelijke opbrengsten wel sterker zouden bijdragen aan de financiële draagkracht, dan zou dit mee een

motor kunnen worden voor (onthardings)projecten. Een tweede lus (rechts op het diagram) toont aan dat onthardingsinitiatieven nog vaak te versnipperd en kleinschalig zijn waardoor de maatschappelijke meerwaarde ervan niet zichtbaar genoeg is. Dit heeft als gevolg dat een theoretische versterkende loop met positieve impact niet plaats vindt. Door meer te ontharden is er meer ruimte voor groen en water wat resulteert in minder overstromingsgevoeligheid en betere leefbaarheid (omgekeerd causaal verband, aangeduid met 'O'). De maatschappelijke opbrengst van de ontwikkeling stijgt dus, waardoor ook het draagvlak bij de burgers en daadkracht bij de (lokale) overheden verhoogt. Ook meer kennis over (risico's) van ontharden, zal de 'angst om te ontharden' doen dalen. Maar door twee zwakke schakels, aangeduid met een schaar op figuur 2, (zichtbaarheid initiatieven en resultaten) vindt deze positieve loop (nog) niet plaats. Beide loops hebben finaal als conclusie dat ontharding uitblijft.

Een andere verhaallijn 'Weg met de verlaten weg' resulteerde in een causaal loopdiagram waarin naar boven komt dat middelen vooral worden toegekend aan activiteiten die al succesvol zijn, waardoor alternatieve activiteiten benadeeld worden en dus minder succesvol blijven. Een goed uitgeruste en over-gedimensioneerde weg zorgt voor meer sluipverkeer waardoor het draagvlak voor instandhouding en uitbreiding van verharde wegen toeneemt en ontharding wordt tegengewerkt. Er gaan vandaag de dag veel middelen naar het uitrusten en onderhouden van verharde wegen om de gebruikswaarde van de weg te behouden, en hoe groter het gebruik door gemotoriseerd verkeer, hoe groter de vraag voor behoud. In de alternatieve situatie waarin zou worden onthard, worden middelen voor ontharden aangewend, en stijgt de natuurwaarde van de weg en het omliggend gebied. Dit maakt de omgeving interessant voor een recreant en vergroot het draagvlak voor ontharden. Door het groter draagvlak is er kans dat er meer middelen voor ontharden vrijkomen. Deze gewenste praktijk is helaas nog niet opgewassen tegen de stemmen voor de instandhouding van de verharde weg. Een goed uitgeruste weg voor auto's en vrachtverkeer wordt vandaag de dag nog belangrijker geacht dan de natuurwaarde van een gebied waar de weg doorgaat.

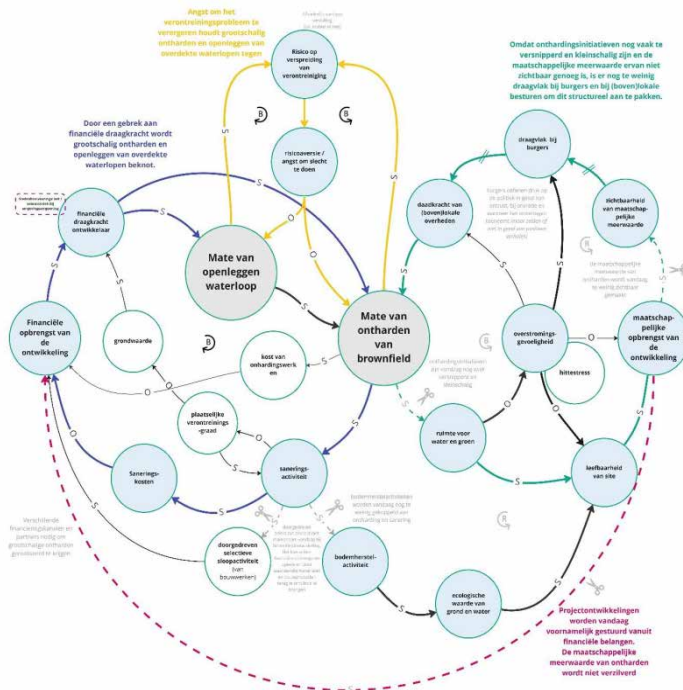
Het systeem maakt duidelijk dat er niet één oplossing is om het systeem te doorbreken. Er is een set van complexe vraagstukken die een samenhang van maatregelen vraagt.

Van systeemanalyse naar strategieën voor ontharding

Uit de systeemanalyse zijn een aantal overkoepelende strategieën te halen voor meer ontharding in Vlaanderen. Het gaat zowel over het aanpakken van onthardingsdrempels en het grijpen van onthardingskansen, als over het inzetten van kansrijke (voorstellen voor aanpassingen van) instrumenten om ontharden in de toekomst te versnellen. Een combinatie zal nodig zijn om uiteindelijk netto-ontharding te kunnen realiseren:

1. Draai de verhardingskraan dicht

De procedures en regelgeving zijn vandaag in grote mate afgestemd op verharde en niet op ontharden. De systeemanalyse maakt duidelijk dat er naast verschillende onthardingskansen, ook grote verhardingsrisico's zijn. Zeker voor open ruimtebestemmingen bestendigt de regelgeving (ongewenste) verhardingen en ontbreken er belangrijke incentives voor ontharding. De verhardingskraan dichtdraaien, betekent onder andere het overaanbod aan bouwmogelijkheden verminderen, inzetten op reconversie en overmatig verharde voorkomen. In het kader van de bouwshift worden door Vlaanderen hierin al stappen gezet. De onlangs goedgekeurde stolp op de woonuitbreidingsgebieden, de aankondiging van planologische neutraliteit en het afschaffen van de afwerkingsregel zijn daar voorbeelden van. Vandaag worden er echter nog geen winsten geboekt.



Figuur 2: Voorbeeld van een causaal loopdiagram m.b.t. verhaallijn bedrijvigheid (Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten (2023)

2. Zet in op sleutelmomenten als hefboom voor ontharden

Vandaag hangt ontharding nog in grote mate af van pilootprojecten, goede wil en subsidies. Ontharding kan veel sterker gekoppeld worden aan sleutelmomenten, waardoor minimaliseren en compenseren van verharding bij elk verhardingsproject een standaard praktijk wordt en er een versnelling hoger kan geschakeld worden in het realiseren van onthardingsdoelstellingen. Sleutelmomenten zijn bijvoorbeeld de heraanleg van wegenis, een opstartend bouwproject, een stoppende landbouwer, een verkoop of overname van een bedrijf, De hieraan gekoppelde instrumenten (zoals bestaande normen, verkoopovereenkomsten, omgevingsvergunning, ...) kunnen onthardingsdoelstellingen mee nemen. Bij de omgevingsvergunning kunnen (onthardings-) voorwaarden of een (financiële) last worden gekoppeld en/of een strengere beoordeling van de vergunningsaanvraag worden voorzien via bv. een 'onthardingstoets'. Daarmee kan een onthardingsfonds gespijsd worden. Deze aanpak vraagt om de nodige kaders voor vergunningverlening, bijvoorbeeld door de 'beleidsmatige gewenste ontwikkeling'. Het sluitstuk van deze aanpak blijft steeds de nood aan handhaving. Nieuwe instrumenten zijn niet nodig, maar vooral mensen en middelen.

3. Zet sterker in op koppelkansen en op inrichting en beheer

Ontharden is geen doel op zich. Het is een tussenstap om andere doelen te bereiken, zoals een betere infiltratie, meer biodiversiteit en een hogere belevingswaarde. De veelzijdigheid van ontharden is een sterkte omwille van de potentieel brede maatschappelijke betrokkenheid op vlak van water-, landbouw-, mobiliteits- en bodembeleid, Soms wordt de meerwaarde van ontharden al duidelijk gezien in relatie tot bijvoorbeeld water- en natuurbeheer .

Maar ontharden wordt ook soms als een risico gezien. Bij (her)aanleg van wegen of werken aan brownfields (zie verhaallijn systeemanalyse) is potentiële infiltratie van licht vervuild

oppervlaktewater bijvoorbeeld een technisch issue dat een rol kan spelen om te kiezen voor verharding en niet voor ontharding. Vandaag lijkt bodemverontreiniging in het algemeen eerder een vertragend effect op ontharding te hebben omwille van de risico's (nl. een potentiële verspreiding van de verontreiniging bij ontharden). Maar ook hier kunnen koppelkansen worden opgezocht waarbij het samenvallen van een onthardingsambitie en bodemverontreiniging aanleiding geven tot een gezamenlijke aanpak. Onthardingsprojecten gaan dus over veel meer dan afbraak van verharding. Ook inrichting en beheer achteraf en recuperatie van materiaal spelen een rol.

4. *Blijf ontharding actief faciliteren en stimuleren*

Ontharding actief blijven faciliteren kan door vertragende drempels weg te werken. De recente afschaffing van de vergunningsplicht voor ontharden is hierin een goede stap¹. Gemeenten kunnen zelf het goede voorbeeld geven door enerzijds aandacht te besteden aan overmatige verhardingen, en anderzijds een ambitieus groenbeleid te voeren, en hierdoor hun inwoners overtuigen om zelf actie te ondernemen. Het financieel stimuleren van onthardingsprojecten is ook noodzakelijk. Veel projecten worden vandaag uitgevoerd dankzij subsidies en bijkomende middelen die projectgericht kunnen worden ingezet. Voor grote onthardingsprojecten zijn zulke middelen nodig. Vaak is het in eerste instantie de investeringskost van de ontharding zelf die een drempel vormt om dit effectief te gaan doen, zoals blijkt uit het voorbeeld 'Maak Beterlo terug hip: van stadsanker tot speelbos' van de systeemanalyse. Maar er zijn ook kosten voor het groenbeheer achteraf, zowel voor het publiek domein als voor tuinen. Lasten en onderhoudskosten bij ontharden en groenbeheer worden echter vaak groter ingeschat dan ze werkelijk zijn, zeker over een lange termijn. Een theoretische berekening van Intercommunale Leiedal toont aan dat op lange termijn bekeken (60 jaar), en rekening houdende met de jaarlijkse onderhoudskosten, een asfaltvlakte zelfs opvallend duurder kan uitvallen dan een extensief beheerde groene ruimte (Onthardingsstrategie Leiedal).

Ontharden resulteert echter niet enkel in een kost, maar ook in een winst op lange termijn: de kost van urban sprawl, de kosten van wegonderhoud, de kosten van schade na overstromingen, ... kunnen verminderen indien er op een gerichte manier wordt onthard. Dit hangt samen met het feit dat verharding vandaag een éénmalige investeringskost is, de gevolggkosten (droogte, wateroverlast) worden afgewenteld op de gemeenschap.

5. *Vergroot het maatschappelijk draagvlak en vraagvlak voor ontharden*

De verhaallijnen uit de systeemanalyse vragen een groter maatschappelijk draagvlak om tot effectief ontharden te komen en om ontharding hoger op de beleidsagenda's te plaatsen. Het draagvlak voor onthardingsprojecten lijkt te groeien, maar toch nog vooral in de groep van mensen die overtuigd is van de meerwaarde ervan. Daarom moet nog meer ingezet worden op een breed narratief dat overtuigt en moet er gelijktijdig werk worden gemaakt van een gericht vraagvlak bij beslissingsnemers die nu nog niet de voordelen van ontharden inzien (zowel publiek als privaat). Dit kan door verder te bouwen aan maatschappelijke coalities die inzetten op ontharding, zoals de burgerinitiatieven die hier vandaag al werk van maken, de verschillende pilootprojecten op het terrein, ontzorging bij ontharding voor gemeenten en burgers, en initiatieven zoals 'Vlaanderen breekt uit'. Het collectief aspect speelt hierin een belangrijke rol, zoals ook duidelijk naar voorkomt binnen een aantal onthardingsprojecten: tuinstraten, pilootprojecten in wijken (die een voorbeeld vormen voor andere wijken), klimaatstedenstraten, ... Er is nog veel marge voor meer 'onthardingsambassadeurs'.

1 Zie <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/vrijstelling-vergunningsplicht-inzake-afbraak-en-ontharding>

Conclusie: naar een doelgericht onthardingsbeleid

Het is uit de systeemanalyse duidelijk dat een gecombineerde strategische benadering noodzakelijk is om de onthardingsdoelstelling onder handen te nemen. Hoewel ontharding vandaag in toenemende mate wordt erkend als een beleidsdoelstelling in ruimtelijk beleid, hemelwaterbeleid en klimaatbeleid, moeten we helaas vaststellen dat de oproep van Hans Leinfelder (plandag 2018) 'Kom op tegen verharding' nog niet voldoende is geland. Zelfs twee historisch droge zomers en een historische waterbom later, blijft het bilan negatief. Maatschappelijk draagvlak komt dan ook niet vanzelf, en een aangehouden en langdurige inspanning op alle beleidsniveaus is dan ook cruciaal om de tanker tijdig te keren.

Vanuit de systeemanalyse kunnen drie sporen en een mix van instrumenten naar voor worden geschoven om het bestaande ruimtelijk instrumentarium meer doelgericht in te zetten voor ontharding zodat de netto-verharde oppervlakte niet verder toeneemt, zie figuur 3.

Spoor 1 – Ontharden vanuit een onthardingsvisie: gebiedsgerichte planning en actief grondbeleid

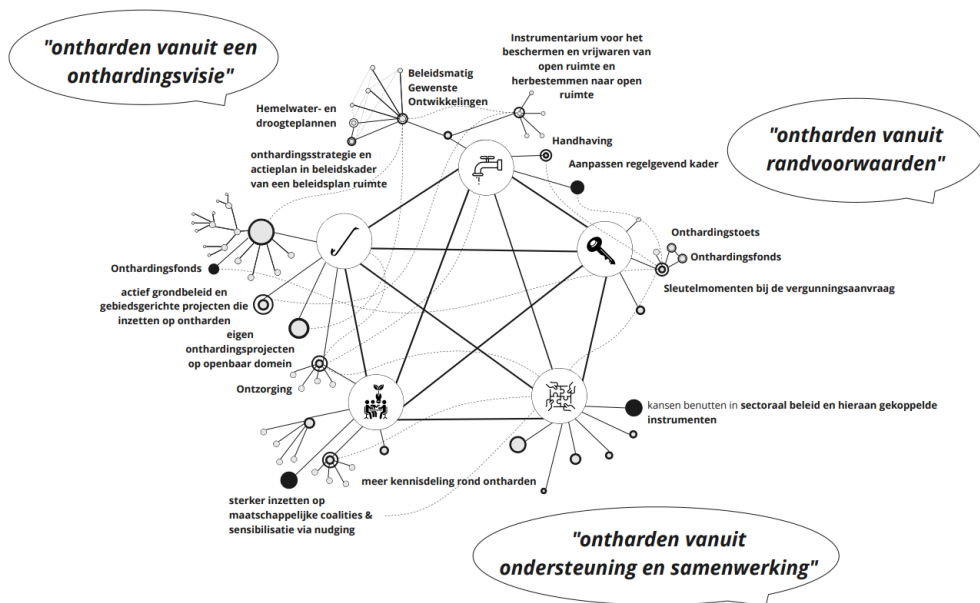
Er moet een versnelling hoger worden geschakeld wat betreft het vastleggen van de onthardingsambitie in beleidsplannen ruimte. Het opleggen van een visie op ontharding of beleidskaders groenblauwe netwerken kan voor verandering zorgen. Het inzetten van gebiedsgerichte planning in combinatie met een actief grondbeleid op cruciale plekken kan daarbij de meeste slagkracht hebben.

Spoor 2 – Ontharden vanuit randvoorwaarden: vergunnen en handhaven

Uit de systeemanalyse blijkt dat het consequent gebruik maken van het sleutelmoment van de vergunningsaanvraag een grote kans vormt om vanuit bestaand instrumentarium meer structureel te gaan ontharden. Er worden te gemakkelijk omgevingsvergunningen voor verhardingen afgeleverd en vergunningverleners op lokaal niveau beschikken over onvoldoende handvaten om vergunningen voor bijkomende verhardingen te weigeren. Het stimuleren van een restrictief beleidskader en/of juridische doorwerkingen van het onthardingsbeleid in ruimtelijke uitvoeringsplannen, maakt dat vergunningverleners meer in handen krijgen om vergunningsaanvragen te beoordelen op verhardingsgraad. De omgevingsvergunning – en hiermee gekoppelde handhaving – is een belangrijk en kansrijk instrument voor versneld ontharden in Vlaanderen.

Spoor 3 – Ontharden vanuit ondersteuning en samenwerking: stimuleren, faciliteren en sensibiliseren

Ontharding dient nog meer gestimuleerd te worden m.b.v. financiële middelen afkomstig van subsidies of middelen vanuit een onthardingsfonds. Faciliteren kan door het ontzorgen van partijen die vaak niet de kennis hebben om te weten waar en hoe men kan ontharden. Het blijft essentieel om samen met andere sectoren en actoren (overheid, middenveld en privaat) verder te bouwen aan het maatschappelijk draagvlak voor ontharden, wat het ruimtelijk instrumentarium overstijgt. Via nudgingtechnieken werken aan een breed narratief dat overtuigt. Bouw verder op de burgerinitiatieven die vandaag werk maken van ontharding, en steun brede sensibiliserende initiatieven zoals het Vlaams Kampioenschap Tegelwippen.



Figuur 3: Overzicht van de 5 strategieën en 3 sporen om tot een doelgericht onthardingsbeleid te komen, Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten (2023)

Referenties

- Antea Group, VITO en GSJ Advocaten (2023). Overzicht en evaluatie van de inzet van bestaand instrumentarium inzake ontharding, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Cockx, K., Pieters, J., Willems, P., Vanacker, S. (2022). Jaarlijkse bodemafdekkingskaart Vlaanderen: Technisch rapport. Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Departement Omgeving (2021). Ruimterapport Vlaanderen 2021. Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen.
- Departement Omgeving en Architecture Workroom Brussels, Vlaanderen breekt uit (2021). Proeftuinen ontharding. Werkboek met een overzicht van alle proeftuinen van generatie 1 en generatie 2 van het traject 'proeftuinen ontharding'.
- Leiedal, ZEROregio Departement Omgeving. Regionale onthardingsstrategie. Geraadpleegd op: Onthard je mee? | Leiedal.
- Leinfelder, H. (2018). Kom op tegen verharding! Pleidooi voor een antirookcampagne in het Vlaams ruimtelijk beleid.
- Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., Zwerts, E. (2021), Onthardingswinst: Afwegingskader en kansenkaart, Uitgevoerd door RE-ST, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Nooit of nu VERBEELDEN

Linda Carton

Een nationaal scenarioproject over ons toekomstige stedelijk en landelijk gebied en landschap is nodig

Kersten Nabielek, David Hamers en Rienk Kuiper

Nederland 2050: vier scenario's als hulpmiddel voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid

Jan Schreurs

'Landschap' als denkbeeld: de toekomst vertellen en verbeelden

Een nationaal scenario project over ons toekomstige stedelijk en landelijk gebied en landschap is nodig. Met een écht lange-termijn visieproces gericht op de Ruimtelijke Ordening van Nederland over 100 jaar

Opinie: Met een set lange termijn scenario's kunnen wetenschappers, studenten en met participatieve inbreng in een gefaciliteerd visievormend proces ook burgers de richting, keuzes en sporen van grote transities beter overzien en constructiever meedenken in het maatschappelijk debat.

Linda Carton

Stellingen:

1. Een écht lange-termijn visie voor de Ruimtelijke Ordening van Nederland is nodig, voor over 100 jaar en 50 jaar. (Naast middellange scenario's en visies voor 2030 en 2040.)
2. Beleidsmakers en academische kennisinstellingen en HBO's hebben teveel in eigen werelden hun werk gedaan in de afgelopen 15 jaar.
3. Een korte bloemlezing van de Kamerbrief RO van 17 mei 2022 toont een trendbreuk met het verleden, er wordt weer meer inhoudelijke visie en regie gevoerd vanuit het departement VRO, met strategische overwegingen ten aanzien van de echt lange termijn van 100 jaar. Dat is mooi!
4. Onderwijsopdrachten en studentenprojecten zijn de afgelopen jaren vooral lokaal en bottom-up gefocusseerd geweest, mede omdat daar veel gebeurde, er was weinig top-down regie.
5. Het zou goed zijn als de wereld van universiteiten en HBO's contactmomenten of overlegtafels hebben met de visie- en beleidsvorming die op Rijksniveau en bij de provincies plaatsvindt. Scenario studies bieden creativiteit en mogelijkheden om (aanvullende) analyses te doen, en met creatieve 'what-if' veranderingen te experimenteren, naast landschappelijk ontwerpend onderzoek ook in de zin van institutioneel ontwerpend onderzoek.
6. Participatie met maatschappelijke organisaties en burgers zou gefaciliteerd kunnen worden, juist ook in vroege stadia bij startnoties. Bij de regionale RES-processen is er voorzien door middel van regio-ateliers. Bij het toewerken naar een aangescherpte NOVI, of een nieuwe nota Ruimte in 2024, zou hier meer aandacht voor mogen zijn. Onderzoek naar participatieve visievorming in RO processen heeft aangetoond dat overleg in vroege fasen van een beleidsvormingsproces zich later vaak 'terugbetaalt', samenleving en overheid kunnen elkaars standpunten er door leren begrijpen, met meer begrip voor elkaars standpunten.

Een nationaal scenario project over ons toekomstige stedelijk en landelijk gebied en landschap is nodig. Met een écht lange-termijn visieproces gericht op de Ruimtelijke Ordening van Nederland over 100 jaar

Opinie: Met een set lange termijn scenario's kunnen wetenschappers, studenten en met participatieve inbreng in een gefaciliteerd visievormend proces ook burgers de richting, keuzes en sporen van grote transitie beter overzien en constructiever meedenken in het maatschappelijk debat.

Linda Carton

Voorwoord

Aanleiding voor dit opinie paper vormde de wens om met de planologie vakgemeenschap in Nederland in discussie te gaan. Bij het verschijnen van de NOVI in 2020 hebben we in onze planologie groep besproken of we een inspraaknotitie zouden schrijven om ook vanuit de academische wereld een bijdrage te leveren, en bijvoorbeeld op te roepen tot meer inhoudelijke en lange-termijn visie op landelijk niveau. Maar destijds ging onze vakgroep gebukt onder enorme werkdruk. Inspraak heb ik destijds alleen mondeling gegeven, in één van de presentatie-avonden, op het provinciehuis in Gelderland. Bij het indienen van dit abstract in maart 2023 ga ik vooral uit van de NOVI uit 2020 en het aanvullende beleid uit 2022 over de Nederlandse Ruimtelijke Ordening, met de ontwikkelingen die verder in het nieuws te volgen waren op gebied van Klimaat en Energie, Landbouw en Stikstof, etc. Op het moment van indienen van dit artikel, in mei, is zojuist de planologie lezing van minister De Jonge in Groningen uitgesproken. Afgelopen maandag 8 mei 2023 gaf minister de Jonge een toespraak en zette daarin visie uiteen en het plan om een aangescherpte NOVI te schrijven, of liever gezegd, een nieuwe landelijke Nota Ruimte, in 2024. Mét daarin een lange termijn visie benoemd, en analytische studies met behulp van what-if scenario's, "stel-dat scenario's." Blijkbaar is het ministerie VRO reeds bezig met een lange-termijn visie, die zo node gemist wordt, en wordt met what-if scenario's gewerkt, voor toekomststudies over de lange termijn. De reacties van collega's na de planologie lezing spraken van opluchting en positieve ontvangst: de vakwereld is blij met een nieuwe (weder-) opbouw van het ministerie VRO, en de ambitie om een nieuwe lange-termijn visie te ontwikkelen met alle bestuurslagen, ook het nationale schaalniveau. De minister timmert hier hard en daadkrachtig aan de weg. Mooi! Dan had ik deze opinie misschien niet hoeven schrijven, er wordt reeds aan gewerkt. Daarom voeg ik hierbij een voorwoord en een kort nawoord bij.

Ik zie geen mogelijkheid om het paper naar aanleiding van kersverse bronnen te herschrijven. De achtergrondkennis over de RO beleidslijn vanuit het ministerie VRO haalde ik vooral uit de Tweede Kamerbrief uit 2022 van 17 mei 2022 (Kamerbrief, 17 mei 2022). Die vond ik een opvallende breuk met de beleidslijn van het afgelopen decennium, in positieve zin. In de meest actuele brief vanuit het parlement die ik heb kunnen meenemen, van maart 2023, worden veel aanbevelingen van de RLI overgenomen (Beslisnota bij Kamerbrief, 16 maart 2023). Onder andere deze: "De Rli beveelt versterking aan van: sturing en regie in het nationaal ruimtelijk beleid, het middenbestuur, decentrale uitvoeringskracht en de rol van de burger; en vraagt aandacht voor het benutten van elkaars kwaliteiten." (Beslisnota, 16 maart 2023) Ik zou die oproep door willen trekken naar participatie met de vakwereld, inclusief de wetenschap en studenten – het gaat immers om hun toekomstige landschap – en via gefaciliteerde processen en ateliers tevens met burgers. Dit om tegenwicht te bieden tegen het beeld dat 'corporate Nederland' en grote projectontwikkelaars in Nederland de dienst uitmaken, en om door gefaciliteerde overlegprocessen tot een constructiever debat over onze toekomst te komen.

Als de overheid niet de dialoog organiseert, dan blijft het vooral een “wij-zij” denken, en die kloof tussen burgers en ‘Den Haag’ wordt thans als enorm diep en breed ervaren. Mijn pleidooi is dit: besteed aandacht aan overleg over de Ruimtelijke Ordening, zowel binnen Bestuurlijk Nederland, als ook daarbuiten – en dan niet alleen met marktpartijen die kunnen bouwen en ontwikkelen, maar ook met partijen die daar zelf geen eigenbelang bij hebben. De academische wereld en onderwijswereld van universiteiten en HBO’s hebben, anders dan andere actoren, geen eigen belang in het ‘RO speelveld’, anders dan meedenken, mee innoveren en experimenteren, mee reflecteren, adviseren, analyseren, en ja, soms ook scherpe kritiek leveren. Betrek deze universiteiten en HBO’s, de nationale Ruimtelijke Ordening én het maatschappelijk debat zullen er beter van worden. Vervolgens kunnen zij ook helpen bij het faciliteren en ondersteunen van regionale processen in de verschillende streken en provincies, als er burgers worden betrokken in ateliers, zoals eerder bij de Regionale Energie Strategieën voor het sectorale beleid werd uitgezet. Dergelijke ateliers worden vooral uitbesteed door de overheid aan adviesbureaus, gezien snelheid en resultaatgerichtheid op de korte termijn is dat begrijpelijk. Maar met inbouwen van kleine budgetten of randvoorwaarden tot samenwerking, zouden kennisinstellingen er veel beter op kunnen aanhaken en inspelen, en kan er in meer onderling overleg strategischere afstemming en samenwerking tot stand worden gebracht, in plaats van ad-hoc contacten en keuzes door een student of een docent. Cursussen, ateliers, afstudeerprojecten, stages, lenen zich prima voor innovatieve denk-oefeningen over lange-termijn, met verschillende *what-if* scenario’s, diens consequenties en oorzaken, en verbeelding van de mogelijke Nederlandse Ruimtelijke Ordeningen van de toekomst.

Leeswijzer

In dit opinie paper poog ik twee kanten te schetsen: de overheidskant, en de kant van het onderwijs aan studenten planologie. In paragraaf 2 geef ik een korte historie van de laatste 15 jaar aan ruimtelijk relevant regeringsbeleid. In paragraaf 3 zet ik mijn persoonlijke opinie uiteen, met uitleg waarom ik een lange-termijn visie voor Nederland over 100 jaar nodig vindt. In paragraaf 4 vertel ik met een korte bloemlezing de laatste ontwikkelingen vanuit het departement VRO met een nieuwe beleidskoers voor RO in Nederland, voor zover ik dat van buitenaf heb gevolgd. Vervolgens stap ik in paragraaf 5 over op ontwikkelingen binnen de muren van de universiteit als onderzoeks- en onderwijsinstelling. In paragraaf 6 ga ik in op een bijzonder aspect van het huidige onderwijs, onze studenten van nu zijn pessimistisch over de toekomst. Ik behandel daarom een paar concepten uit theorievorming over klimaatbeleid en waterbeheer om lichtpuntjes en handelingsperspectieven te benoemen. In paragraaf 7 ga ik in op de vraag hoe die kennisuitwisseling er uit zou kunnen zien. Het deel I met paragraaf 1 t/m 4 over nationaal planologisch beleid in Nederland is onafhankelijk leesbaar ten opzichte van deel II met paragraaf 5 t/m 7 over voorbeelden van ‘institutioneel ontwerpend onderzoek’ en enkele theoretisch concepten in de bachelor ‘Geografie, Planologie en Milieu’ en master opleiding planologie aan de Radboud Universiteit. Tenslotte geef ik in paragraaf 8 een afronding.

Structuur:

1. Inleiding
2. Sociaal geconstrueerde kruispunten: transities worden crises
3. Opinie: Een écht lange-termijn termijn visie voor Nederland maken is nodig
4. Nieuwe koers: Beleidswending VRO naar een nieuwe nota en lange termijn
5. Wat doen we aan de Radboud Universiteit met onze studenten planologie?
6. Onderwijs aan studenten, pessimistisch toekomstperspectief versus hoop
7. Kansen voor toekomstgerichte kennisuitwisseling tussen beleid en wetenschap
8. Ter afronding

1. Inleiding

In de afgelopen 20 jaar is de ruimtelijke planning in Nederland gedepolitiseerd en vooral door een financieel-economische bril bekeken. In de nasleep van de financiële crisis in 2008 boekten gemeenten grote verliezen af op hun grondbedrijf. In jaar 2013 stabiliseerden de huizenprijzen zich, en de Europese economie groeide. Met distributiecentra, energie-infrastructuren en grote megastallen werd een beslag gelegd op de ruimte, maar er werden geen nieuwe grootschalige woningbouwlocaties à la de VINEX locaties aangewezen.

In 2020 werd de nieuwe lange termijnvisie voor de Nederlandse ruimtelijke planning op nationaal niveau vastgesteld. Het was een vrij geruisloze stap met de publicatie en vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie 'NOVI' (Ministerie BZK, 2020) in de Staatscourant op 15 september 2020. Echter, een écht lange-termijn perspectief bood deze NOVI niet. De zeespiegelstijging werd nog geen issue genoemd en het debat daarover werd in deze nota niet aangekaart. Energie stond weliswaar op prioriteit nummer één, maar er werd vooral een proces-commitment uitgesproken. De uitwerking moest gaan plaatsvinden in de regio, waar in een Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (RES) gemaakt zouden gaan worden om de moeilijke besluiten te nemen waar we lokale energie uit wind, zon en water gaan winnen, met een versie RES 1.0 als 'bod' vanuit de regio aan het Rijk. Inmiddels werken regio's aan RES 2.0 versies die klaar moeten zijn op 1 juli 2023¹. De verstedelijking wordt geacommodeerd in metropoolregio's als Amsterdam, terwijl deze stad reeds trekken vertoont van een oververhitte huizenmarkt waar buitenlands kapitaal (o.a. internationaal kenniswerkers en platforms als AirB&B) de prijzen enorm opdrijven. Sommige woonwijken in Amsterdam verworden tot verkapte hotelwijken, met termen als 'rolkofferterreur' en klachten over de leefbaarheid. Hoofdsteden als Amsterdam barsten uit hun voegen, mede gestimuleerd vanuit een aanbod aan spotgoedkope vliegreizen. In deze praktijk en 'woningmarkt' wordt een woning ondertussen steeds meer als een 'commodity' gebruikt, een kapitaalgoed dat ook particuliere burgers deels of geheel kunnen verhuren aan toeristen voor neveninkomsten.

Het contrast met het landelijk gebied is groot. Terwijl in de Randstad de investeringen zich opstapelen, zien burgers in streken in de provincie en regio's in de periferie van Nederland de voorzieningen op het platteland -sterk- verschrompelen. Doordat er weinig wordt bijgebouwd, trekken jongeren weg. Niet alleen hoger opgeleiden, ook mensen op zoek naar een lagere of middenklasse baan, hebben veel moeite om een betaalbare woning te bemachtigen. Dat lukt vaak niet meer in het geboortedorp, ook voor dat gedeelte van de bevolking dat erg honkvast is en graag blijft wonen dicht bij het ouderlijk huis. Graag blijven deze jongeren dicht bij, bijvoorbeeld zodat ouders kunnen helpen met oppassen op kleine kinderen, en warme banden met een actief lokaal verenigingsleven. Maar eenmaal vertrokken, komen jonge gezinnen niet zomaar terug. Ook hun inzet in weekenden bij sportvereniging, muzieklés of carnavalsvereniging verhuist mee naar elders. De vergrijzing in het ouderlijk dorp zet door en scholen, sportclubs, en buurtbussen zien het aantal leden en gebruikers dalen, jaar na jaar. Hierdoor kunnen verschrompelde voorzieningen en vergrijzing in het verenigingsleven op het platteland zorgen voor een neerwaartse spiraal. Dit draagt bij aan een gevoelde kloof tussen plattelandsgemeenschappen en 'de Randstad.'

1 Bron: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/>

2. Sociaal geconstrueerde kruispunten: transities worden crises

Het kruispunt waar de Nederlandse planning zich anno 2023 op bevindt, is voor het grootste deel sociaal geconstrueerd: het is geen natuurverschijnsel dat ons overkomt. De stikstofcrisis is een dieptepunt waar de wal eindelijk het schip moet keren. De mestoverschotten zijn al meer dan 20 jaar te hoog, laat ik me vertellen door collega's die naar het landbouwbeleid kijken, maar nog steeds stijgt de stikstofuitstoot. Eigenlijk gebeurt hier op nationale schaal, wat met het broeikasgas CO₂ op mondiale schaal gebeurt: 20 jaar lang wordt er gepraat over kleine stapjes. En er worden kleine stapjes gezet, maar de transitie-uitdagingen komen veel sneller op ons af, in proporties van niet-lineaire, maar eerder exponentiële groei (Scheffer, 2009; Loorbach and Rotmans, 2010). Ik bespreek kort drie van zulke ontwikkelingen, waarbij de Nederlandse overheid op een kruispunt is komen te staan.

Kruispunt 1: Woningbouw overlaten aan de markt na de financiële crisis in 2008

Anticyclisch beleid maken, of werk maken van spreiding van spillover effecten naar de rest van Nederland buiten de Randstad, die ontwikkelingen bleven uit: de vragen werden niet gesteld in de NOVI van 2020. Sterker nog, het ministerie van VROM werd op 14 oktober 2010 tot veler verrassing ontmanteld. Het beeld was dat Nederland 'af' was, 'visie' werd politiek een vies woord. Het geloof in 'de markt' schoot door in bezuinigingsdrift en afromen enerzijds, en anderzijds in het loslaten van regie, en het lanceren van beleidsprogramma's met een grote decentraliserings- en liberaliseringsdrang. Het voorbeeld van de verhuurdersheffing voor woningbouwcorporaties springt in het oog als voorbeeld van afroming sinds 2013.

'Ruimte geven aan bottom-up' organische ontwikkelingen was een noodsprong voor grote woningbouwlocaties die reeds door overheden waren aangekocht, maar waar de vraag tijdelijk verschoof vanwege de financiële crisis in 2008. Zo werden grote woningen op IJburg nog tijdens de planvorming her-ontwikkeld zodat er kleinere eenheden konden worden gebouwd, en in ontwikkelingsgebieden zoals Amsterdam Buiksloterham en Almere Oosterwold werd aan zelfbouwers het initiatief teruggegeven. Dit soort grote locaties en verstedelijkingsprogramma's zouden een decennium eerder in VINEX-wijken aan grote projectontwikkelaars zijn voorbehouden. Nu is die zelfbouw prachtig voor de zelfredzame burger, maar niet alle burgers hebben zelfbouwcapaciteiten. In retrospect was de impliciete 'visie' van de kabinetten tussen 2008 en 2020: "De huizenmarkt lost het zelf maar op, wij volgen de markt, *gemeenten en lokale overheden, veel succes!*"

Met een minister van VRO die weer een agenda voor de volkshuisvesting mag maken, is dit standpunt anno 2023 drastisch van richting veranderd. Er komt dan ook een aanscherping van de NOVI, de verhuurdersheffing wordt afgeschaft, en nieuwe wetten worden aangekondigd om huurders beter te beschermen. In de woorden van minister de Jonge: "Het Rijk herneemt de regie."

Kruispunt 2: Verkokerde RO regelgeving op de schop, bouw van een ingewikkeld ICT-systeem

Tegelijkertijd met het overlaten van Ruimtelijke Ordening aan decentrale overheden en de markt, werd een mammoetoperatie opgezet om rigoureuus te hakken in het wettelijk kader, met een nieuwe integrale Omgevingswet waarin vele wetten zouden opgaan. In deze wet zou ruimte komen voor participatie, en voor initiatiefnemers die met eigen plannen bij de overheid aankloppen. Wat wel en niet mag zou met een uitgebreide geo-ICT-infrastructuur worden gemoderniseerd in een **Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)**.² Met de publieke interface van



dit systeem kunnen private en publieke partijen grasduinen en kunnen zij zelf onderzoeken en inzien wat waar mag, of wat waar tenminste niet verboden is. Juristen waarschuwen reeds jarenlang voor de kwetsbaarheid van datgene en diegene die juist beschermd werden en worden door regels, en dat juist ondernemers en machtige partijen met tijd en middelen om zich hierin te verdiepen, baat zullen hebben bij dit nieuwe stelsel. Dat betekent meer macht bij reeds bemiddelde en machtige spelers. Terwijl bewoners, die zelf niet actief bezig zijn met de ruimtelijke planning, nog maar moeten afwachten welke bescherming dit nieuwe stelsel hen zal bieden. Vooral tijdens de omschakeling kan verwarring ervoor zorgen dat een paar partijen hun kans grijpen, en de overheid met initiatieven bestoken waar een gemeentebestuur geen weerwoord op heeft. Of waar een gemeenteraad alleen de korte-termijn voordelen ziet. Een treffend voorbeeld hiervan waren de plannen van Facebook om een nieuw datacenter in Zeewolde te bouwen in 2021, waar het Rijk een stokje voor kon steken door gronden, in haar bezit, niet te verkopen. Maar lang niet alle grond is nog in publieke handen. Nu is de invoering van de Omgevingswet voorzien in januari 2024. Dan zullen de regels niet langer via sectorale wetten, regels en procedures verlopen, maar via de kaders van de integrale Omgevingswet. De hoop is dat overheden meer integraal gaan denken en werken en weer meer overzicht krijgen doordat regels vereenvoudigd en procedures geautomatiseerd en gestandaardiseerd zijn, met digitale omgevingsplannen. Ik hoop daarentegen ook dat de overheden goed genoeg zijn voorbereid, en 'wakker en waakzaam' zijn in de winter en voorjaar van 2024, en ingrijpen als blijkt dat bijvoorbeeld grote hoeveelheden grond bij notarissen onder de hamer gaan, en het Kadaster in 2024 grote verschuivingen in grondbezit en vastgoed eigendom constateert.

Kruispunt 3, Milieubeheer is gedecentraliseerd maar schiet te kort, versterking is hoognodig

In het afschaffen van het ministerie VROM en het opdelen van de bijbehorende Directoraten is veel kennis verloren gegaan. Ook in de monitoring en inspectie van het milieu en de leefomgeving. In 2016 werden regionale Omgevingsdiensten ingesteld om het milieu te beschermen, met uitvoerende taken op het gebied van Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH-stelsel). De financiering werd echter afgeknepen, mede door brede onder-financiering van gemeenten door het Rijk bij het decentraliseren van taken. Zo werd in die tijd ook de Wet Maatschappelijke Ondersteuning op het bord van gemeenten gelegd. Hiermee werd de financiële krapte eigenlijk bij gemeenten 'over de schutting gegooid' door het Rijk. Het rapport van de adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2021) onder voorzitterschap van Van Aartsen 'Om de leefomgeving' uit 2021 spreekt boekdelen, het is uiterst slecht gesteld met de milieuhandhaving en het bestrijden van milieucriminaliteit. Het recente rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023) (OVV) 'Industrie en omwonenden' bevestigt dit beeld. Deze onderzoeksraad stelde casus onderzoek in bij drie grote vervuilende bedrijven, Tata Steel IJmuiden, Chemours en Asphalt Productie Nijmegen tussen 2021 en 2023. Zij constateerden dat de overheden en grote bedrijven zich onvoldoende inspannen om milieurisico's voor de gezondheid van omwonenden te minimaliseren door maximale inzet op meting en monitoring, kennisdeling, en beperking van de uitstoot van gevaarlijke stoffen. De beide milieurapporten 'Om de leefomgeving' en 'Industrie en omwonenden' kort samengevat: Er is dus sprake van verwaarlozing van landschap en milieu in het overheidsbeleid. Het is niet raar dat burgers het gevoel hebben dat de overheid er niet -meer- voor hen is. In de woorden van de OVV:

"Het onderzoek legt bloot dat voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies verbetering noodzakelijk is. Het wantrouwen hierover van omwonenden tegen industrie en overheid is invoelbaar." (De Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2023)

Op milieugebied hebben we de rechtszaken over klimaat en stikstof van ngo's Urgenda en Mobilisation for the Environment (MOB) dan nog niet besproken. In deze rechtszaken werd geconstateerd dat de Overheid haar eigen beleidsafspraken en internationale beleidskaders niet nakwam, en dus greep de rechter in. Het is opvallend dat er na een rechterlijke uitspraak niet een daadkrachtige beleidswijziging werd ingezet. Bij de Urgenda zaak werd afgewacht tot de onomkeerbare uitspraak van de Hoge Raad.

Samenvattende terugblik op deze drie kruispunten:

Waar de Omgevingswet een uitgekleed, liberale kaderwet is geworden, worden er nu gelukkig aanvullende regels en wetten ingevoerd om de regie op Rijksniveau te hernemen. Op het gebied van woningbouw en woningverhuur, alsmede landbouw en natuur en tevens energie, worden extra wetten en nationale beleidsprogramma's uitgerold. Ook wordt het ministerie van VRO wederopgebouwd. Dit zijn positieve signalen voor een universitair docent planologie! Ik hoop dat naast het Directoraat-Generaal Volkshuisvesting en Bouwen, de *inspectierol* voor milieubeheer en de *rijksplanologische* rol in ere worden hersteld in de komende jaren. Of dit in een 'eigen gebouw' plaatsvindt of in het gebouw van BZK, dat maakt me niet zo veel uit, als er maar een minister van VRO is met eigen Directoraten Generaal en eigen kennisopbouw. En eerlijk gezegd zie ik dan geen reden om de ministeries van BZK en VRO dan *niet* te ontvlechten, en VRO weer als eigenstandig ministerie op de kaart te zetten. Internationaal gezien heeft Nederland daar hoge bewondering mee geoogst in het buitenland. Onze internationale studenten zijn zeer verguld als zij met iemand van het PBL in Den Haag mogen spreken over lange-termijn toekomstscenario's, en overigens ook als ze met een planoloog door de stad Den Haag wandelen die trots uitlegt hoe de stad in zo'n 20 jaar tijd een vrijwel autoloos centrum voor elkaar heeft gekregen. De wisselwerking tussen bestuurslagen Rijk, provincies, waterschappen (ook heel bijzondere democratische instituties) en gemeenten voor deze studenten iets wat ze willen ervaren door hier te zijn, tijdens hun master studie planologie: hoe krijgt Nederland deze ordening van het landschap voor elkaar, met zoveel mensen en zoveel conflicterende ruimteclaims?

3. Opinie: Een écht lange-termijn termijn visie voor Nederland maken is nodig

De behoefte aan inbreng in het maatschappelijk debat heeft me ertoe aangezet om eens een opinie te schrijven voor de Plandag in 2023. Mede ingegeven doordat er eindelijk meer tijd en ruimte voor onderzoek ontstaat bij de universiteit, nu er na jaren van bezuinigingen nieuwe collega's worden aangesteld. Ik wil hier proberen enkele van mijn aandachtspunten, die tijdens colleges en in interacties met studenten tijdens het onderwijs naar voren komen, op te schrijven. Om het debat met de samenleving en de wereld met vak professionals op te zoeken.

Laten we weer Keynesiaanse theorie uit de kast halen, en anticyclisch beleid maken. Maar dan niet alleen voor de **verdeling van financiële eenheden**, die uiteindelijk onze 'waardering voor productie en consumptiegoederen representeert' in financieel gedreven 'markten'. Waar wij waarde aan hechten, is deels subjectief en sociaal geconstrueerd – nadat eerste levensbehoeften zijn vervuld. Juist voor het omgaan met en de verdeling van **fysieke schaarse goederen** zoals **grond** ofwel ruimte en het schaarse **fysieke 'milieubudget'** zoals de CO₂ voetafdruk en stikstofuitstoot zouden we *anticyclisch* kunnen sturen naar gelang de ecologische cyclus dat vraagt. Gekoppeld aan een beleidscyclus waar de fysieke eenheden centraal staan, zoals bij een duurzaamheidsjaarverslag: het gaat dan om grond, hoeveelheid uitstoot, en dit kan nieuwe condities stellen aan het ruimtegebruik en normstelling, zoals grondwaterpeil, aantallen vee in een gebied of hoeveelheden nieuw te bouwen woningen in een regio: de fysieke eenheden en

ecologische schaarste staan dan centraal, dit vormt een 'onderlegger' voor de economische investeringen die daarvan worden afgeleid – en niet andersom. De hoeveelheid grond die aan woningbouw of aan energie of landbouw wordt toegekend, kan verschuiven met de jaren en de mate van woningbouwtekorten – meer flexibel bouwen en woningen voor een tijdelijke periode van 10 jaar neerzetten, kan daarbij helpen.

De hoeveelheid CO₂ die we gezamenlijk mogen uitstoten om de doelen te halen die we hebben toegezegd aan het Parijs Klimaatakkoord in de vastgelegde zogenoemde Nationally Determined Contributions (NDCs), dit uitstootbudget ofwel 'Carbon Budget' wordt nog schaarser als we de 1,5 graden commitment serieus nemen: elke ton CO₂ die we minder uitstoten, telt, in het voorkomen van immense droogten en overstromingsrampen in de komende decennia. En we zitten er inmiddels midden in, getuige de omvang en mate van recente droogte en overstromingen, zowel binnen als buiten Europa. Laat overheden, op alle schaalniveaus, dus Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies het voortouw nemen om milieukosten te 'internaliseren', de markt doet dit niet uit zichzelf. Ook het verspreiden van woningen doet de markt niet uit zichzelf, markt volgt vraag. Als we de oververhitte huizenmarkt van Amsterdam willen afremmen en de leefbaarheid op het platteland willen beschermen, dan zullen we meer moeten en kunnen 'tegensturen.' Anticiperen is mogelijk, water, bodem, zeespiegel, en ook investeringen in steden en banengroei laten trends zien waaraan we kunnen rekenen en beredeneren, en waar we bandbreedtes en scenario's op kunnen maken.

Een écht lange-termijn termijn visie voor Nederland maken is nodig, om de juiste vragen te stellen: om 100 jaar vooruit te kijken, om anticyclisch te kunnen bijsturen, en om het debat hierover weer met elkaar te voeren; zowel onder vakgenoten, als met gewone burgers. Dat is mijn opinie en pleidooi.

4. Nieuwe koers: Beleidswending VRO naar een nieuwe nota en lange termijn

Een korte reflectie op recente nota's en brieven over Nationale Ruimtelijke Ordening

Als gevolg van het voornemen om aan de Plandag 2023 deel te nemen en in debat te gaan met planologen uit de praktijk, met hopelijk planologen van provincies, en van adviesbureaus die hier mee bezig zijn, heb ik de recente Kamerstukken en beleidslijnen bekeken – als universitair docent ben ik zoveel met onderwijs bezig, dat ik daar normaliter helaas niet aan toe kom. Voor een cursus met ateliers met master studenten planologie, voor het maken van 'serious games' in zogenoemde "Urban Future Labs", heb ik de stukken over de nota's Programmaplan NOVEX, programmaplan Mooi Nederland en de Tweede Kamerbrief over RO van 17 mei 2022, gedownload.

Vooraf de Kamerbrief stemt hoopvol, optimistisch, en constructief denkend: Er gaat weer lange-termijn denken uit van het ministerie VRO (of eigenlijk minister VRO in het ministerie BZK). Ik had achteraf gezien, dit abstract en opinie stuk misschien niet hoeven te schrijven, of althans de zorgpunten die bij mij leven, spelen ook in de beleidspraktijk, en er wordt aan gewerkt. Ik zie met hoop een 'aangescherpte NOVI' of een nieuwe 'nota ruimte', gepland voor zomer 2024, tegemoet. Ik voeg hier een korte bloemlezing toe met quotes uit de Kamerbrief, waaruit de aandacht voor het lange termijn perspectief blijkt. In dit geval heb ik deze bloemlezing toegespitst op zeespiegelstijging en waterproblematiek, dat als één van de lange-termijn uitdagingen wordt erkend (cursief toegevoegd). Als u momenteel bezig bent met het leggen van de provinciale puzzels als planoloog die voor een gemeente of provincie werkt dan kent u deze tekst wellicht beter dan ik. Voor wie de Kamerbrief van mei 2022 niet kent, is deze bloemlezing een signaal uit de

beleidsdocumentatie dat hier inderdaad over de lange-termijn wordt nagedacht. (En niet alleen over de korte-termijn van bijvoorbeeld een kabinetsperiode).

Bloemlezing Kamerbrief

Er worden in de Kamerbrief (ibid, 17 mei 2022) drie toekomstperspectieven geschetst, zie figuur 1. In deze figuren zijn de opgaven benoemd, de kaartbeelden met de perspectieven bevatten nog geen hoofdstructuren of concrete aanwijzingen. De kaartbeelden hierbij moeten gaan verschijnen na de 'puzzel' de provincies moeten leggen, en de afstemming met en huiswerk door het Rijk (zie tabel 1). Dit proces is binnen strakke, korte-termijn kaders georganiseerd middels diverse overlegtafels bij provincie en Rijk, en bestuurlijke afstemming in gremia zoals het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving en Bestuurlijk Overleg MIRT. Een conclusie is, dat 2023 een druk beleidsmaak-jaar zal zijn bij de provincies en het Rijk.

Planning van provinciale puzzels, programma NOVEX

- Startpakketten, oktober 2022
- Provinciale puzzels, juli 2023
- Ruimtelijke arrangementen, oktober 2023
- Huiswerkfase en concretiseringsfase, winter en voorjaar 2023 – 2024
- Ontwikkelperspectieven, juli 2024
- Uitvoeringsagenda's inclusief Ruimtelijke Investerings Afspraken, (geen datum).

Tabel 1. Planning van het beleidsproces met programmering in de tijd, de routekaart NOVEX op hoofdlijnen (bron: Ministerie BZK, juli 2022, Programma NOVEX.)

Bodem en water worden sturend, meer dwingend dan nu het geval is

De klimaat- en wateropgave wordt in de brief vaak genoemd, niet alleen bij bodem en water, ook bij het toekomstperspectief voor verstedelijking en corridor ontwikkeling. Het behoud van zoetwatervoorraden, tegengaan van verzilting, meebewegen of anderszins inspelen op zeespiegelstijging en het bijsturen van verstedelijkingsdruk van de Randstad af richting het noorden, oosten en zuiden van het land; het wordt allemaal expliciet benoemd.

"De zoetwaterproblematiek uit zich op de hogere zandgronden in grote watertekorten tijdens hete en droge periodes en fikse wateroverlast bij piekbuien. De oorzaak ligt in een watersysteem dat (nog) niet weerbaar is tegen klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen. [...] Door de combinatie van zeespiegelstijging en lagere rivierafvoeren in de zomer zal de verzilting in laag Nederland toenemen. De vraag is hoe lang de zoetwatervoorraad hier nog tegen bestand is." (pagina 7)

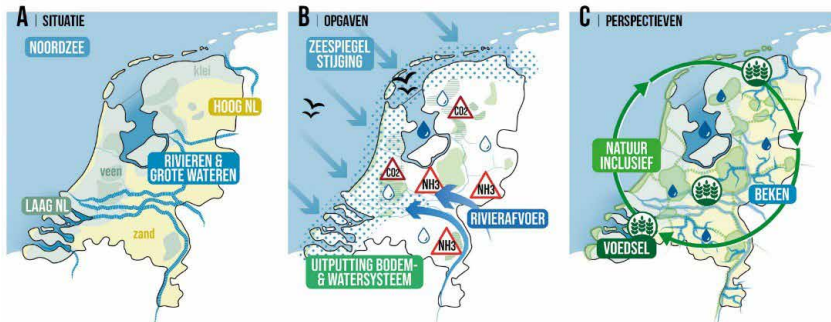
Over perspectief 1, perspectief voor landbouw en natuur: "Wat zijn concrete kortetermijnacties die voorsorteren op langetermijnoplossingen? Hoe kan de landbouw toekomstperspectief worden geboden binnen de mogelijkheden van het bodem- en watersysteem en de doelen voor stikstof/biodiversiteit, vitale bodem, waterkwaliteit en -kwantiteit en klimaat? [...] Hoe wordt nu al voldoende ruimte gereserveerd om het land ook op de lange termijn veilig te houden voor overstromingen vanuit zee en rivieren? Hoe en waar wordt voldoende ruimte voor waterberging gerealiseerd voor zoetwatervoorziening bij droogte en ter voorkoming van wateroverlast als gevolg van extreem weer? Wat is een effectieve strategie om kwetsbare en strategische functies en netwerken ook voor de lange termijn te beschermen en hoe wordt deze gerealiseerd?" (pagina 9)

Over perspectief 2, corridors: “Bij de planning van deze corridors en knooppunten moet rekening worden gehouden met zeespiegelstijging en de ruimte die nodig is om hoge waterstanden op te vangen. Op korte termijn zijn *fundamentele systeemkeuzes* nodig.” (pagina 11)

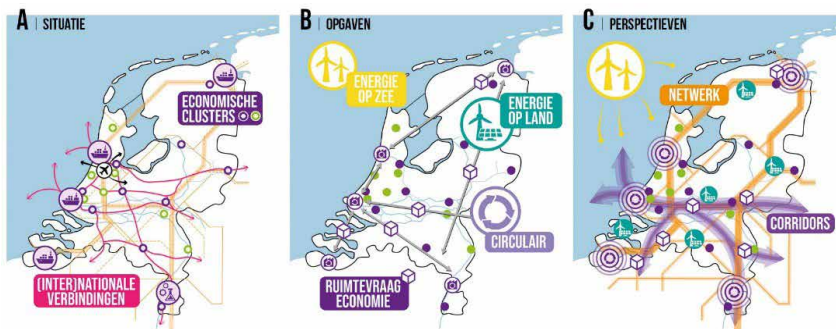
Over perspectief 3, leefbare steden en regio’s: “Het kan verstandig zijn om ontwikkelingen in het stedelijk netwerk meer in balans te brengen, en daardoor de ontwikkeling in *zuidelijke, oostelijke en noordelijke delen van Nederland te vergroten*, daar te ontwikkelen in gebieden die *minder vatbaar* zijn voor overstromingen” [...] (pagina 14)

Verbeelding van drie toekomstperspectieven in de Kamerbrief van 17 mei 2022

Perspectief 1 – Perspectief voor landbouw en natuur



Perspectief 2 – Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie



Perspectief 3 – Leefbare steden en regio’s



Figuur 1. Verbeelding van drie toekomstperspectieven, waarin de lagenbenadering te herkennen is: met langzame dynamiek van water en bodem in perspectief 1, de laag met netwerken ofwel infrastructures in perspectief 2, en de ‘occupatie’ laag in perspectief 3. (bron: Kamerbrief Tweede kamer inzake Ruimtelijke Ordening, “Nationale regie in de ruimtelijke ordening”, ministerie BZK, minister VRO. Den Haag.)

Interpretatie van deze korte bloemlezing

De ambtelijk planologen en bestuurlijk verantwoordelijk gedeputeerden en wethouders zijn dus druk bezig met het leggen van de ruimtelijke puzzels in 2023. En er wordt over een lange termijn nagedacht.

Een punt van aandacht: Over hoe de inbreng van de kennisinstellingen en onderwijsinstellingen, of participatieve inbreng door belangengroepen, ngo's en burgers in dit proces worden georganiseerd, hierover lees ik nog geen informatie in deze documentatie. Bestuurlijk Nederland wordt genoemd. Bij het Nationaal Programma RES was expliciet voorzien in participatie door diverse partijen. Er werd geld voor regio-ateliers vrijgemaakt, provincies huurden hier veelal adviesbureaus voor in. Overvloedig onderzoek in wetenschappelijke tijdschriften geeft aan dat participatie in planvorming de meeste meerwaarde en hoogste kans op succes heeft wanneer burgers in een vroegtijdig stadium inbreng hebben kunnen meegeven. Dus niet alleen in inspraakrondes wanneer een plan er eenmaal al ligt, juist ook bij het moment van een startnotitie. Dat wil niet zeggen dat burgers en allerlei organisaties bij alle stappen meepraten, dat zou het proces nog stroperiger maken dan het al is. Maar wel met gezette tijden waarop interactie mogelijk is. Met momenten waarop partijen kennis kunnen nemen van een startnotitie, wanneer en waar zij inbreng kunnen geven, en wanneer de overheid terugkomt met concept resultaten.

De ruimtelijke opgaven geven een fikse opdracht voor facetplanning, waar niet voor niets de termen 'huiswerk' en 'puzzelen' aan worden gegeven in de kamerbrief: Er zullen functies gecombineerd moeten worden en vooral, er moeten prioriteiten gesteld worden, dit vraagt om fundamentele keuzes. Als bodem en water écht sturend worden, en het waterpeil wordt omhoog gebracht in delen van laag Nederland, of het doorspoelen om verzilting tegen te gaan wordt verminderd, dan heeft dat consequenties voor de landbouw of voor de functiegeschiktheid van een polder: dan wordt een gebied als het ware plas-dras gezet. Grootschalige verstedelijking is voor lage polders dan geen voordehandliggende optie meer (afgezien wellicht van innovatieve terpen). Tegelijkertijd schept dit kansen voor nieuwe behoeften, zoals de behoefte aan natuur, recreatie, 're-wilding' en extensieve (zilte) stadslandbouw op korte -fiets- afstanden van de stad. Om stedelingen in aanraking te brengen met de natuur en om in een voedselpark, voedselbos, campingterrein of herenboerderij, en met fysieke beweging in een groene omgeving mentale rust te ervaren.

5. Wat doen we aan de Radboud Universiteit met onze studenten planologie?

Ondertussen heeft het academisch denken niet stilgestaan. Van technocratische planning naar de communicatieve en argumentatieve turn, en inmiddels naar de adaptieve en anticipatieve turn. Termen als 'innovatie', 'opschaling', 'mainstreaming' komen steeds vaker terug in het academisch debat. Nu er een paar jaar luwte bestond op gebied van top-down aansturing, hebben studenten zich vooral gericht op bottom-up en lokaal beleid, want op dat vlak was er zeker wel vernieuwing in de Nederlandse planologische praktijk. Lokale energiecoöperaties kwamen op en professionaliseerden, en met hen groeide het aandeel zon-op-dak en windparken met een aandeel lokaal eigenaarschap. Innovatieve combinaties van landbouw, natuurbeheer en recreatie kwamen tot uiting in voedselbossen, herenboerderijen 21^e eeuw, permacultuur-tuinen en stadslandbouwnetwerken, alsmede groene crèches, campings, zorgboerderijen, vakantieparken en andere nevenfuncties op het platteland. In de steden werden warmtevisies ontwikkeld voor wijken en klimaatadaptatieplannen gemaakt. Wijken werden voorbereid om van het gas af te gaan en straten werden losgekoppeld van het rioleringssysteem. Lokaal worden er nog altijd gebieden ontwikkeld, gemeenten hoeven daarvoor niet te wachten op het Rijk.

Ondertussen gaan de grootschalige ontwikkelingen steeds sneller en worden de opgaven groter. Nu er weer Rijksbeleid op RO wordt gevoerd en er weer visie wordt ontwikkeld op de lange termijn, zou het in mijn ogen waardenvol zijn voor de kennisuitwisseling en als ondersteuning van de beleidsmatige overheidsprocessen tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, als de universitaire wereld en HBO kennisinstellingen hier ook op de één of andere manier bij aangehaakt worden.

Wat zou het mooi zijn als we studenten met deze toekomst-opgaven kunnen laten stoeien, waarbij zij een interactie-moment met de 'echte planpraktijk' kunnen ervaren! Studenten hebben nog creatieve geesten om flexibel en soms radicaal over hun toekomst na te denken, en zij zijn nog het langst verantwoordelijk als professional voor hun leefomgeving, vanaf het moment dat ze uit de collegebanken stappen en voor ze met pensioen gaan. Zij kunnen scenario's schetsen, die gemeentelijke, provinciale planologen en rijksambtenaren kunnen prikkelen, zonder een 'politieke lading' dat de ambtenaren een verantwoordelijkheid hebben om ook iets met die toekomstscenario's te doen.

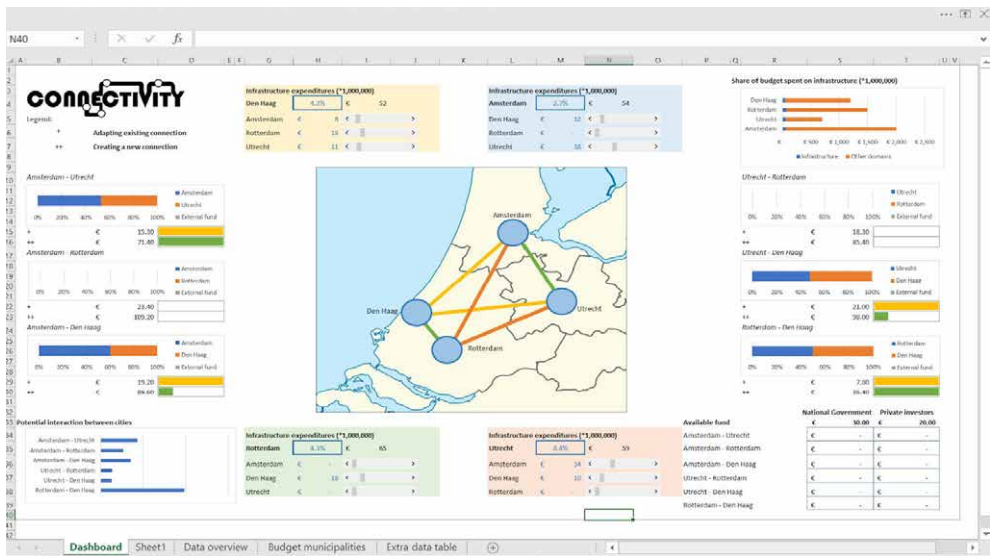
Institutioneel ontwerpen

We doen aan de Radboud Universiteit geen 'ruimtelijk ontwerp' in de klassieke zin van het woord met maquettes op gebiedsschaal, zoals landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen dit wel in hun opleiding leren; onze studenten worden ingeleid in procesmatige en meer bestuurskundige dilemma's en consequenties. Zij krijgen bijvoorbeeld de opdracht om een nieuw 'institutioneel ontwerp' te maken of een aangepast 'financieel arrangement' uit te werken in opdrachten in aanloop naar hun afstudeerproject. De principes die bij een afwegingsproces gehanteerd worden, wat zwaarder moet wegen, en hoe het 'algemeen belang' nog beschermd wordt in een kakafonie en arena van belangenstrijd, daarin zijn onze studenten bijzonder geïnteresseerd. Het is voor sommige studenten nog wel een eye-opener dat een planoloog ook de ethische rol en verantwoordelijkheid heeft van "*the defender of 'the common good for all', seen in the bigger picture*" ofwel de laatste op de bres voor het grotere plaatje als geheel, het 'algemeen belang'. Zeker in financieel krappe tijden is het risico groot dat bij lokale overheden het bedrijfsleven en bestuurders de handen op één buik leggen en de ruimtelijke kwaliteit ondergeschikt wordt gemaakt aan financiële, corporatistische projectontwikkelaars-gedachten. Het fenomeen van de grondwaardesprong bij functieverandering, die deels ten goede komt of ten laste komt van de grondeigenaar, en bij actieve grondpolitiek invloed heeft op de gemeentekas, speelt nu eenmaal een rol in lokale besluitvorming. Bijvoorbeeld wanneer een ontwikkelaar van een nieuw zonnepark, bedrijventerrein of distributiecentrum, binnenskamers dreigt 'anders bij de buurgemeente' te gaan onderhandelen over bestemmingen van grond. Onze studenten spelen dit soort 'RO-cases' na, en simuleren het onderhandelingsproces. In dit 'institutioneel ontwerpend onderzoek' bekijken ze de afwegingen, beredeneerde risico's van investeerders, en de dynamiek van lokale weerstand die bij omwonenden kan ontstaan. Studenten onderzoeken dan bijvoorbeeld spanningen op grenzen tussen gemeenten. En analyseren de rol van provincie, die regie kunnen voeren in zaken waarbij gemeenten er onderling niet uitkomen, bijvoorbeeld bij het aanwijzen van gebieden voor windmolenparken.

Nu doen we dit vaak op regionaal schaalniveau, met een concrete gebiedsontwikkeling zoals de RES in de KAN-regio, de Kanaalzone in Nijmegen, of de groenblauwe infrastructuur van Zwolle (figuur 2). Soms ontwikkelen onze studenten zelf een nieuw dashboard om hun toekomstscenario, en de geschatte benodigde investeringen te visualiseren, zoals bijvoorbeeld investeringen in een 'Connectivity Randstad Plus' (figuur 3).



Figuur 2. Foto van de serious game over een groenblauwe infrastructuur voor Zwolle, gaming simulatie tijdens de cursus Urban Future Lab, 'Game Day' op 15 december 2021. (bron: Urban Future Lab (2021) Serious Game 'Zwolle: co-creation participation workshop simulation'. Student report. Radboud University, cursus Urban Future Lab, master program spatial planning.)



Figuur 3. Voorbeeld van een dashboard, over investeringen in OV-verbindingen tussen de vier grote Randstadsteden, als onderdeel van een simulatiegame waarin werd onderzocht of, en zo ja, hoeveel private investeerders zouden willen mee-investeren in het hoogwaardiger maken van de OV-verbindingen tussen deze grote steden. (bron: Urban Future Lab (2018) Serious Game 'Co-financing rail infrastructure in the Randstad area.' Student report. Radboud University, cursus Urban Future Lab, master program spatial planning.)

Contactmomenten tussen studenten en de beleidswereld

Het zou meer visionair en geschikter voor de echt lange termijn zijn, wanneer onze studenten een echt lange-termijn scenario als casus krijgen, en daar met hun eigen visie en creativiteit mee aan

de slag gaan. Om de ruimtelijke consequenties door te denken, bijvoorbeeld door telkens twee lange-termijn scenario's paarsgewijs te vergelijken, en bijvoorbeeld transitiepaden uit te werken zoals Haasnoot et al. (2019) hebben gedaan voor eventuele hoge en versnelde zeespiegelstijging, met implicaties voor een gebied als West-Nederland. Of één nieuw beleidsarrangement uitwerken voor twee verschillende toekomstscenario's. En dan het liefst met een contactmoment of 'overlegtafel' waarbij vragen vanuit het veld en discussies met de 'echte' beleidsmakers voor inspiratie, extra kennis, en prikkeling van de verbeelding kan zorgen. Zo'n overleg orgaan of contactmoment is er nu niet.

Er zijn natuurlijk ook elk jaar reguliere afstudeerprojecten door afstudeerstudenten. De onderwerpen hiervoor worden door docenten en studenten zelf 'met neus voor de praktijk' bedacht, zie tabel 2. Er wordt echter niet op een structurele manier kennis van genomen; zo weten planologen bij provincies of het Rijk vaak niet van het bestaan van deze theses af. Met meer interacties of reguliere uitwisselingskanalen zou er meer kennis-kruisbestuiving kunnen ontstaan. Nu blijft kennis over het bestaan van een master thesis vaak beperkt door de volgende lichte student, die de online *repositories* en platformen zoals InPlanning.eu goed weten te vinden, en door de betreffende stagebegeleider(s) uit de praktijk. Het zou mooi zijn als resultaten van dit soort studies verder in de vakwereld doordringen.

Tabel 2. Een kleine selectie van theses projecten en rapporten spatial planning (2021 – 2022)

Onderwerpen master thesis onderzoek, voorbeelden	Titel master thesis en link
1. Masterthesis project met student Juul Doggen (2021) , deed case-vergelijkend onderzoek in 2020 naar Wijken in Gelderland waar geëxperimenteerd wordt met plannen om van het gas af te gaan	<i>'Own the Heat.'</i> A research on the development of mental ownership of residents in the local heat transition process of the neighbourhood of the future.
2. Onderzoek naar verwachte droogte risico's en verkenning van beleidsinstrumenten die een gemeente in kan zetten onder de nieuwe Omgevingswet met student Heleen te Winkel (2021)	<i>Drought policies in the context of the Environment and Planning Act. An explorative study in the municipality of Aalten.</i>
3. Masterthesis project met student Ethan Voerman (2021) , deed participerende observatie-onderzoek naar 'wijksafari's' om hitte-hotspots in de stad in kaart te brengen, in samenwerking met Klimaatverbond.	<i>Exploring the Wijksafari. A new bottom-up planning tool designed to improve heat adaptation in the Netherlands.</i>
4. Masterthesis project met student Ana Polgar (2021) , onderzocht de kwetsbaarheid voor klimaatverandering van de stad Kampala in Uganda, en hoe het stadsbestuur zou kunnen omgaan met de frequente wateroverlast problematiek in gebieden buiten het centrum, waarvan een aantal wijken uit <i>informal settlements</i> bestaan, en tevens een uiterwaarde bestemming hebben.	<i>Advancing the Sponge City Concept to Address Climate Vulnerability of the Urban Poor in Cities in the Global South. An instrumental case study in Kampala.</i>

<p>5. Het werk aan de burgerwetenschap aan participatieve milieumonitoring, uitgevoerd met participatie van burgers in Nederland aan <i>citizen science</i> project Smart Emission³, met afstudeerders en met student-assistenten (o.a. Willem Posthumus en Féline Blom, 2022)</p>	<p><i>Participatieve milieumonitoring met citizen science: een analyse van de opkomst van burgermeetnetten voor luchtkwaliteit in Nederland, vanuit het perspectief van individuele deelnemers en organisaties. Deelrapport.</i></p>
<p>6. Masterthesis project met student Evrin Serhat (2022), deed enquête onderzoek in vijf wijken in Nijmegen om het burgerperspectief in kaart te brengen ten aanzien van de gemeentelijke warmteplannen, om deze vijf wijken de komende jaren van het gas af te gaan halen.</p>	<p><i>Unfold the local heat transition of Nijmegen</i></p>

6. Onderwijs aan studenten, pessimistisch toekomstperspectief versus hoop

In het onderwijs valt me op dat studenten in het eerste jaar een pessimistische kijk op de toekomst hebben. Misschien komt dat doordat ik college geef in de bachelor cursus Factor Aarde, waar mens-milieu interacties centraal staan. Na thema-colleges over klimaat, biodiversiteit en natuurbeheer, water, landbouw en voedsel, geven studenten aan dat de trends en de uitdagingen die op hen af komen qua proportionaliteit en opgaven om met transitie te keren, wel erg deprimerend overkomen.

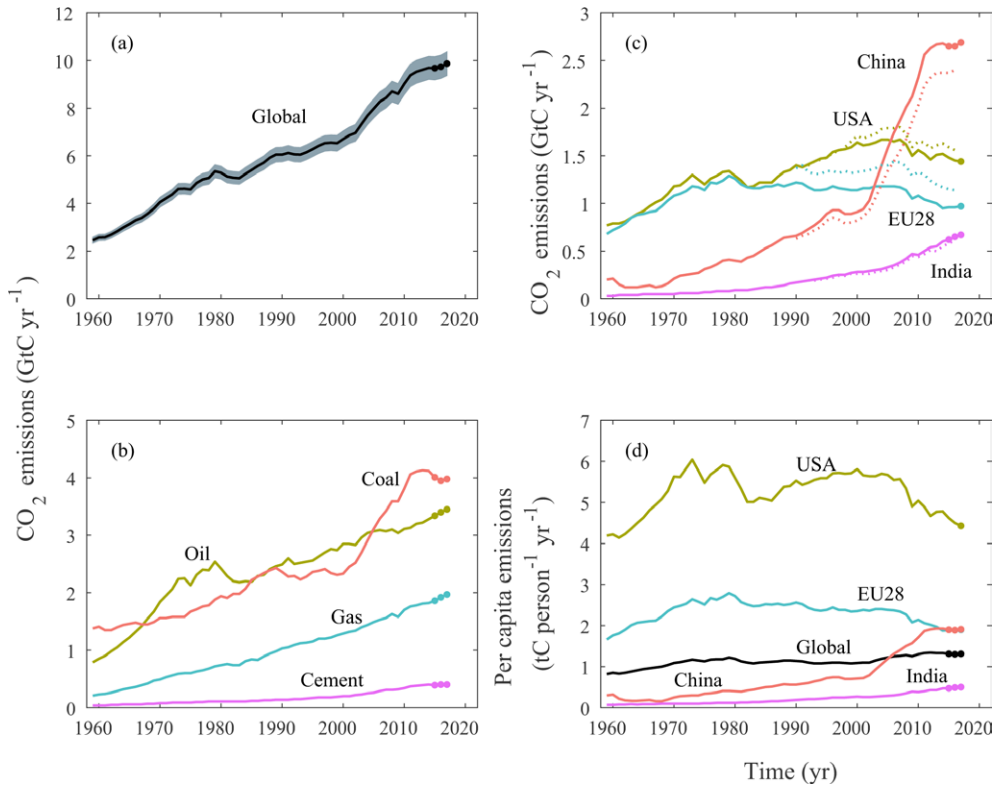
Ik merk dat ik studenten in het energietransitie college dan hoop wil geven, dat hun generatie er wel doorheen gaat komen, zij het dat de perspectieven op korte termijn inderdaad ernstig en verontrustend zijn. Als we aan studenten cijfers tonen over de ontwikkelingen in mondiale uitstoot van broeikasgassen, zoals de grafieken uit de wetenschappelijke studie van Le Quéré et al (2018) over het carbon budget (figuur 4), vinden studenten het opmerkelijk dat de jaarlijkse emissies nog altijd doorstijgen, ondanks jarenlange analyses van het IPCC en klimaatonderhandelingen met een Klimaatakkoord van Parijs, gesloten in 2015.

Poging om hoop en toekomstperspectief te geven: Concept Peak CO₂

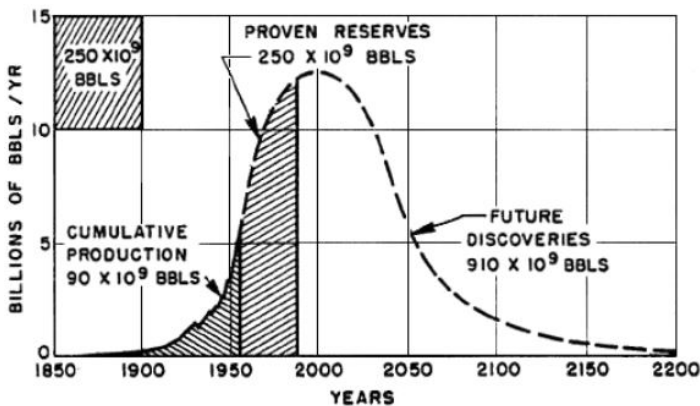
Eén van de concepten waarmee ik mijn studenten hoop wil meegeven, is het concept van niet-lineaire groei en afname, volgens de *Hubbert curve* over 'peak oil' (figuur 5), maar dan toegepast op de mondiale uitstoot van broeikasgassen, CO₂-equivalenten genoemd. En dus het concept 'Peak CO₂', inclusief de broeikasgassen die zijn 'vertaald' naar CO₂-equivalenten, dus eigenlijk Peak CO₂-e.

Peak CO₂ is een net iets ander concept dan het concept van het **carbon budget**, de hoeveelheid cumulatieve -dus niet jaarlijkse- broeikasgasemissies die mondiaal nog uitgestoten mag worden om nog de doelen van het Parijs Klimaatakkoord binnen bereik te houden.

Nu zijn de voorspellingen rondom 'peak oil' niet uitgekomen, onder andere omdat innovatie in extractietechnieken en hogere vraag ervoor zorgden dat nieuwe typen moeilijk winbare olie toch ontgonnen konden worden, zoals teerzanden, olie onder de bodem van de diepzee, en schalie-olie. Toch is het goed om conceptueel na te denken over niet-lineaire groei en afname, zoals vaak te zien is in ecologische en economische processen.



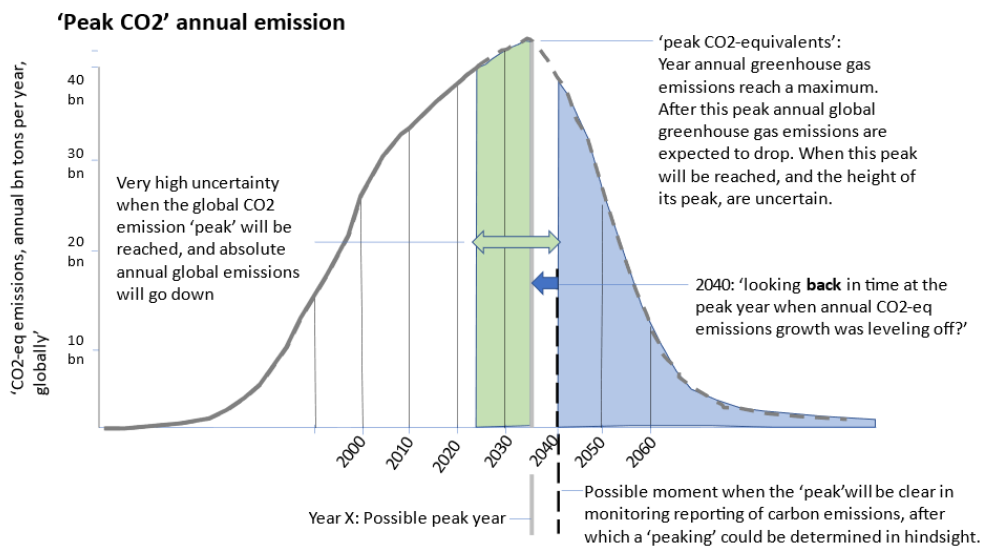
Figuur 4. Fossiele CO₂-emissies voor (a) de wereld, inclusief een onzekerheid van ±5%; (b) wereldwijde emissies per brandstoftype, inclusief steenkool, olie, gas en cement; (c) territoriale en verbruiksemissies voor de drie belangrijkste uitstoters van landen VS, China en India, en voor de Europese Unie; en (d) emissies per hoofd van de bevolking voor de drie grootste uitstoters van landen, de EU en de wereld. Bron: Le Quéré et al (2018) Global Carbon Budget 2018. Earth System Science Data (ESSD), Vol 10 issue 4, p.2141–2194, 2018. <https://doi.org/10.5194/essd-10-2141-2018>.



Figuur 5. De Hubbert Curve, ook wel 'peak oil' concept genoemd. Bron: Klemow, K.M. (no date) Hubbert Curve (Peak Oil) explained, part of lecture notes Course 'Energy in Our World', available online <https://klemow.wilkes.edu/Hubbert.Curve.html>

In figuur 6 schets ik het concept 'peak CO₂', met een toekomstverwachting dat een moment bereikt wordt waarop uitgestoten totale hoeveelheid jaarlijkse ton CO₂ niet meer stijgt maar afneemt. Of dat binnen het beoogde doel van het totale 'carbon budget' blijft dat nog mag worden uitgestoten om het doel van het Parijs Klimaatakkoord nog binnen bereik te houden, is onzeker. Wanneer de stijgende uitstoot van China en India ombuigt in daling, dan zou de wereld "achterom kunnen kijken" en zien dat de piek van jaarlijkse CO₂ emissie achter ons ligt. Vergelijkbaar met de monitoring van besmettingscijfers tijdens de Corona pandemie, is een piek pas achteraf goed vast te stellen.

Ik schets deze grafiek (figuur 6) om aan mijn studenten over te dragen dat we tussen nu en X jaar, hopelijk binnen een paar jaar of maximaal 10 jaar, terug kunnen kijken en het zwaarste dieptepunt qua uitstoot achter ons ligt (overigens niet qua klimaat-effecten en consequenties zoals droogten, overstromingen en orkanen). Terwijl klimaatmitigatie nu nog 'dweilen met de kraan open' lijkt, zijn landen wereldwijd bezig, in ieder geval qua beloften, om hun broeikas emissies sneller omlaag te brengen. China heeft tijdens de klimaatconferentie COP26 in Glasgow in 2021 de formele belofte gedaan dat het land haar nationale CO₂-emissies vóór 2030 zal zien pieken en vóór 2060 netto nul-emissies zal bereiken. En China wil geen nieuwe kolengestookte elektriciteitsprojecten in het buitenland meer financieren. De wens om kolenstroom uit te faseren geldt ook voor landen als Pakistan en Indonesië, die zelf ook last ondervinden van de klimaatveranderingen.



Figuur 6. Schets van het concept 'peak CO₂', met een toekomstverwachting dat een moment bereikt wordt waarop uitgestoten totale hoeveelheid jaarlijkse ton CO₂ niet meer stijgt maar afneemt. Wanneer jaar X plaatsvindt, is onzeker en moeilijk vooraf te voorspellen, maar het lijkt ondanks inertie van grote systemen, vertragingen door belangenlobby's, en traagheid van planvorming en uitvoering van overheidsbeleid, toch binnen 8 of 10 jaar haalbaar te zijn. (Bron: Eigen schets, onder andere gebaseerd op interpretatie van Le Quéré et al (2018), 'Global Carbon Budget 2018'; zie figuur 1).

Voortrekkersrol van de EU

Het belangrijkste en zwaarwegend gewicht van het Parijs akkoord, vind ik in discussie met studenten, dat het 'de neuzen van overheden' allen dezelfde kant op draait, ook van ontwikkelingslanden en ook van decentrale overheden: mensen willen bijdragen om de dreigende

klimaatrisico's en de schade van verwachte klimaatrampen beperkt te houden. Ook al willen niet alle marktpartijen en consumenten vrijwillig meewerken, als economische systemen de fysieke kosten van klimaatvervuiling echt internaliseren en doorberekenen in de prijs, dan zullen ook 'niet-groene' consumenten en producenten overstappen op het dan goedkoopste product. Het is aan overheden om die milieukosten, in wetenschappelijke discussies de 'social cost of carbon' genoemd, te internaliseren in markten, door regels en normen te stellen. Dat proces verloopt moeizaam, maar er zijn tal van voorbeelden en goede ontwikkelingen te noemen. Bijvoorbeeld in het Europese Emissie Handelssysteem is de prijs van CO₂ inmiddels gegroeid van een paar Euro per ton CO₂ naar meer dan 80 Euro per ton CO₂. Door het economisch systeem verder aan te passen, wordt verder richting een meer representatieve prijs voor de fysieke CO₂ uitstoot gewerkt, alsmede worden de markten waarop deze prijs van toepassing is, uitgebreid. De EU stelt tevens nieuw beleid voor een grensbelasting voor producten die elders in de wereld zijn geproduceerd, waar de CO₂-taks mogelijk nog niet is doorberekend in de productprijs. Zo speelt de Europese Unie momenteel een voortrekkersrol op klimaatgebied in de wereld.

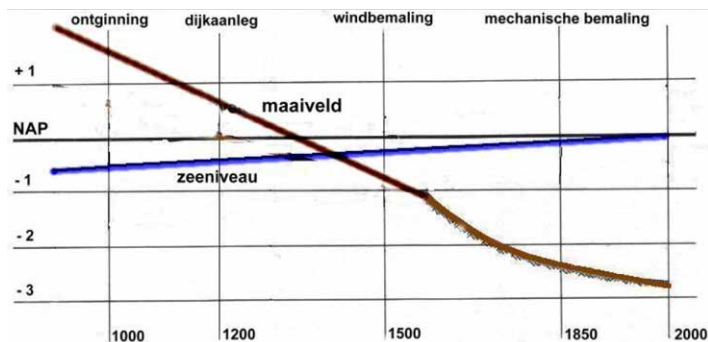
Overigens zou ik de 'staart' richting de toekomst van de curve in figuur 6 iets hoopvoller en ambitieuzer willen hertekenen, met een steilere afname, zoals de 1,5 graad en twee graden doelstellingen uit het Parijs Klimaatakkoord voor het carbon budget voorschrijven.⁴ Anderzijds representeert deze afnamecurve enig pessimisme in mijn toekomstperspectief, omdat ik het realistisch vind om te verwachten dat landen en overheidsbestuurslagen moeite hebben om hun doelen te implementeren in beleid, en deze vervolgens uit te voeren. Traagheid en vertraging door institutionele stroperigheid, alsmede beperkte reikwijdte en doorwerking van overheidssturing, lijken me realistische inschattingen van hoe instituties werken. De wereld is helaas niet zo maakbaar als mensen zouden willen. In ieder geval, dit is één mogelijk scenario met een mondiale jaarlijkse CO₂ emissie curve, in een scenario studie kunnen er natuurlijk vele varianten worden getekend en als input-aanname dienen in modelstudies en scenario analyses.

Lange termijn toekomstperspectief: Waterbeheer in Nederland

Als we naar toekomstscenario's kijken voor Nederland, bijvoorbeeld naar zeespiegelstijging, laten we dan ook naar historische data en trends kijken. Wat opvalt als ik fysisch geografen hun historische werk lees, is de grote impact die lokale planning, grondwaterwinning en bemaling hebben op de bodem in een stad of kustgebied, zie figuur 7. In West-Nederland is het in 10 eeuwen veel bepalender geweest voor het maaiveldniveau dat mensen land gingen ontginnen, dijken aanleggen, en bemalen, dan dat de invloed van zeespiegelstijging is geweest.

Als menselijk handelen zo'n grote invloed heeft gehad op de daling van de bodem, met 4 meter, dan kan de mens dit gedrag ook aanpassen. Bemaling en afvoeren van water, met kunstmatig laag gehouden waterpeilen ten behoeve van machines en koeien die op het land kunnen als de bodem niet te drassig is, dit vormt nog steeds de dominante wijze van waterbeheer. Het landgebruik zou ervoor aangepast dienen te worden, maar het is mogelijk om iets aan de bodemdaling te doen met technische middelen, wanneer er consensus zou bestaan over nieuwe vormen van landgebruik in de laaggelegen veenweidegebieden. Hier is dus niet zozeer mondiaal klimaatbeleid aan zet, maar de Nederlandse overheid: hoe willen we omgaan met bodemdaling in de komende decennia? Hoe willen en kunnen we meer met de natuurlijke processen mee bewegen?

4 Zie bijvoorbeeld de curves in deze grafiek, met 2025 als mogelijk jaar wanneer de 'year of peak emission' plaatsvindt https://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_budget#/media/File:Carbon_budget_eng.png.



Figuur 7. Schematische weergave van de zeespiegelstijging en maaiveld daling in West-Nederland tussen het jaar 1000 en 2000 AD. De zeespiegel is in die periode circa 50 cm gestegen en het maaiveld is circa 4 meter gedaald door ontginning, ontwatering, inklinking en vertering (oxidatie) van de veenbodem. Deze daling van het bodemoppervlak in West-Nederland is het gevolg van het verdwijnen van 4 meter veen. (Bron: Kwaad, Frans J.P.M. (geen datum) Het Normaal Amsterdams Peil (NAP) – Achtergronden en geschiedenis. Beschikbaar op <http://www.kwaad.net/NAP-niveau.htm>.)

Toekomstscenario's vanuit het waterbeheer: planologie en regionale klimateffecten

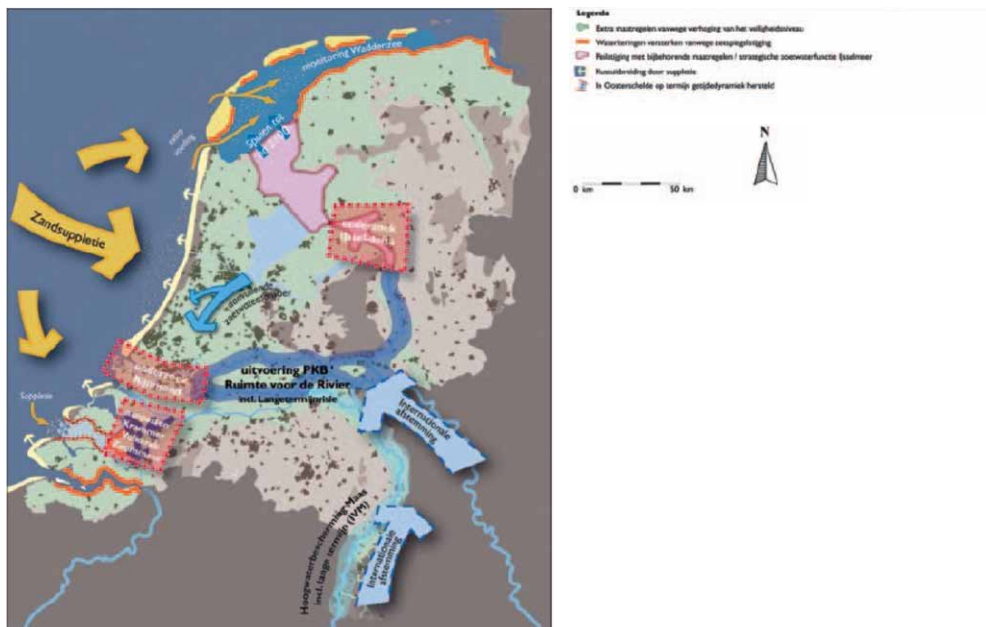
Ook in het noorden van het huidige Jakarta is de bodem de afgelopen decennia snel gedaald, zo'n 4 meter in 35 jaar. Grondwateronttrekking is hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste oorzaak.⁵ Lokale waterproblemen in deltasteden en deltaregio's zijn dus niet volledig toe te schrijven aan klimaatverandering en zeespiegelstijging, het zijn ook lokale praktijken van landgebruik en extractie van hulpbronnen als water, die het lokale landschap mede vormgeven. Er wordt gesteld door hydrologen dat de verdroging in het Middellandse zeegebied te wijten kan zijn aan versnippering van de vegetatie, aanleg van infrastructuur en groeiende verstedelijking, waardoor de wolken hun verzadigingspunt niet meer bereiken, en hoog over de Alpen of andere bergruggen wegdrijven alvorens ze uitregenen. Het herbebossen van de heuvels grenzend aan de Middellandse zee zou dan een praktische en *nature-based* oplossing kunnen zijn om het -micro-klimaat van een regio te verbeteren. Dit zijn voorbeelden hoe planologische ingrepen in het landschap de bodem of de hydrologische cyclus (met wolkvorming en lokaal neerslagpatroon) kunnen ingrijpen in het regionale landschap.

Wat ik hiermee wil zeggen is dit: Zeespiegelstijging is niet het enige mechanisme en ook niet het allesbepalende mechanisme dat de toekomst van ons land bepaalt. Het is wel belangrijk dat we ons er rekenschap van geven. Deltares doet hier sinds een aantal jaren studie naar (Haasnoot et al, 2019). Dit rapport adviseert om een toekomstverkenning van adaptatiepaden voor extreme en versnelde zeespiegelstijging uit te voeren, en daarbij te denken vanuit verschillende mogelijke toekomstige (eind-) situaties (backcasting). Volgens de auteurs is er tijd om de onzekerheid omtrent de toekomstige zeespiegelstijging te verkleinen "en de mogelijke gevolgen beter te kwantificeren en eventuele oplossingsrichtingen en strategieën nader uit te werken." De transitiepaden om de kustlijn te verleggen, zeewaarts of landinwaarts, hebben grote planologische consequenties voor Nederland. In het rapport zijn vier globale scenario's schetsmatig ruimtelijk voorgesteld. Vanwege copyrights kan ik de vier scenario-schetsen met richtingen voor adaptatie aan hoge zeespiegelstijging voor de Nederlandse delta hier helaas niet grafisch afdrucken. Zie de

vier scenario-schetsen in Haasnoot et al (2019) figuur 3 op pagina 21, met scenario 'Beschermd gesloten', 'Beschermen open', 'Zeewaarts' en 'Meebewegen'⁶.

De vragen hoe lang we nog zand kunnen suppleren op de huidige zandige kust, en of we verstedelijking meer willen verspreiden over Nederland, en niet langer alle ruimtelijk investeringen in de Randstad te concentreren, worden gesteld in het rapport van Haasnoot et al (2019). Nederland staat er voorlopig goed voor, mede dankzij het lange-termijn beleid zoals 15 jaar geleden geadviseerd door de commissie Veerman in 2008 (zie figuur 8), en de vrijgemaakte jaarlijkse waterinvesteringen vanuit Rijksbudget. Sinds 2015 investeert de Nederlandse regering 1 miljard Euro per jaar extra in waterveiligheid (1 miljard per jaar!). Dat kan voorlopig nog worden ingezet voor nog grotere bemalingscapaciteit, meer ruimte voor de rivieren en bovenstroomse bekensystemen, 'hotspots' zoals de IJsseldelta bij Kampen, en kennisopbouw bij instituten als Deltares.

Maar Nederland is nooit af: een nieuwe planologische ordening van Nederland kan, mede vanuit de kwetsbaarheid en sterkte die water en bodem bieden, andere keuzes aantrekkelijk maken voor de langere termijn. Zoals beslissingen om het noorden, oosten en zuiden van Nederland sneller te verstedelijken, nu de afgelopen decennia vooral de Randstad een stedelijke groeispuur heeft gemaakt. Budgetten voor waterveiligheid zouden dan ook aangewend kunnen worden om peilniveaus in veenweidegebieden te verhogen, de bestemming van grond daarop aan te passen, en grondeigenaren te compenseren voor de functieverandering. De bodemkwaliteit, waterkwaliteit en het maaiveldniveau zouden mede kunnen bepalen wat de toekomst van een poldergebied wordt.



Figuur 8. Een visie voor circa 100 jaar, in kaartbeeld samengevat: Waterbeheer 21e eeuw, Deltacommissie 2008 "Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. (Rijkscommissie o.l.v. Cees Veerman)

⁶ Beschikbaar op https://publications.deltares.nl/11203724_004.pdf

7. Kansen voor toekomstgerichte kennisuitwisseling tussen beleid en wetenschap

Het zou mooi zijn als er gremia zouden zijn waar, los van de langlopende processen via NWO en de NWA en Europese Horizon processen, er korter lopende uitwisselingsmomenten zouden zijn waarbij de beleidspraktijk en de wetenschap alsmede opleidingspraktijk, kennis nemen van elkaars werkzaamheden. De meeste interactie ervaar ik nog in de afstudeerprojecten, als we soms een overleg met de praktijk stagebegeleider en de afstudeerbegeleider combineren. Om één voorbeeld te geven:

Voorbeeld: Kennisuitwisseling met Klimaatverbond en provincie Utrecht

Met het Klimaatverbond hebben we sinds dit jaar een meerjaren-intentie-afspraken gesloten, dat zij elk jaar zullen proberen om twee stageplaatsen beschikbaar te stellen, en wij zullen proberen om daar twee afstudeerders voor te werven. Eén afstudeerstudent onderzoekt momenteel bij de Provincie Utrecht, als stage bij het Klimaatverbond, samen met het provinciaal kernteam 'Klimaat centraal' hoe een 'beprijzing van CO₂' zou kunnen worden doorgevoerd in de afwegingen en investeringsbeslissingen van de provincie. Met een 'social cost of carbon' die is afgeleid van Duits onderzoek naar rechtvaardige en intergenerationele, toekomstbestendige klimaatbeprijzing, gesteld op 875 EURO per ton CO₂ (Umweltbundesamt, 2020; Walch en de la Court, 2022). Dit bedrag is ongeveer 10 keer zo hoog als de huidige prijs in het EU-Emissie Handels Systeem (ETS). Dat komt omdat hier niet alleen een bepaald plafond aan huidige schaars-gemaakte uitstootrechten is meegenomen, maar ook de impact van verwachte klimaateffecten meetellen. Verzekeraars waarschuwen reeds voor de hoge kosten van deze risico's. De risico's en impacts van overstromingen en droogten zullen hoge kosten met zich meebrengen die ten koste zullen gaan van welvaart van toekomstige generaties, ook hier in Nederland, naast de effecten van welvaart in andere landen en regio's; al deze effecten worden geïnternaliseerd in deze 'sociale prijs van klimaateffecten' van 875 Euro per ton CO₂.

Het is nog niet eenvoudig hoe zo'n prijs ingepast kan worden in de dagelijkse werkzaamheden van een afdeling Ruimte of een afdeling Inkoop, Juridische zaken en Subsidies (Harmsen, forthcoming). Er is onwennigheid bij afdelingen wiens primaire taak dagelijks beheer en instandhouding betreft, tegen sobere overheidsbudgetten. Om hier niet met 'marktprijzen' te rekenen, maar 'conceptuele prijzen die milieueffecten representeren.' Dit is een vorm van cognitieve schaduw-beprijzing, die tot nu toe in Nederland nog zelden wordt doorgevoerd in berekeningen en maatschappelijke kosten baten analyses. Dit is een voorbeeld van visionair onderzoek met een institutioneel ontwerpend karakter. Dergelijke arrangementen, of die nu financieel (nieuwe prijsvorming), juridisch (nieuwe spelregels) of fysiek (nieuwe planconcepten) dan wel relationeel (nieuwe samenwerkingsverbanden) zijn, zouden op veel meer terreinen kunnen worden "doordacht" en "verbeeld" in toekomstscenario's. Voor studenten maakt het daarbij niet uit of hun 'eindproduct', een thesis, rapport of uitgewerkt planconcept, over 2024, 2030, 2050 of 2100 gaat. Zolang er wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie is, en er aan een onderbouwing van een argument gewerkt kan worden.

Toegankelijkheid van data, modellen en software

Overigens is het wel zeer handig als daarvoor data, modellen en tools openlijk toegankelijk zijn. Het helpt niet als extrapolaties, trendlijnen en aannames alleen in een 'proprietary model' van een adviesbureau benaderd kunnen worden. Hoewel ik het verdienmodel van adviesbureaus begrijp, wanneer zij hun model met copyrights, patenten en geheime broncode afschermen, denk ik dat overheden zelf moeten beschikken over de open data en open source code om in software

te kunnen sleutelen. Juist ook voor het maken van toekomstscenario's en 'quick scans' van verschillende aannames en strategisch verschillende routekaarten. Bijvoorbeeld in tools waarin methoden zijn verwerkt zoals de 'Maatschappelijke Kosten Baten Analyse', waar op zich bekende formules en datasets aan ten grondslag liggen. Een adviesbureau dat kennis levert, kan daar per studie met haar experts nog steeds meerwaarde leveren, ook als het model zelf openbaar gebruikt kan worden.

Trends en extrapolaties zoals die in de nationale WLO scenario's van het PBL zou men juist gegeven de diepe onzekerheden voor de toekomst aan willen passen voor exploratieve analyse in zogenoemde methoden voor 'Exploratory Modeling and Scenario Discovery' (Walker, 2019). Het is de vraag of enkel een hoog en laag scenario, of vier scenario's met wereldwijd meer of minder effectief klimaatbeleid, voldoende is voor een lange-termijn verkenning. Met computer rekenkracht en AI technologie kunnen tegenwoordig zeer veel scenario's worden doorgerekend, dus waarom zouden wetenschappelijk onderzoekers zich beperken tot twee, drie of vier scenario's? Vastgestelde kentallen zijn dan weliswaar behulpzaam om een formele assessment en toets voor bijvoorbeeld een milieu-effectrapportage te maken voor het operationele beleidsniveau, maar voor scans van mogelijke lange-termijn toekomst is het van wezenlijk belang om creatief te spelen met bandbreedtes, trendlijnen, aannames en extrapolaties van factoren zoals demografie, economische groei, en de prijs van vervuiling. Om adaptieve transitiepaden door te rekenen in de verre toekomst is niet alleen een model nodig, waarin uiteindelijk de aannames de uitkomst bepalen, ook de discussies rondom de deelmodellen en aannames zijn waardevol.

8. Ter afronding

Oproep, de reden waarom ik deze opinie schrijf:

Door kennis te nemen van elkaars denkkracht kan het lange-termijn denken versterkt worden, zowel bij kennisinstellingen als beleidsmakers. Dit kan het adagium 'regeren is vooruitzien' ondersteunen en stimuleren. Met creatieve gezichtspunten en kritische vragen van studenten en wetenschappers kunnen beleidsmakers in een vroeg stadium hun voordeel doen, nog voordat 'de publieke arena' en de mediatafels van televisie en sociale mediakanalen worden opgezocht. Met een set lange termijn scenario's waar wetenschappers en studenten zelf aan mee kunnen werken en aan kunnen sleutelen, kunnen we in samenwerking en debat de richting, keuzes en sporen van grote transities beter overzien en constructiever meedenken. Laat studenten aan dit soort scenario's en aan verschillende transitiepaden werken, wissel hiertoe kennis uit tussen beleidsmakers en wetenschappers.

Ik heb in de titel gesteld dat een 'nationaal scenario project over ons toekomstige stedelijk en landelijk gebied en landschap' voor nodig is. Dat is wellicht iets te concreet gesteld. Wellicht heeft het ministerie andere ideeën over hoe het denken over lange-termijn visie te organiseren en uit te voeren, dat is aan hen. Het is een oproep om samenwerking op te zoeken en interactiemomenten te organiseren. Vanuit de grondgedachte dat visie, kennis en '*deep understanding*' voortkomt vanuit betekenisvolle dialoog van meerdere creatieve geesten.

Mijn opinie is ingegeven door het idee dat we in een 'beleids-luw' planologisch decennium hebben geleefd tussen pakweg 2010 en 2020. Dat we als wetenschappers en beleidsmakers elkaar niet spreken, omdat beide werelden naar binnen gekeerd zijn. Dat wanneer de nationale overheid niet stuurt, onze landgebruiksfuncties, landschap en woningbouw praktijken dan zijn overgeleverd aan wat markten en lokale beslissingen samen teweegbrengen in het landschap. Dat korte-termijn overwegingen en eenzijdige belangen dan dominant kunnen worden, waardoor die grote uitdagingen waar we voor staan, niet voortvarend genoeg tegemoet worden getreden. Een gebrek

aan regerend vooruitzien heeft ons in de stikstof-, klimaat- en woning crisis gebracht. Laten we dus werken aan een écht lange-termijn visieproces, gericht op de Ruimtelijke Ordening van Nederland over 100 jaar. Natuurlijk via adaptieve planning, en natuurlijk niet via blauwdrukken die alleen in Den Haag op de tekenafel worden bedacht. Voor een samenleving die een cultuur-historische achtergrond heeft van polderen, compromissen sluiten, nog eens polderen, en dan met grote engineering projecten en technische ingrepen het land ingrijpend verbouwen om de huidige risico's en behoeften in te vullen, is het werken aan een gezamenlijke oplossing, hoe pijnlijk soms ook, uiteindelijk bevredigender dan het passief afwachten op wat de toekomst zal brengen in eigen bubbels en langs gefragmenteerde lijnen in de samenleving.

Met een set lange termijn scenario's, en studies naar haalbaarheid consequenties en middels *backcasting* terug-geredeneerde keuzes, kunnen wetenschappers en studenten meedoen aan de denkbeeldige vormgeving van de Nederlandse RO. En burgers ook, in een gefaciliteerd scenario- dialoog proces of ontwerpatelier, voor wie wil meepraten aan een dialoogtafel. Zo kan de vakwereld, en het bredere publiek, kennis nemen van het debat onder bestuurders en beleidsvoorbereiders. In dialoog kan men uitdagingen, de richting, keuzes en sporen waar de overheden en kennispartijen mee bezig zijn, beter begrijpen en overzien. Ook als mensen het oneens zijn met risico-inschattingen, aannames, modellen of beleidskeuzes, dan nog kan wederzijdse discussie en twistgesprekken leiden tot een zekere verstandhouding en begrip van elkaars onverenigbare standpunten. Zo'n dialoog vraagt om tijd en om een enigszins afgeschermd, 'veilige ruimte', waar mensen vrijelijk met elkaar kunnen spreken, en daarbij niet bang hoeven te zijn voor Twitterstormen. Dat vergt dus kopjes koffie en thee drinken.

Transactiekosten: kopjes koffie

De zogenoemde 'transactiekosten van overleg en uitwisseling' moeten dan wel érgens gemaakt worden. Van oudsher deed 'de overheid' de planning, en zorgde daarmee dat er uitwisseling was, via inspraakrondes, rapporten, overlegtafels (formeel en informeel, bijvoorbeeld ook in praattafels en interviews in media) en uiteindelijk via stemronden in democratisch gekozen instituties. Met planvorming voor stadsvernieuwing, overlegtafels voor streekplannen – onder de Omgevingswet 'omgevingsvisies' – en tafels voor nationale klimaatplannen. Overleg kost tijd. Maar als dat overleg er niet is, en dat visievormend proces niet voor of met de samenleving tot stand komt, dan gaan zowel burgers als ambtelijke molens in eigen bubbels gevoelde onvrede bij elkaar uiten en hiermee impliciet de kloof vergroten. Wanneer een visievormend proces er wel is, dan gaan er ongetwijfeld discussies uitbreken en kan het gaan 'knetteren' over de richting, kennis, onderbouwing en politieke afwegingen en de interpretaties van tussentijdse beelden, verhalen, analyses, en aannames in toekomstprojecties. Met andere woorden, 'framing contests' zullen plaatsvinden en zichtbaar worden in het publiek discourse (Boine, 2009; Beenakker et al, forthcoming). Maar mijn stelling is, dat is beter dan een wederzijdse onverschilligheid! Mijn opinie is, dat een gezamenlijk visievormingsproces voor ons Nederlandse landschap, bij zulke ingrijpende transitie als waar ons Nederlandse landschap vandaag de dag voor staat, op gebied van klimaat, energie, natuur, landbouw, woningbouw, platteland leefbaarheid, et cetera, meer positieve invloed en neveneffecten zal hebben, dan het aan kopjes koffie zal kosten.

Als het **wederzijds begrip** in de overheid, en vice versa, begrip van de overheid voor haar burgers, een klein beetje terugkomt, dan is dat al winst die niet in geld is uit te drukken. En als de toekomstvisie, hoe adaptief en veranderlijk ook, voorstelbaar is en 'gelezen' kan worden, als de post-fossiele stad als nieuwe mogelijkheid zich nestelt in de gedachten en verbeeldingskracht van mensen (Hajer and Versteeg, 2019), dan zullen mijn studenten een **positiever toekomstbeeld** voor zich gaan zien. Niet een eenvoudig of rooskleurig toekomstbeeld, maar wel een visie waarin er een

plek is voor hen, en waar de gezamenlijke investeringen worden gedaan in beleid waar zij over 50 jaar en daarna ook nog profijt van zullen hebben.

Nawoord

Overigens is de eerste stap reeds gezet, bij het afronden van dit paper gaf de minister VRO een planologie lezing in Groningen, op 8 mei 2023. In het vervolg werd een overleg gehouden met het Planologie Overleg Professoren en redactie InPlanning⁷, het publicatie platform van samenwerkende planologie opleidingen. Deze vraag om meer samenwerking konden we als wetenschappers letterlijk op tafel leggen, in een wederzijds constructief en positief gesteld overleg.

Referenties

- Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, commissie Van Aartsen et al (2021) Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, eindrapport, 4 maart 2021. Rapport beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-d30f4087-d7dc-4dda-93b6-f398127aa259/1/pdf/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur.pdf>
- Beenakker I., L. Carton, H. van Kranenburg, and S. Veenman (forthcoming) Navigating the Dutch Energy Transition. In: forthcoming edited book "Organising the Dutch Energy Transition", Routledge.
- Beslisnota bij Kamerbrief (16 maart 2023) "Ondertekening kabinetsreactie NOVI-monitor (PBL) + advies 'Geef richting, maak ruimte!' (Rli)", directie Ruimtelijk Beleid. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-21c63219abaed6e728c424bd680f80c73e737549/pdf>
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European public policy* 16, 1, 81-106.
- Doggen, Juul (2021) 'Own the Heat.' *A research on the development of mental ownership of residents in the local heat transition process of the neighbourhood of the future*. Master Thesis.
- Evrin, Serhat (2022) *Unfold the local heat transition of Nijmegen*. Master Thesis.
- Haasnoot, M., Diermanse, J., Kwadijk, R., de Winter, G. (2019). Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging. Een verkenning. Deltares rapport. Beschikbaar op https://publications.deltares.nl/11203724_004.pdf
- Hajer, M. and W. Versteeg (2019) Imagining the post-fossil city: why is it so difficult to think of new possible worlds?, *Territory, Politics, Governance*, 7:2, 122-134. <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1510339>.
- Harmsen, Tijs (forthcoming in 2023) Internal carbon pricing in the province of Utrecht (working title). Master thesis, Radboud University.
- Kamerbrief Tweede kamer inzake Ruimtelijke Ordening (17 mei 2022) "Nationale regie in de ruimtelijke ordening", ministerie BZK, minister VRO. Den Haag. Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/17/kamerbrief-over-nationale-regie-in-de-ruimtelijke-ordening>
- Klemow, K.M. (no date) Hubbert Curve (Peak Oil) explained, part of lecture notes Course 'Energy in Our World', BIO/EES 105. Kenneth M. Klemow, Professor of Biology and Environmental Science, Biology Department, Wilkes University. visited in 2019. Available on <https://klemow.wilkes.edu/Hubbert.Curve.html>
- Kwaad, Frans J.P.M. (geen datum) Het Normaal Amsterdams Peil (NAP) - Achtergronden en geschiedenis. Door fysisch geograaf F. Kwaad. Beschikbaar op <http://www.kwaad.net/NAP-niveau.htm>.)
- Le Quééré et al (2018) Global Carbon Budget 2018. *Earth System Science Data (ESSD)*, Vol 10 issue 4, p.2141-2194, 2018. <https://doi.org/10.5194/essd-10-2141-2018>.
- Loorbach, D., and J. Rotmans (2010) The practice of transition management: Examples and lessons from four distinct cases. *Futures*, 42(3), 237-246. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.009>
- Ministerie BZK (2020) Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Rijksoverheid, Den Haag. Beschikbaar op: <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.aspx?idnv=1760380>
- Ministerie BZK (juli 2022) Programma NOVEX. In opdracht van de Minister van VRO, Den Haag. Beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/programma-novex>

7 Platform met online publicaties over planologie van zes samenwerkende Planologie opleidingen: <https://inplanning.eu>

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) (2023) Industrie en Omwonenden. Den Haag, april 2023. Rapport beschikbaar op: www.onderzoeksraad.nl
- Polgar, Ana (2021) *Advancing the Sponge City Concept to Address Climate Vulnerability of the Urban Poor in Cities in the Global South*. An instrumental case study in Kampala. Master Thesis.
- Posthumus, Willem, Feline Blom, Linda Carton (2022) Participatieve milieumonitoring met citizen science: een analyse van de opkomst van burgermeetnetten voor luchtkwaliteit in Nederland, vanuit het perspectief van individuele deelnemers en organisaties. Deelrapport Project Smart Emission 2, deelproject 1: Multi-actor visions on low-cost citizen sensing in the Netherlands. Radboud Universiteit. Beschikbaar op: https://smartemission.ruhosting.nl/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/Rapport_SmartEmission2_deelproject1_conceptversie_11a_25okt2022_hoofdrapport.pdf
- Scheffer, M. (2009) *Critical Transitions in Nature and Society*. Princeton Studies in Complexity.
- Urban Future Lab (2021) Serious Game 'Zwolle: co-creation participation workshop simulation'. Student report. Radboud University, cursus Urban Future Lab, master program spatial planning.
- Urban Future Lab (2018) Serious Game 'Co-financing rail infrastructure in the Randstad area.' Student report. Radboud University, cursus Urban Future Lab, master program spatial planning.
- Umweltbundesamt. (2020). Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Beschikbaar op: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen#klimakosten-von-treibhausgas-emissionen>
- Voerman, Ethan (2021) *Exploring the Wijk safari. A new bottom-up planning tool designed to improve heat adaptation in the Netherlands*. Master Thesis.
- Walch, D. en T. de la Court (2022) Rekening houden met de toekomst. Afwegingskader voor CO₂e in provinciaal beleid. Rapport Klimaatverbond Nederland, in opdracht van provincie Utrecht. Beschikbaar op: <https://klimaatverbond.nl/publicatie/rekening-houden-met-de-toekomst-afwegingskader-voor-co2e-in-provinciaal-beleid/>
- Walker, W. (2019) *Decision Making Under Deep Uncertainty: Theoretical Background*. Lezing gerelateerd aan boek (Marchau, Walker et al, 2019) *Decision Making Under Deep Uncertainty: From Theory to Practice*. Springer.
- Winkel, te, Heleen (2021) *Drought policies in the context of the Environment and Planning Act. An explorative study in the municipality of Aalten*. Master Thesis.

URLs:

- <https://www.regionale-energiestrategie.nl/>
- <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/>
- <https://inplanning.eu>
- <https://smartemission.ruhosting.nl>
- https://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_budget#/media/File:Carbon_budget_eng.png
- <https://www.deltares.nl/expertise/projecten/bodemdaling-jakarta>
- https://publications.deltares.nl/11203724_004.pdf

Nederland 2050: vier scenario's als hulpmiddel voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid

Praktijkbespreking van de scenariostudie 'Ruimtelijke Verkenning 2023' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Kersten Nabielek, David Hamers en Rienk Kuiper

Nederland 2050: vier scenario's als hulpmiddel voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid

Praktijkbespreking van de scenariostudie 'Ruimtelijke Verkenning 2023' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Kersten Nabielek, David Hamers en Rienk Kuiper

Inleiding

In de Ruimtelijke Verkenning 2023 heeft het PBL scenario's ontwikkeld voor de inrichting van Nederland in 2050 (PBL 2023). De vier scenario's zijn: Mondiaal Ondernemend (een toekomst-scenario waarin grote bedrijven de lead hebben), Snelle Wereld (de nog verder toegenomen digitalisering doet afstanden verdwijnen), Groen Land (veel ruimte voor de natuur) en Regionaal Geworteld (burgers nemen het initiatief in hun eigen leefomgeving). Voor elk scenario zijn op basis van ruimtelijke modellering en ontwerpend onderzoek gedetailleerde kaarten van het bijbehorende Nederland van 2050 gemaakt. Deze scenariokaarten brengen in beeld welke gevolgen verschillende keuzes hebben.



Conceptuele kaarten van de vier scenario's

Aanleiding en urgentie

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van de leefomgeving. Daarbij gaat het niet alleen om traditionele opgaven, zoals ruimte voor wonen, werken, verplaatsen en voorzieningen en behoud van milieukwaliteit en landschappelijke kwaliteit, maar ook om transitie: ingrijpende veranderingen die nodig zijn om klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en grondstoffen-schaarste te voorkomen of tegen te gaan. Deze opgaven hebben een grote ruimtelijke impact (PBL 2022; Rli 2021). De oplossingen zullen veel veranderingen teweeg (gaan) brengen in hoe Nederland eruitziet.

In reactie hierop werkt het kabinet aan ambitieus beleid om de urgente opgaven in het fysieke domein aan te pakken. De Rijksoverheid speelt daarbij een belangrijke rol. Ze heeft een aantal nationale programma's gelanceerd (BZK 2020). Een deel daarvan is gericht op transities: fundamentele veranderingen van systemen, in deze tijd vooral gericht op verduurzaming, denk aan de transities naar een CO₂-neutrale energievoorziening, een circulaire economie en een duurzame landbouw. Daarnaast zijn de nationale programma's gericht op reguliere (maar niettemin omvangrijke en complexe) opgaven, bijvoorbeeld de bouw van een groot aantal nieuwe woningen en natuurontwikkeling.

De urgentie is duidelijk: de optelsom van leefomgevingsopgaven vraagt om beleidsveranderingen op korte termijn. Tegelijkertijd is duidelijk dat er een lange adem nodig is. Voor beleidsmakers brengt dit een dilemma met zich mee. Aan de ene kant vergen de transities dat er decennialang een stabiel omgevingsbeleid wordt gevoerd, zodat de betrokken overheden, bedrijven en burgers een duidelijke richting en een duidelijk kader krijgen aangereikt en er voldoende ruimte is om de transities te bewerkstelligen en tegelijkertijd de overige opgaven aan te pakken. Aan de andere kant zijn de transities met veel onzekerheid omgeven. Wie neemt bijvoorbeeld het voortouw, op basis van welke ideeën? Welk ruimtegebruik hebben de transities tot gevolg? En waar levert dit conflicten of juist kansrijke combinaties op? Bovendien verschuiven door de jaren heen de opvattingen over hoe de transities moeten plaatsvinden. En ten slotte is het steeds de vraag hoe beleidsmakers kortetermijnbelangen kunnen afwegen tegen langetermijnoverwegingen.

Meerwaarde van de scenario's voor beleidsmakers, planners en ontwerpers

De ruimtelijke scenario's van het PBL laten zien dat de transities, in combinatie met andere, meer vertrouwde opgaven, er onder verschillende omstandigheden en op basis van verschillende normatieve uitgangspunten anders uit kunnen zien. Ze brengen daarmee de ruimtelijke voorwaarden in beeld voor verschillende beleidsopties en geven de mogelijke ruimtelijke effecten weer van enkele belangrijke keuzes. Naast keuzemogelijkheden zijn er elementen die in alle vier scenario's overeenkomen; deze noemen we robuuste elementen. Zowel de verschillen als de overeenkomsten bieden bruikbare informatie voor visievorming en de aansturing van transities in het leefomgevingsbeleid (transitie-governance).

Door te werken met scenario's kunnen beleidsmakers, planners en ontwerpers:

- robuuste beleidsopties verkennen: maatregelen die op relatief korte termijn en ook blijvend op lange termijn kunnen worden ingevoerd (zogenoemde no regret-maatregelen);
- verkennen welke knopen in het beleid moeten worden doorgehakt (prioritering);
- op zoek gaan naar flexibiliteit: voorkomen dat er geen alternatieve beleidsopties (lock-ins) meer zijn door bijvoorbeeld te werken met tijdelijke bestemmingen en adaptief beleid te maken;
- gebiedsspecifieke ruimtelijke conflicten en kansrijke combinaties (synergieën) verkennen;
- 'botsproeven' organiseren: reflecteren op concrete beleidsvoornemens in het licht van de vier scenario's;
- condities verkennen: de randvoorwaarden voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid in beeld brengen.

Methode: maatschappijbeelden, ruimtelijke modellering en ontwerp onderzoek

Voor de ontwikkeling van de scenario's volgden we vier stappen, grofweg vanuit het heden naar de toekomst en vervolgens terug naar het heden. Stap 1 is de inventarisatie van de belangrijkste ruimtelijke vraagstukken (nulsituatie). Stap 2 is de vertaling van deze vraagstukken naar ruimtelijke opgaven waarin ook de onzekerheden van de relevante ontwikkelingen op lange termijn zijn meegenomen. Stap 3 is de uitwerking van vier normatieve scenario's (beleidsscenario's) op basis van vier verschillende maatschappijbeelden. Stap 4 is het formuleren van boodschappen voor beleidsmakers.

Nationale en regionale ateliers met stakeholders

Voor elke stap in dit proces hebben we nationale ateliers georganiseerd. Daarin heeft een breed scala aan belanghebbenden, beleidsmakers en experts zijn opvattingen gedeeld met het PBL-onderzoeksteam, dat deze stapsgewijs heeft verwerkt. Op basis van een literatuurverkenning hebben we telkens een eerste versie van een scenario-onderdeel gepresenteerd en vervolgens samen met de deelnemers verrijkt en uitgewerkt. Dit leverde de grote lijnen op van de nulsituatie, de beleidsscenario's en de boodschappen. Dit hebben we gedaan voor de NOVI-thema's, de ruimtelijke samenhang tussen de thema's en het bestuur op het gebied van het omgevingsbeleid. Daarnaast hebben we voor twee gebieden in Nederland regionale ateliers georganiseerd, waarin we hebben samengewerkt met beleidsmakers van decentrale overheden en hun regionale partners.

Maatschappijbeelden

De vier maatschappijbeelden die we als uitgangspunten voor de scenario's hebben genomen, zijn gebaseerd op vier maatschappijbeelden uit de scenariostudie Oefenen met de toekomst, de Ruimtelijke Verkenning 2019 (PBL 2019). In de literatuur over het maken van scenario's wordt de door ons gevolgde werkwijze de morfologische scenariomethode genoemd. Door middel van keuzes voor de waarden van een reeks variabelen wordt een beperkt aantal consistente, maar onderling verschillende maatschappijbeelden gevormd. Kort gezegd hebben we de maatschappijbeelden ontwikkeld door te variëren voor drie categorieën kernonzekerheden: actoren (wie neemt de lead?), de zogenoemde 'drie P's' van duurzaamheid – *people, planet, profit* – en *sociaal-maatschappelijke dimensies*.

Ruimtelijke modellering en ontwerp onderzoek

Op basis van de normatieve toekomstige maatschappijbeelden, de kwalitatieve uitwerking daarvan in scenarioverhalen hebben we vier verschillende mogelijke ruimtelijke inrichtingen van Nederland in 2050 in nationale en regionale kaarten en in lokale ruimtelijke beelden gevisualiseerd. Voor de ontwikkeling van de kaarten is de methode van ontwerp onderzoek toegepast. Op basis van ruimtelijke modellering (rekenen) en ontwerp sessies (tekenen) zijn de kaarten in een iteratief proces in interne werksessies en in werksessies met beleidsmakers en stakeholders besproken, aangepast en doorontwikkeld. In het ontwerp proces hebben we nauw samengewerkt met een ontwerp bureau dat informatie vanuit de projectgroep (teksten en tabellen), ruimtelijke modellering (kaarten) en nationale en regionale werksessies (reflectie op het beeldmateriaal) grafisch naar consistente sets van kaarten en ruimtelijke beelden heeft vertaald. Om de kaarten voor een breed publiek toegankelijk te maken hebben we een online kaartviewer ontwikkeld. Deze viewer maakt het mogelijk om lagen te verbergen of juist te tonen, afzonderlijk en in diverse combinaties, in- en uit te zoomen, en de scenario's te vergelijken.

Impact: Ruimtelijke Verkenning on Tour

Op 16 maart 2023 heeft het PBL de Ruimtelijke Verkenning 2023 gepubliceerd. De geschetste toekomstscenario's zijn bedoeld als prikkel, inspiratiebron en handreiking. We nodigen betrokken partijen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling uit om zelf met de verhalen aan de slag te gaan. De scenario's kunnen worden uitgewerkt (en aangepast) voor een specifieke regio, worden bewerkt voor toepassing op een specifieke beleidskwestie, of dienen als inspiratiebron voor het doordenken van veranderingen op andere beleidsterreinen. Om de verspreiding van de scenario's en het werken met de scenario's te faciliteren organiseert het PBL vanaf april 2023 tot en met de eerste helft van 2024 de *Ruimtelijke Verkenning on Tour*. Dit is een traject waarin we met de betrokkenen bij het omgevingsbeleid en het verwante sectorale beleid aan de slag gaan. Hierdoor leren belangstellenden de scenario's kennen, ermee te oefenen en/of te gebruiken bij het ontwikkelen, actualiseren of uitvoeringsgericht maken van beleidsvisies of -plannen.

Enkele bevindingen

Scenario's zijn geen voorspellingen, maar een instrument om bestuurders en beleidsmakers te helpen mogelijke paden naar de toekomst te doordenken. Elk scenario weerspiegelt een toekomst van Nederland waarin andere waarden centraal staan. In het hoofdrapport van de Ruimtelijke Verkenning 2023 staan de bevindingen van de scenariostudie uitgebreid beschreven. Hieronder noemen we enkele belangrijke noties uit de studie.

De transities naar een circulaire economie, klimaatneutraliteit en een duurzame landbouw vergen decennialang vasthoudend omgevingsbeleid. Een dergelijk langetermijnbeleid kent drie grote uitdagingen. De eerste is hoe om te gaan met onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen. De tweede is hoe om te gaan met verschuivende opvattingen over de transities en hoe deze moeten plaatsvinden. De derde is hoe langetermijnoverwegingen te laten prevaleren boven kortetermijnbelangen. De scenario's bieden handvatten voor de omgang met deze uitdagingen. Ze laten zien dat de transities, in combinatie met andere, meer vertrouwde opgaven, er onder verschillende omstandigheden en op basis van verschillende normatieve uitgangspunten anders uit kunnen zien. De scenario's maken duidelijk wat de ruimtelijke voorwaarden voor en de effecten van enkele grote keuzes zijn.

Ook in 2050 zal Nederland zeker niet af zijn. Zo vraagt een opgave als klimaatadaptatie om een perspectief ver voorbij 2050. De effecten van klimaatverandering zullen zich nog lang en in verhevigde mate doen voelen, waarbij technische maatregelen steeds minder perspectief bieden en veranderingen in ruimtegebruik onontkoombaar zullen zijn. Aanvankelijk vooral ter plekke als aanpassing van het gewenste ruimtegebruik, denk aan zouttolerantere landbouw en drijvend bouwen, later wellicht ook door het kiezen van andere locaties.

Referenties

-
- BZK, Ministerie van e.a. (2020) Nationale omgevingsvisie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
 - PBL (2019) Oefenen met de toekomst. Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. Ruimtelijke Verkenning 2019, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
 - PBL (2021) Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
 - PBL (2023) Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
 - Rli (2021) Richting geven, ruimte maken. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

'Landschap' als denk-beeld

De toekomst vertellen en verbeelden

Jan Schreurs

Stellingen

De rijke betekenis die 'landschap' in stedenbouw en ruimtelijke planning stilaan heeft gekregen laat toe om dat begrip zeer breed en divers in te zetten. Dat maakt het geschikt als *boundary object*, een verbindend medium waarop diverse actoren kunnen worden betrokken.

Co-productie vergt partners die rond de tafel willen komen, en met inzet van ieders capaciteiten samen ijveren voor een geïntegreerd, situationeel werkstuk. Enkel in een volgehouden 'spreken over kwaliteit' kan het vertrouwen groeien om blijvend naar elkaar toe te werken.

Ontwerpend onderzoek kan een effectief instrument zijn om te testen (kansen die een terrein biedt, haalbaarheid van activiteiten, interpretatie van voorstellen ...) en te stimuleren (bespreekbaarheid van kwaliteiten, verbeelding van co-producenten, betrokkenheid van stakeholders ...).

'Landschap' als denk-beeld

De toekomst vertellen en verbeelden

Jan Schreurs

Inleiding

"Het volgende muziekfragment is als een traag voorbyschuivend landschap" hoorde ik onlangs bij radio Klara. En effectief: een landschap daagde tijdens het luisteren. Ik zag de muziek! Uit deze simpele ervaring leer ik twee dingen: 1) men veronderstelt de term 'landschap' als wijdverbreid, anders zou deze niet op zo evidente wijze worden gebruikt; 2) het begrip 'landschap' bezit agency: het doet wat met mensen. Deze twee lessen ondersteunen mijn veronderstelling dat 'landschap' als denk-beeld kan werken, dat wil zeggen als "een verbeelde voorstelling van de toekomst", als een "gemeenschappelijke kijk op de wereld die gemeenschappelijke praktijken en een breed gedragen gevoel van rechtmatigheid en doelgerichtheid mogelijk maakt". (Hajer, 2016: 78). Voor een ruimteplanner is dit een inspirerende en hoopgevende gedachte. 'Landschap' kan een medium zijn waarmee grote groepen mensen op een gelijkgerichte manier leren kijken naar hun omgeving, en er tegelijkertijd door 'beroerd' worden, er mentaal en – wie weet – fysiek voor 'in beweging' komen.

Ruimtelijke planning is al lang niet meer de voorschrijvende discipline die voorstellen voor een toekomstgericht omgeving doorgeeft aan 'uitvoerders'. Co-creatie en co-productie zijn geprivilegieerde praktijken geworden waarin en waarmee uitvoering wordt meegenomen in al zijn dimensies en aspecten. Actoren, stakeholders en partners in dezelfde richting laten denken en handelen is daarbij een ware uitdaging (Schreurs, 2018). De vraag is dan: hoe krijgen we dat voor elkaar? Gebruik makend van een case beschrijven onderstaande reflecties hoe van 'landschap' een *matter of concern* (Latour, 2004) te maken. De beschrijving van een gefragmenteerde situatie gaat vooraf aan de drastische wending die de stad Beringen heeft ingezet, waarna een pleidooi voor inzetten van een denk-beeld de brug maakt naar drie concluderende vragen.

Wat voorafging

In augustus 2020 besliste het College van burgemeester en schepenen (CBS) van de stad Beringen (voormalige mijnstad en derde grootste gemeente in Belgisch Limburg, met bijna 50.000 inwoners), om een Kwaliteitskamer op te richten en een extern expert aan te stellen als haar voorzitter. In oktober 2020 kreeg ik die functie toegewezen en werd me gevraagd ook op te treden als 'projectregisseur'.

Die beslissingen van het College vielen niet uit de lucht. Na een hobbelig parcours, was de ontwikkeling van één der belangrijkste mijnsites in Europa toe aan een drastische wending. Twee en een half jaar ervaring in Beringen bieden stof tot nadenken over een aanpak ten bate van een forse regimeverandering. In één zin kan de ambitie van de ontwikkelingswending worden omschreven als: van opsplitsing naar samenhang en van autonomie naar afstemming. De wenselijkheid van die shift speelt zowel op ruimtelijk en sociaal vlak, als op vlak van intentie en proces van samenwerking.

Kolenwasserijen als struikelsteen

Door de verzegeling op 28 oktober 1989, kantelden het statuut, de conditie en de perspectieven van de historische koolmijnsite te Beringen. Het enorme mijnpatrimonium kwam in handen van de overheid, als een zware kostenpost. Naast het sociale passief diende zich de zorg aan voor gebouwen en infrastructuur. De woningen in de cités werden goedkoop van de hand

gedaan, bij voorkeur verkocht aan de bewoners. De lege mijngebouwen vergaarden niet enkel stof, maar werden snel zelf een 'mijn' voor koperdieven en *urban explorers*. Van wervelende productiemachine vervelde 'de mijn' tot een complex van (grotendeels) beschermde gebouwen (ministeriële besluiten van 22.12.1993 en 19.12.1994). Die bescherming ging gepaard met aanzienlijke subsidies voor de restauratie, én met een ambitieuze roeping. Uit de zeven Belgisch-Limburgse mijnsites werd die van Beringen namelijk geselecteerd als voorbeeldsite. Afwijkend van de andere mijnzetsels besliste de minister bij de bescherming specifiek om "één coherent beeld van een volledige mijnsite te bewaren, om de functie en de werking van een mijnzetel te kunnen duiden en beleefbaar te maken. [...] De site te Beringen werd hierbij voorgedragen omwille van zijn representativiteit, ouderdom, graad van volledigheid van de gebouwen en installaties, architecturale en technologische waarde van verbouwingen, de staat van bewaring, compactheid, overzichtelijkheid, de aanwezigheid van complementaire activiteiten en de aanwezigheid en ligging van de terrils." (Team Vlaams Bouwmeester, 2019: 4) Eén van de belangrijkste elementen om die roeping waar te maken waren de kolenwasserijen. Deze vormden het 'hart' van de industriële kolenwinning, en zouden enkel in Beringen bewaard blijven.

Een reconversieplan moest die roeping omzetten in daden. Op basis van een bestek van de Limburgse Strategische Ontwikkelingsmaatschappij (nv LISOM) kreeg het publiek-privaat consortium nv be-MINE (aandeelhouders: Limburgse reconversiemaatschappij LRM, DMI Vastgoed en Van Roey Vastgoed) de uitvoering toegewezen. De nv be-MINE omschrijft de opdracht als het realiseren van "een toeristisch-recreatieve invulling voor de mijnsite". Deze moest gebeuren binnen de bestemming "gebied voor stedelijke ontwikkeling" (Bongaerts, P., 2000). De concrete ontwikkeling kreeg een dramatisch verloop na de vraag van het ontwikkelingsconsortium aan de bevoegde minister, om de bescherming van een deel van de kolenwasserijen op te heffen. De redenen: slechte bouwfysische toestand en te ingewikkelde ruimtelijke condities om een haalbare (lees: betaalbare) restauratie uit te voeren. In een aanslepend proces van actie en reactie stelde de minister eerst een gedeeltelijke opheffing voor, waarover de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed een negatief advies uitbracht (26.09.2018) en de minister vervolgens een "voorlopige gedeeltelijke opheffing" van de bescherming voorstelde (20.12.2018). Het openbaar onderzoek hierover leidde tot een golf van nationaal en internationaal protest, dat uitmondde in 1.311 bezwaarschriften. In plaats van het conflict op de spits te drijven in een procedureslag, ging de minister op zoek naar een vergelijk tussen ontwikkelaar en erfgoedverenigingen.

Kolenwasserijen als pars pro toto

Vlaams Bouwmeester Leo Van Broeck werd door de bevoegde minister "aangesteld als intendant om in gesprek te gaan met BE-mine [sic] en de verschillende verenigingen die bezorgd zijn over het erfgoed. Dit participatief traject moet onderzoeken hoe er maximaal consensus gevonden kan worden tussen de verschillende partijen." (Team Vlaams Bouwmeester, 2019: 3) Bilaterale en collectieve gesprekken met "erfgoedverenigingen, ervaringsdeskundigen en stakeholders" leidden tot een hoopgevend verslag. "Uit de consultatieronde blijkt een duidelijk draagvlak voor een concensusscenario", aldus Leo Van Broeck (idem: 10). Verder stabiliteitsonderzoek en ontwerpend onderzoek moesten uitwijzen of die consensus zou standhouden. Indien de partijen samen tot een bevredigend voorstel zouden komen, zou de uitvoering van dat consensusvoorstel aanvaardbaar zijn binnen het reeds bestaande, beschermde statuut.

Niettegenstaande die (voorlopige) consensus noemde de Vlaams Bouwmeester in zijn verslag, het ontbreken van "samenhang" en "afstemming" tussen stakeholders en hun initiatieven, één van de kwalijke kenmerken van de lopende mijnsite-ontwikkeling (idem: 14). Precies deze diagnose overtuigde het College van burgemeester en schepenen van de stad Beringen tot het

nemen van doortastende maatregelen. Doel van de ingestelde kwaliteitskamer en aangestelde projectregisseur was: komen tot een "geïntegreerde ontwikkeling":

"Om tot een succesverhaal te komen, is er volgens de Bouwmeester nood aan:

- een overkoepelende lange termijn visie die op ruimere schaal zoekt naar synergie en meerwaarde
- een duidelijke projectregie: projecten gebeuren niet meer ad hoc, maar worden aangestuurd vanuit de lange termijn visie die wordt ondersteund door alle actoren.

De projectregisseur waakt erover dat er voldoende afstemming gebeurt tussen alle lopende en geplande projecten, zowel inhoudelijk als qua timing, en dat er altijd gezocht wordt naar kruisbestuiving en (maatschappelijke) meerwaarde." (CBS, 22.10.2020, p. 2)

De weg naar bijsturing was ingezet, de richting bepaald. En het werkveld werd veel ruimer dan de kolenwasserijen. De "lange termijn visie" voor de "ruimere schaal" bracht minstens de ganse mijnsite in beeld, maar er was veel meer.

Voortbouwend op het advies van de Vlaams Bouwmeester, formuleerde het College een indrukwekkende lijst 'projecten' als agenda voor de projectregisseur: realisatie van een nieuw masterplan 'Houtpark' voor wonen op be-MINE; verdere aanpak en ontwikkeling van de 'geredde' kolenwasserijen 1 en 3; realisatie van het Mijnbelevingscentrum be-MINE PIT in kolenwasserij 2; verdere invulling en herbestemming van specifieke mijngebouwen (gerestaureerde kolenwasserij 4, sociaal gebouw, watertoren, ...); inrichting van publieke ruimten op de site; finaliseren van beeldkwaliteitsplan en lichtplan; opvolging van 'masterplan Beringen Mijn' met o.a. projecten rond herbestemming Mijnstadion, toekomst Mijnkathedraal, renovatie mijncité, herinrichting Stationsstraat & Koolmijnlaan; inspelen op het Kolenspoor, lokaal en op streekniveau; duurzame herbestemming van directeursvilla en omliggend park; afstemming tussen stedelijke en toeristische ontwikkelingen op be-MINE en activiteiten op aanliggend bedrijventerrein; ruimtelijke transitie van de naastliggende woonwijk Posthoorn. Nood aan samenhang en afstemming bleken geen vrijblijvende woorden.

Een gefragmenteerde mijnsite

De evaluatie van de Vlaams Bouwmeester spoorde nauwkeurig met hetgeen op het terrein gebeurde. De mijnsite werd tot loten 'verknijpt', de onderdelen ontkoppeld en onder afzonderlijk 'eigenaarschap' gebracht. Een omvangrijk deel van het terrein was afgesplitst met het oog op de realisatie van Houtpark. Deze nieuwe wijk van ca. 600 huizen, appartementen en serviceflats, zou ontwikkeld worden door een afzonderlijke 'nv Houtpark', een dochteronderneming van de ontwikkelingscoalitie. Rond de historische mijngebouwen waren bouwkvelds afgebakend en nieuwe gebouwen gerealiseerd voor een privaat zwembad, een restaurant en een winkelboulevard van 15.000 m². In de oude mijngebouwen vestigden zich een school, een klimzaal, een feestzaal, kantoren en fietswinkel, naast het al aanwezige toeristisch onthaal en mijnmuseum. De oude 'indikers' van het wasproces waren omgebouwd tot een duikcentrum. Het grootste deel van de kolenwasserijen was beschikbaar gesteld voor het provinciale Mijnbelevingscentrum 'be-MINE PIT'. Gebouwen en gebouwdelen die er erg slecht aan toe waren, werden intussen gesloopt. Desondanks ging de ontwikkelaar ervan uit dat nog veel "restpatrimonium" zou overblijven: met name vooral delen van de kolenwasserijen. Hen wachtte opname in een – nog onbestaande – beheerstructuur. De coherentie en volledigheid die de minister met de beschermde mijnsite voor ogen had, bleken bijgevolg geen evidentie. Een "overkoepelende lange termijnvisie" en "duidelijke projectregie" zouden zeker tot hun recht komen in deze nalatenschap van de mijnzetel: Beringen Mijn.

Afhankelijk van het project, waren 'eigenaarschap' en initiatiefrecht immers toebedeeld aan nv be-MINE, Provincie, Stad Beringen, Vlaamse Administratie Wegen en Verkeer, sociale bouwmaatschappij, scholengemeenschap, particuliere huishoudens en investeerders. Enkel voor nv be-MINE was het ontwikkelingsmodel uitgeklaard: restaureren van bestaande gebouwen met behulp van premies/subsidies, deze vervolgens herbestemmen met een 'geschikte functie' en de gebouwen via een verkoop of de vestiging van een langdurig zakelijk recht (zoals erfpacht) overdragen aan derden.

De wending

Projecten als een vloot

Eenvoudige hefbomen voor op samenhang-gerichte regie waren door verknippen en/of verlenen van zakelijke rechten al uit handen gegeven. Om temidden van dit amalgaam van diverse actoren, met eigen doelen en middelen, een regierol op te nemen zocht ik heil in een tweezijdige co-productie strategie: conceptueel en procesmatig. In concreto combineerde ik Maarten Hajer's visie dat transitie nood heeft aan een gedeeld "denk-beeld" (Hajer, 2016: 77-78), met Georges Bruggemans' drie stappen aanpak voor een *sabattical detour* (Brugmans, 2016: 119). In de verschillende projecten en hun 'eigenaars' zag ik individuele schepen die als vloot een gezamenlijke bestemming moeten bereiken: de roeping van de mijnsite waarmaken. Varen naar eenzelfde 'baken' vraagt in dit geval een 'wending', een omslag van ieder 'schip'. Door de Vlaams Bouwmeester aangeprezen "kracht van ontwerpend onderzoek" (2019: 11) zou in mijn voorstel aan het College een 'locus' vinden in drie workshops met cruciale stakeholders, rond essentiële, samenhangende vragen: 1) "Wat willen we?" of "Hoe kijken we naar Beringen Mijn (inclusief de mijnsite)"? 2) "Wat kunnen we willen?" of "Hoe spreken we samen over de gewenste ruimtelijke kwaliteiten van Beringen Mijn"? 3) "Hoe zullen we dat doen?" of "Hoe werken we samen aan de ontwikkeling van Beringen Mijn"? (CBS, 22.10. 2020)

Het mijnlandschap als baken

Als inhoudelijk aanstuurder van de ontwikkeling in Beringen Mijn, formuleerde de Kwaliteitskamer een missie- en visienota ten bate van de gewenste gelijkrichting. Inspelend op de suggesties van het Team Bouwmeester drukt deze nota grote bezorgdheid uit voor afstemming in tijd en ruimte. Deze missie gaat samen met de visie om te werken vanuit interdisciplinaire, integrerende kaders. Deze werden ingevuld vanuit de expliciete ambitie om te werken aan duurzame ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit, maar ook en vooral aan een samenhangend mijnlandschap.

"De kwaliteitskamer gaat voor samenhang in ruimte en tijd en introduceert het "mijnlandschap" als integrerend sociaal-ruimtelijk visiekader. Het Limburgs mijnlandschap strekt zich uit van Beringen tot Maasmechelen. De focus van de kwaliteitskamer ligt op schaalniveau Beringen Mijn, met uitdrukkelijke aandacht voor interacties met lagere schaalniveaus (mijnsite, mijnclités) en hogere schaalniveaus (kleinstedelijk gebied, kolenspoorregio ...). Open ruimte, erfgoed en samenleven zijn hierin essentiële facetten. Schakels tussen en binnen deze facetten zijn de belangrijkste focus, zowel op korte termijn (masterplan, project) als op langere termijn (beheer, strategie)" (Kwaliteitskamer Beringen Mijn, Missie Visie – nadruk in origineel). Over de intentie laat deze missie- en visietekst geen twijfel bestaan: ***"De werking van de kwaliteitskamer is erop gericht om deze zienswijze als evidentie op te nemen in denken en handelen van cruciale stakeholders en actoren."*** (ibidem) Die intentie werd in de praktijk gebracht door vele, lange gesprekken, bouwend aan verhalen over samenhang en interactie. Eén kolenwasserij is maar waard wat ze alle vier samen betekenen. Bouwen op het Houtpark stoort sommigen, maar biedt meerwaarde voor velen. Onderdelen werden systematisch in hun context geplaatst en belicht vanuit het groter geheel.

Ontwerpend samen werken

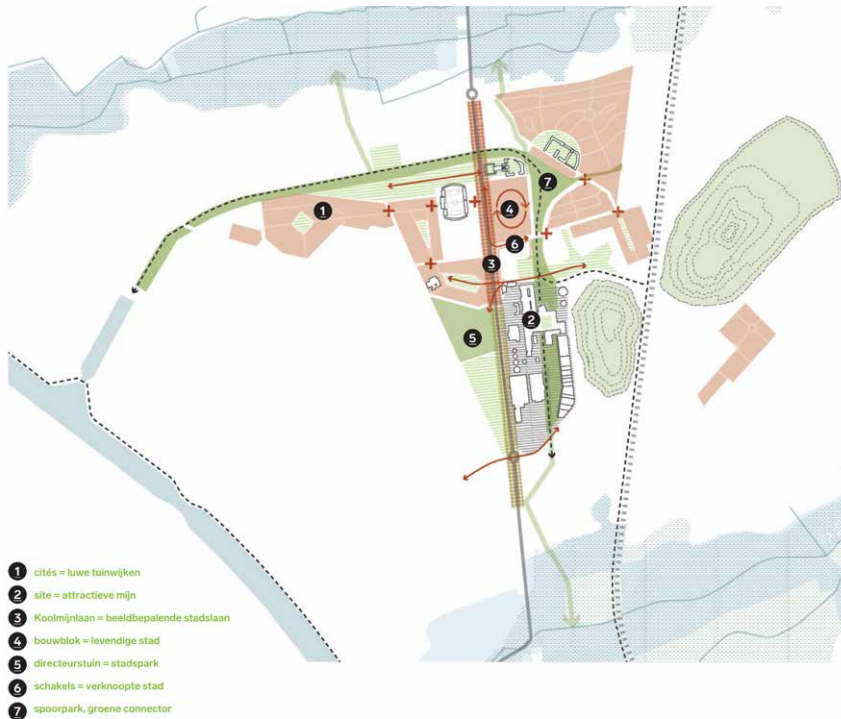
De altijd weerbarstigste praktijk van prioriteiten en agenda's leidde tot een minder strak schema dan de voorgestelde *sabbatical detour*. De voorgenomen wending verliep langs een veel uitgebreider reeks workshops, weliswaar met in grote lijnen dezelfde doelstellingen, maar met variërende partners, afhankelijk van evolutie van dossiers en vorderende inzichten. In die praktijk liepen de drie essentiële vragen ook door elkaar, werkten ze iteratief, en bijgevolg verbindend. Dat kon men ook verwachten: zowel helder uitgesproken kwaliteiten als verschuivende realisatie-coalities kunnen leiden tot andere manieren van kijken, zowel naar het gebied en haar roeping, als naar elkaars ambities en attitudes. Er waren echter twee constanten: In het midden van de tafel lagen altijd plannen, potloden en pennen. En het landschap was niet weg te denken uit de workshops. Met de eerste, interne workshop, bereidde de Kwaliteitskamer het uitschrijven van een visiekader voor. De aanzet ervoor werd gezocht in een Bouwmeester Scan voor de stad Beringen (BUUR, 2021). Dit is een tool die lokale besturen een diagnose aanreikt van de ruimtelijke en beleidsmatige sterktes en zwaktes op het grondgebied van hun gemeente. Met het oog op de ontwikkeling van een concrete agenda van projecten en beleidsmatige ingrepen, bevat de scan ook voorstellen van strategische projecten. Van het voorstel "Verhogen woonkwaliteiten en versterken ruimtelijke structuur Beringen Mijn" werden de verdiensten afgetast en geëvalueerd. Co-creatief ontwerp mondde uit in suggesties voor nieuwe groene verbindingen binnen Beringen Mijn, die ook zouden helpen om groene en blauwe structuren ten oosten en westen van de kern beter op elkaar te betrekken.

De volgende stap werd een overleg- en ontwerpweek waarin ontwikkelaars, ontwerpers, bewoners, externe experts, administraties en bestuurders ideeën aanleverden voor, en commentaar gaven op voornoemd strategisch project. Simultaan ontwerpend ontstond een eerste versie van structuurschets voor Beringen Mijn. Daarbij ging de meeste aandacht naar twee noord-zuid-assen – een stadslaan (de te transformeren Koolmijnlaan) en een groene recreatieve verbinding (met het Kolenspoor als drager) – en mogelijke acties om deze assen en de omliggende cités onderling te koppelen (zie Figuur 1).

Onder ontwikkelingsdruk startte nv be-MINE samen met Stad en Kwaliteitskamer een reeks in de tijd gespreide ontwerpessies met als finaliteit: innovatieve maar haalbare voorstellen voor bestemming en inrichting van kolenwasserijen 1 & 3. Dankzij ontpitting van de structuur zou de oudste waterrij ruimte bieden om natuur binnen te halen, en daarbij als vlag dienen voor een ambitieuze re-nature strategie die de ganse mijnsite op termijn moet veroveren.

Met het oog op het uitvoerbaar maken van een nieuw masterplan voor woningen op het mijnterrein, werd een engagementsverklaring ondertekend door ontwikkelaar nv be-MINE en stad Beringen. Deze mondde uit in een Stuurgroep die op basis van intensief ontwerpend onderzoek, samen met de Kwaliteitskamer, een inrichtingsplan liet uittekenen. Het begeleidend 'Houtparkboek' zal als kwaliteitsborging dienen voor gebouwen én vier genereuze verbindingen van het park met de omgeving.

Voor de twee projecten die het meest ter discussie stonden – kolenwasserijen en Houtpark – werden dus betekenisvolle stappen gezet. De Kwaliteitskamer zag verbeteringen met betrekking tot ruimtelijke en sociale duurzaamheid en was verheugd over de intensieve en productieve manier waarop werd samengewerkt. Bovendien toonde de structuurschets kansen op toenemende ruimtelijke en functionele samenhang met de ganse deelgemeente Beringen Mijn. Acties om die kansen te operationaliseren waren benoemd. Weinigen zullen moeite hebben om in de structuurschets een 'mijnlandschap' te zien: mijngebouwen, schachtbokken, terrils, kolenspoor en -haven, directeurspark en cités, sociaal-culturele voorzieningen, winkel- en horecacentrum, en de open heide waarop dit alles een plek heeft ingenomen.



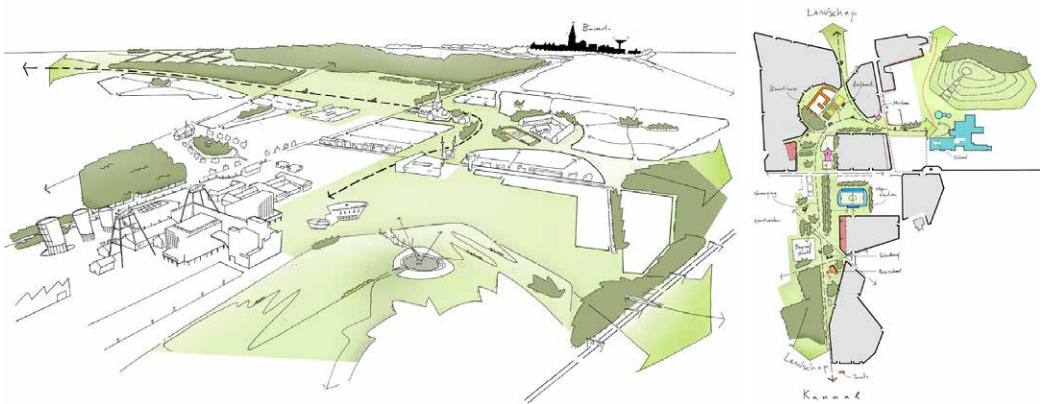
Figuur 1 Structuurschets (met genummerde werkpunten) (BUUR part of Sweco)

Denk-beeld mijn|land|schap

Hardnekkige impressies

Het landschap is de afgelopen 20 jaar nadrukkelijk aanwezig in stedenbouw en ruimtelijke planning. Die aandacht nam toe in belang en intensiteit. Na de inzet op “ecologische vraagstukken zoals de wateropgave, [...] werd bijna de hele ruimtelijke discussie ‘verlandschappelijkt’” (Dehaene, Notteboom en Teerds, 2014: 2). ‘Landschap’ betreft daarbij niet enkel natuurlijke of rurale landschappen, maar evenzeer stedelijke, industriële, residentiële en productieve landschappen, alsook recreatie-, zorg-, energie-, actoren- ...-landschappen. Alles is landschap, landschap is overal. Wie erop let, hoort of leest het woord dagelijks in gesprekken, radioprogrammas, boeken of kranten. Daardoor klinkt ‘landschap’ nu erg vertrouwd. We maakten ons het begrip eigen. Dat heeft voordelen. Vertrouwdheid helpt het begrip circuleren en delen. Zelfs voor actoren met erg verschillende kennis, competentie en intenties kan de term werken als een *boundary object* (Star & Griesemer, 1989) en aldus effectieve samenwerking bevorderen. Omdat het begrip voldoende plastisch is om zich aan te passen aan specifiek behoeften, maar ook voldoende robuust om er een gemeenschappelijke kern in te blijven vinden, kan het voor coherentie zorgen tussen overigens uiteenlopende ‘sociale werelden’ (idem: 393). Actoren kunnen er elkaar rond vinden, ook al geven ze er niet dezelfde betekenis aan. Het nadeel van vertrouwdheid is vaak het gedachteloos hanteren van de term. In een gesprek rond sterk gedeelde termen neemt men gemakkelijk aan dat iedereen ‘mee’ is, alhoewel deelnemers voortdurend in een andere, eigen richting gedacht kunnen hebben: landschap als groen, als natuur, als ecosysteem of als ‘bebouwd perifeer landschap’.... Dergelijke, onbedoelde loslating uit de vloot leek te gebeuren in vele overlegmomenten die het ‘mijnlandschap’ ten tonele voerden: er waren geen ernstige conflicten maar ook onvoldoende empathische ‘klikken’. Landschap maken? Welzeker! Maar dat het mijnlandschap “in essentie

een open ruimte [is] waarbinnen infrastructuur, gebouwen en vegetatie diverse vormen van samenleven en samenwerken ondersteunen” (Kwaliteitskamer Beringen Mijn, Missie Visie) bleek een brug te ver. Ontwikkeling bleef in essentie gaan over (ge)bouwen. Inzetten op “groene verbindende structuren die open ruimte, erfgoed en samenleven in dit mijnlandschap dragen en schragen” (idem) werd vlot beleden, maar bleef meestal steken in groene invulling tussen vooropgezette gebouwen en parkings. Zelfs het vogelvluchtperspectief (Figuur 2) dat Blauwdruk & Palmbout in het masterplan leverden bij hun visie voor het Houtpark, liet blijkbaar geen overtuigende impressie na van de beschikbare, krachtige open ruimte structuur (Blauwdruk Stedenbouw & Palmbout Urban Landscapes, 2020).



Figuur 2 “Het mijnlandschap” (Blauwdruk & Palmbout)

Anders helpen kijken

Zonder breuk met routines en gewoonten, blijft een gezamenlijke wending uit (Hajer, 2016: 80). Hoe kunnen vervreemding van ingesleten patronen en suggestie voor vernieuwing tegelijk tot stand gebracht worden? Een metafoer zoals ‘de voorzitter ploegde door de vergadering’ schort bijvoorbeeld enerzijds een gemunte betekenis op en laat tegelijk een nieuwe betekenis dagen. Waarom dus niet zoeken naar verscherping van de idee ‘mijnlandschap’, door een verschuiving te initiëren?

Zou het helpen om de roepnaam ‘mijnlandschap’ te transformeren in het logo ‘mijn|land|schap’? De verticale breukstrepen ‘|’ ont-koppelen en koppelen tegelijkertijd. Ze ontnemen ‘mijnlandschap’ de in Beringen Mijn evidente koppeling tussen ‘de mijn’ en ‘het landschap’. Dat logo geeft te denken over de minder evidente koppelingen mijn|land en mijn|schap. In resonantie met be-MINE – zowel naam van de mijnsite als van de ontwikkelaar – opent ‘mijn|land’ ruimte om minstens de vraag te stellen of citébewoners – rechtstreeks of onrechtstreeks afstammend van mijnwerkers – zich het mijnlandschap niet opnieuw moeten kunnen toe-eigenen. Denkend aan onze waterschappen, oppert ‘mijn|schap’ de vraag of en hoe die toe-eigening op collectieve wijze kan worden georganiseerd, of een ‘common’ bijvoorbeeld als beheermodel kan dienen. En ‘land|schap’ blijft in het ontstane denk-beeld staan voor ecologische samenhang, voortdurende verandering, en consistente beleving daarvan. Deze betekenissen samenlezend, opent het denk-beeld ‘mijn|land|schap’ als “a way of seeing” én als “a way of being” (cfr. Oles, 2014: 22), én – vermits een landschap steeds verandert – als “a way of becoming” dankzij continue zorg. Kort en krachtig uitgedrukt legt dit denk-beeld een meervoudige uitnodiging voor: ‘mijn|land|schap zien, zijn en zorgen’. Het is een werktitel die op weg kan helpen om de visietekst van de Kwaliteitskamer uit te werken tot een meer uitgewerkt denkkader en concreter houvast voor daadwerkelijke beslissingen over beleven, maken en beheren van een uniek erfgoed.

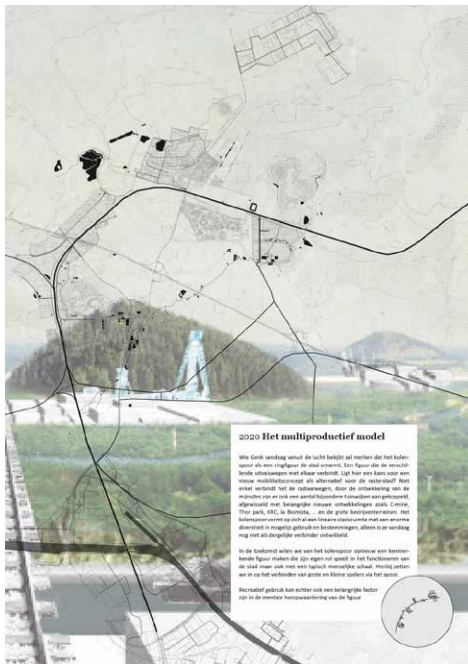
Conclusies in de vorm van lessen

'Landschap' is een rijk en productief concept

De rijke betekenis die 'landschap' in stedenbouw en ruimtelijke planning stilaan heeft gekregen laat toe om dat begrip zeer breed en divers in te zetten. Dat maakt het geschikt als *boundary object*, een verbindend medium waarop diverse actoren kunnen worden betrokken. Welk beeld het begrip 'landschap' ook oproept, het laat steeds toe om ruimtelijke continuïteit, verandering in de loop van de tijd en menselijke interventie ter sprake te brengen. Die drie eigenschappen dekken fundamentele vormen van samenhang af (ruimte, tijd, sociaal) wat voor een interessante kapstok zorgt in een verknipte context. Werken met de relatief open inhoud van 'landschap' maakt het benoemen van nagestreefde kwaliteiten noodzakelijk. Dat vergt veel overlegtijd, maar ook gepaste vormen. De ervaring in Beringen Mijn roept de vraag op of een expliciet geconstrueerd 'denk-beeld' de essentie van een visie mogelijks effectiever kan bevatten en overbrengen dan tekst.

Co-productie drijft op samenwerkingsbereidheid

Co-productie vergt partners die rond de tafel willen komen, en met inzet van ieders capaciteiten samen ijveren voor een geïntegreerd, situationeel werkstuk. Enkel in een volgehouden 'spreken over kwaliteit' kan het vertrouwen groeien om blijvend naar elkaar toe te werken. Dat proces vergt specifieke communicatie-capaciteiten, én veel tijd. In dergelijk proces moeten complexe interacties ontstaan tussen actoren en hun ideeën, ervaringen en houdingen. Continuïteit in betrokkenheid van actoren is daarbij een belangrijke factor. Eén van de grootste moeilijkheden is bespreken en overbrengen van ambitieniveaus. Teksten stralen vaak meer ambitie uit dan uit daden blijkt. De ervaring in Beringen Mijn leert dat het de moeite loont om te zoeken naar een manier om ambities op een meer tastbare wijze uit te drukken.



Figuur 3 Denk-beeld voor Kolenspoor (plusoffice-architects)

Ontwerpend onderzoek loont

Ontwerpend onderzoek kan een effectief instrument zijn om te testen (kansen die een terrein biedt, haalbaarheid van activiteiten, interpretatie van voorstellen...) en te stimuleren (bespreek-baarheid van kwaliteiten, verbeelding van co-producenten, betrokkenheid van stakeholders...). Tijdens deelprocessen op de mijnsite werd ontwerpend onderzoek ingezet bij iedere gelegenheid die niet kon vertrekken van een welomschreven projectdefinitie. De productie van beelden is een voordeel, want ze circuleren efficiënter dan teksten en raken minder gemakkelijk verknipt. Ondanks hun beknopte vorm kunnen ze veel informatie overbrengen. De ervaring in Beringen Mijn doet echter ook de vraag rijzen of die overdracht verrijkt en versterkt kan worden door complexe denk-beelden te ontwerpen. Collages van figuren en teksten, opgehangen aan een sprekend logo, kunnen een tot de verbeelding sprekend narratief vormen (Figuur 3; Schreurs & Huybrechts, 2022: 124), dat blijft hangen bij het denken (zie Olgiati, 2013).

Referenties

- Blauwdruk Stedenbouw & Palmbout Urban Landscapes, 2020. Wonen op het Houtpark (Rapport in opdracht van be-MINE NV).
- Bongaerts, P., 2000. Bijzonder Plan van Aanleg "Mijnterreinen Beringen". Bestemmings- en bouwvoorschriften. BPA, goedgekeurd dd. 22.06.2001.
- Brugmans, G., 2016. It's the Culture, Stupid! In: G. Brugmans, J. van Dinderen & M. Hajer, eds. IABR-2016-The Next Economy. Rotterdam: Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, pp. 113-123.
- BUUR, Bouwmeester Scan Beringen, 2021 (Eindrapport).
- CBS (College van Burgemeester en Schepenen) stad Beringen, Besluit dd. 30 augustus 2020 & 22 oktober 2020.
- Dehaene, M., Notteboom, B. & Teerds, H., 2014. Landschap publiek maken/Publiek landschap maken. Redactioneel. Oase #93, pp. 2-10.
- Hajer, M., 2016. Overstag: denk-beelden van de stad en de veranderende rol van het ontwerp. In: G. Brugmans, J. van Dinderen, & M. Hajer, eds. IABR-2016-The Next Economy. Rotterdam: Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, pp. 76-82.
- Kwaliteitskamer Beringen Mijn. Missie Visie. Versie 2 september 2021 (Nota).
- Latour, B., 2004. Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy? Cambridge (Mass.)/London (Engl.): Harvard University Press.
- Oles, Th., 2014. Go with Me. 50 Steps to Landscape Thinking. Amsterdam: Architectura & Natura Publishers.
- Olgiati, V., ed. 2013. The Images of Architects. Luzern: Quart Verlag. z.p.
- plusofficearchitects, DELVA landscape architects & Living Lab De Andere Markt, 2016. Multiproductief Kolenspoor Genk. (Einddossier conceptstudie, in opdracht van Stad Genk & Stedenbeleid Vlaanderen).
- Schreurs, J., 2018. Gedragsverandering door gedeelde verbeelding. In: G. Bouma, B. Boonstra & E. Vanempten, eds., Gedrag(en) Ruimte, Conference Proceedings Plandag 2018. Stichting Planologische Discussiedagen, pp. 187-198.
- Schreurs, J., & Huybrechts, L., 2022. Kolenspoor: Imagining 'ecology'. The role of imagination in repoliticizing spatial change. In: L. Huybrechts, O. Devisch & V. Tassinari, eds. Re-Framing the Politics of Design. Public Space, pp. 112-125.
- Star, S.L. and Griesemer, J.R., 1989. Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19(3), pp. 387-420.
- Team Vlaams Bouwmeester, Mijnsite Beringen. Verslag consultatieronde Vlaams Bouwmeester Leo Van Broeck, 16 en 17 september 2019 (Nota).

Nooit of nu PRIVATE MIDDELEN AANWENDEN

Jonas Knapen, Oswald Devisch en Liesbeth Huybrechts

Public Value Capturing in de (ontwerp)praktijk

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt en Nico Schram

Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld

Tara Op de Beeck

Opschalen en versnellen van stedelijke adaptatie! Met innovatieve financiering?

Onderhandelingsstedenbouw

Public Value Capturing in de ontwerppraktijk

Jonas Knapen, Oswald Devisch en Liesbeth Huybrechts

Als gevolg van de toenemende complexiteit binnen de hedendaagse ruimtelijke ordening, zijn de verhoudingen tussen de overheid en private markt voortdurend in beweging. Zo wordt er gezocht naar nieuwe ontwikkelingsmodellen zoals publiek-private samenwerkingen of het werken met ontwikkelingslasten of Public Value Capturing (PVC).

In de Vlaamse context is het wettelijk kader voor ontwikkelingslasten zoals de planbatenheffingen te beperkt om tot een sociaal rechtvaardiger ontwikkelingsmodel te komen. In toenemende mate zetten lokale overheden daarom in op rechtstreekse onderhandelingen met ontwikkelaars. Door het gebrek aan een kader en methodologie, ontbreekt het in de praktijk vaak aan draagvlak en is er onvoldoende oog voor ontwerp kwaliteit. Hierdoor worden de slaagkansen van het project ondermijnd, de ruimte voor innovatie ingeperkt en ontstaan er nieuwe uitdagingen voor de rol van de ontwerper.



a2o
Vissersstraat 2
3500 Hasselt
jonas.knapen@a2o.be

Universiteit Hasselt
Faculteit Architectuur & Kunst
Agorlaan, Gebouw E
3590 Diepenbeek
jonas.knapen@uhasselt.be

Onderhandelingsstedenbouw

Public Value Capturing in de (ontwerp)praktijk

Jonas Knapen, Oswald Devisch en Liesbeth Huybrechts

1. Context & Problematiek

1.1 Planologische evoluties

Met de introductie van het Gewestplan in de jaren '70 zette Vlaanderen de eerste stappen richting een gecentraliseerde planningscultuur. De invoering van dit plan kaderde in de planologische visie van het midden van de vorige eeuw, waarin land-use planning of het juridisch vastleggen van het grondgebruik van het volledige grondgebied centraal stond. De rigide aard van het Gewestplan bracht dan wel rechtszekerheid en duidelijkheid, de ruimte en flexibiliteit om in te spelen op maatschappelijke veranderingen werden erdoor beperkt. Een kentering werd ingezet in de jaren '90, toen de strategische planning haar intrede deed in Vlaanderen. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen introduceerde in 1997 een helder planningskader waarbinnen lokale overheden elk aan hun eigen duurzame transitieprojecten konden werken. (Loeckx et al., 2012)

Met de strategische visie voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen formuleerde de Vlaamse overheid in 2018 een reeks stevige ambities: het ruimtebeslag terugdringen, de leefbaarheid verhogen en de open ruimte versterken. Met aandachtspunten zoals verweving, veerkrachtige open ruimte, groenblauwe dooradering en ruimtelijk rendement vertaalde ze deze ambities naar praktijkgerichte ruimtelijke ontwerpprincipes.

Voor de toepassing en implementatie van deze principes kijkt Vlaanderen nu naar de lokale overheden. Daarmee verruimen de verantwoordelijkheden van steden en gemeenten, en dat terwijl zowel de middelen voor het voeren van een actief grondbeleid, als de capaciteit en kennis voor het doorlopen complexe trajecten, in veel gemeenten net verder onder druk staan. Het feit dat de functie van omgevingsambtenaar voor steeds meer steden en gemeenten een knelpuntberoep is geworden, is hiervan een duidelijke uiting.

1.2 Nieuwe samenwerkingsmodellen en public value capturing

In toenemende mate doen overheden daarom beroep op alternatieve ontwikkelingsmodellen, zoals publiek-private samenwerking (PPS) en Public Value Capturing. In deze tweede categorie worden private initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten geresponsabiliseerd in het realiseren van maatschappelijke ruimtelijke doelstellingen, als compensatie voor de impact van hun ontwikkelingen (Hendricks et al., 2021). Omdat private en publieke doelstellingen in de balans gelegd worden, spreekt men hier ook wel van onderhandelingsstedenbouw. (Mabilde, 2017) Hoewel het model van Public Value Capturing geen eenduidige definitie kent, wordt gangbaar aangenomen dat de overheid aan de private initiatiefnemers bepaalde lasten oplegt. Deze lasten staan in verhouding met het aandeel van de gerealiseerde meerwaarde van gronden die geen resultaat is van de acties van de grondeigenaar zelf. Dergelijke meerwaarde kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van bestemmingswijzigingen, het aanleggen van nieuwe publieke infrastructuur, het verhogen van het voorzieningsniveau... (Botticini et al., 2022)

Het bepalen van de lasten kan zowel voorkomen in de vorm van een klassieke, geldelijke belasting (non-negotiable development obligations of NNOD), als in een opgelegde compensatie in natura (negotiable development obligations of NOD). Met de decreten rond planschade en planbaten biedt Vlaanderen enkel een duidelijk wetgevend kader voor deze eerste categorie. De eerste categorie van niet-onderhandelbare ontwikkelingslasten (NNOD's) gaat uit van een generieke benadering waarin de lasten voor elke planwijziging of transformatie vanuit een vooraf bepaald

wettelijk kader bepaald worden. Terwijl transparantie en éénduidigheid duidelijke voordelen zijn van deze aanpak, is de reikwijdte van dit kader echter beperkt.

Het Vlaamse wettelijk kader is bovendien slechts in beperkte mate uitgebouwd en beperkt tot specifieke gevallen van bestemmingswijzigingen (OECD, 2022). Binnen projecten zonder bestemmingswijzigingen zoals complexere binnenstedelijke transformatie- of verdichtingsprojecten, voorzien de Vlaamse decreten bijvoorbeeld geen lasten, ondanks de doorgaans aanzienlijke impact op de omgeving en de financiële waardevermeerdering van de gronden.

Heel wat lokale overheden zetten daarom in op de tweede categorie van NOD's of 'onderhandelbare ontwikkelingslasten'. Op maat van elk project en in functie van de context worden hierbij specifieke lasten afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van de (her)aanleg van openbaar domein, het voorzien van een aandeel betaalbaar wonen, het realiseren van een publieke parking... Dit laat maatwerk toe, waarin een bepaalde oplossing gevonden kan worden voor een specifiek project en op maat van de agenda's van de betrokken stakeholders (Woolthuis et al., 2013).

Tegelijkertijd spelen ook nog andere aspecten mee. Zo leidt de shift van 'greenfieldontwikkelingen' naar de herontwikkeling van binnenstedelijke herontwikkelingen of het verdichten van binnengebieden,... tot een hogere complexiteit die doorgaans een grotere groep van bewoners en eigenaars aanbelangt. Specifiek voor de Vlaamse context, kan bovendien ook het groot hoog aantal eigenaars, in combinatie met de uitgebreide beroepsmogelijkheden het speelveld verder compliceren.

Dit maakt dat niet enkel de ruimtelijke opgave maar ook het creëren van draagvlak tot de uitdagingen behoort. In de praktijk kennen ruimtelijke transformatie de trajecten daarom een moeizaam en lange doorlooptijd. Het huidige overlegmodel slaagt er niet altijd in om gezamenlijke doelstellingen te realiseren en voldoende draagvlak op te bouwen, wat resulteert in een hogere onzekerheid (Hendricks et al., 2021).

1.3 Een brede tendens naar flexibilisering van het ruimtelijk beleid

Met het ontwerp instrumentendecreet (de zogenaamde 'bouwshift'), werkt Vlaanderen aan een wetgevend kader dat het huidige instrumentarium meer realisatiegericht en performant moet maken op het terrein. Het voorzien van bijkomende vrijheidsgraden binnen ruimtelijke ontwikkelingen maakt hier deel van uit. Het onderling sluiten van overeenkomsten tussen verschillende (publieke en private) actoren tijdens de realisatie van ruimtelijke projecten wordt hiermee verder gefaciliteerd. Deze vorm van 'contractual governance' is niet uniek in Vlaanderen, maar past binnen een ruimere tendens in West-Europa. Zo wordt in Nederland bijvoorbeeld gewerkt met de 'anterieure overeenkomst' en past Duitsland een 'Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme' toe (Stapper, 2022). Hoewel het accent telkens anders ligt, blijven de basisprincipes van de NOD's steeds dezelfde. Waar deze vorm van onderhandelingsstedenbouw de voordelen van flexibiliteit, maatwerk en aanpasbaarheid in functie van lokale beleidsambities in zich draagt, is de keerzijde dat de transparantie en objectiviteit van de onderhandeling onder druk kunnen komen te staan. Hoewel er met de komst van het instrumentendecreet op termijn verandering in Vlaanderen kan komen, ontbreekt er vandaag in nog een éénduidig kader waarbinnen gewerkt moet worden. Dit leidt tot onduidelijkheid tussen de verschillende betrokken partijen en een gebrek aan een duidelijke methodologie.

Het ontbreken van een duidelijke methodologie en een gedragen programma van eisen is eigen aan de aanvang van deze onderhandelingstrajecten. Voor ontwerp bureaus verschuift de focus in de beginfase van een project daarom van de concrete ruimtelijke uitwerking naar het vinden van een compromis waar alle partijen achter staan. De weg naar dat compromis is vaak lang en hobbelig, waarbij opeenvolgende ontwerpvoorstellen elkaar afwisselen in een zoektocht naar consensus. Zo'n traject is vaak voor alle partijen heel onzeker, intensief en tijdrovend. Bovendien ontbreekt

het aan elke garantie op een uitkomst. In tegenstelling tot ruimtelijke ontwikkelingen waarbij geen NOD's van toepassing zijn, ligt de uitdaging dus niet enkel in het vinden van de juiste oplossing, maar ook in het creëren van de context en omgeving waarin deze oplossing tot realisatie kan komen (Woolthuis et al., 2013; Vandekerckhove et al., 2019).

2. Ervaringen vanuit de praktijk

2.1 De methodologie en rol van de ontwerper

Woolthuis et al. (2013). stellen, op basis van casus-onderzoek, dat een succesvolle onderhandeling verloopt via een drie opeenvolgende fases.. In eerste instantie is er nood aan concrete visies die de complexiteit van de uitdagingen én de gevolgen van een status quo overstijgen. Vervolgens leidt het verbeelden en communiceren van deze visies aanleiding tot het opbouwen van draagvlak tussen de verschillende actoren, waarna geeft ten slotte aanleiding tot een 'collectieve actie', waarin de abstracte principes in een intensieve dialoog en samenwerking worden geëvalueerd en geconcretiseerd.

Als ontwerp bureau, actief in het domein van stedenbouw, architectuur en ruimtelijke planning is a2o de voorbije 20 jaar intensief betrokken geweest in heel wat onderhandelings trajecten. Uit deze trajecten leerden we dat de focus vandaag vaak sterk komt te liggen op het vinden van dé oplossing en de werkwijze doorgaans onvoldoende is aangepast aan deze trajecten van 'collectieve actie' waarin ook de context en het draagvlak voor de oplossing moet gevonden worden. Tegelijkertijd beschikken ontwerpers vanuit het probleemoplossend denken en verbeeldend vermogen net over vaardigheden om verbindend te kunnen werken binnen dergelijke trajecten van onderhandelingsstedenbouw (Vandekerckhove et al., 2019).

In de praktijk wordt deze rol van bemiddelaar, moderator of regisseur tijdens de onderhandeling regelmatig feitelijk toebedeeld aan ontwerp bureaus. Zo bouwde a2o proefondervindelijke een bepaalde expertise op. Tegelijkertijd blijven deze trajecten experimenteel en is er nood aan een gevalideerde methodiek en instrumenten om de opportuniteiten binnen de praktijk van de onderhandelingsstedenbouw ten volle te benutten.

2.2 Voorbeelden uit de praktijk van a2o.

Een voorbeeld uit de praktijk: voor het project Leuvense Vaart (2017-2020) kregen a2o en Desmedt-architecten van particuliere eigenaars de opdracht een masterplan uit te werken voor de herontwikkeling van een voormalig bedrijventerrein van 4,5ha, tot een gemengde woonomgeving. Het onderhandelingsproces werd aanvankelijk eerder eenzijdig aangevat. Een opeenvolgende reeks aan ontwerpen werd opgemaakt, telkens volgens de randvoorwaarden van de private opdrachtgevers. Herhaaldelijke overleggen tussen de stad Leuven en de private initiatiefnemers eindigden zonder consensus en met uiteenlopende standpunten en verwachtingen.

De discussie werd een uitputtingsslag, waarbij tijd en middelen verloren gingen en het project aan kwaliteit inboette. Na een periode van stilstand, werd er uiteindelijk werd voor gekozen om het overlegmodel grondig te wijzigen en de focus te leggen op het definiëren van gezamenlijke doelstellingen om deze vervolgens in dialoog verder vorm te geven. Binnen de gezamenlijke doelstellingen, werd het draagvlak voor het project stapsgewijs opnieuw opgebouwd op basis van uiteenlopende ontwerpsscenario's. Veeleer dan een gedetailleerd masterplan, werd het eindresultaat een beknopte synthesesnota met een duidelijke oplistening van de overeengekomen afspraken. Deze afspraken werden door het College van Burgemeester en Schepenen bekrachtigd en omvatten zowel vooropgestelde dichtheden en bouwvolumes als lasten zoals de aanleg van nieuwe publieke ruimtes, het aanbieden van betaalbare woningen en het inrichten van voorzieningen voor de wijk.

Hoewel er tijdens dit traject herhaaldelijk werd afgestemd met een lokale buurtvereniging, werd het organiseren van een uitgebreide terugkoppeling met de buurt opgenomen als een van de randvoorwaarden van de onderlinge overeenkomst. Enerzijds vertrok de overeenkomst dus vanuit een aantal voorafnames ten aanzien van een brede groep stakeholders die geen deel uitmaakten van het onderhandelingstraject. Anderzijds worden de uiteindelijke slaagkansen van de overeenkomst ook afhankelijk gemaakt van het nog op te bouwen draagvlak.

In een tweede praktijkcase werd er voor de ontwikkeling van een kernversterkend project in Tessenderlo een samenwerking opgezet tussen de lokale overheid en een private ontwikkelaar. Op basis van de gezamenlijke grondposities werd een nieuw bestemmingsplan opgemaakt dat de ontwikkeling van een nieuwe wijk met ruimte voor woningen, buurtvoorzieningen en publieke ruimtes moet voorzien. In overeenstemming met de wettelijke procedures van het planproces, werd een infomarkt georganiseerd waarbij de buurtbewoners werden ingelicht over de ambities van het project. Vrijwel gelijktijdig met de opstart van het planproces werd een duidelijke verdeling van zowel de ruimtelijke als de financiële lasten afgesproken. Deze afspraken werden opgenomen in een gedetailleerde en juridisch bindende overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Op basis van zowel deze onderlinge overeenkomst als het bestemmingsplan werden de plannen verder verfijnd. Vervolgens werd de procedure voor het bekomen van een omgevingsvergunning opgestart.

Tijdens het openbaar onderzoek van deze procedure werden meer dan 1.000 bezwaren ingediend. Ondanks de duidelijke maatschappelijke ambities van het project, waaronder de aanleg van nieuwe publieke ruimtes en de bouw van een vrijetijdshuis en woonzorgcentrum, mist het project na een traject van meer dan vijf jaar duidelijk het nodige draagvlak. Het overlegmodel tussen de lokale overheid en de private ontwikkelaar bleek te complex en gesloten. Zowel het goedgekeurde bestemmingsplan als de gemaakte overeenkomst leidde tot terughoudendheid in het betrekken van bredere groepen aan stakeholders als gevolg. Een eventuele doorstart van het project zal in de toekomst om een andere werkwijze vragen en mogelijk aanleiding geven tot het wijzigen van de initiële overeenkomst én het bestemmingsplan.

De beknopte beschrijving van beide praktijkcases illustreert de eerder geschetste succesfactoren van het onderhandelingsmodel en de verhoudingen tussen de verschillende stakeholders. Het voorbeeld uit Leuven schetst de nood aan nieuwe werkwijzen in het overlegmodel tussen overheden, ontwikkelaars en ontwerpers, terwijl het project in Tessenderlo het belang van het bredere draagvlak aanstipt. Vanuit deze hypothesen schetsen we in het volgende deel mogelijke aanknopingspunten voor een nieuwe methodiek en instrumenten voor het begeleiden van onderhandelingstrajecten, met een specifieke focus op de rol van ontwerp.

3. Aanknopingspunten voor een nieuwe methodiek

In de zoektocht naar aanknopingspunten voor een nieuwe methodiek, reflecteren we eerst over de rollen van ontwerpers en planologen binnen onderhandelingstrajecten en schetsen we, gestuurd door deze reflecties, een onderhandelingsmodel dat niet gewoon wacht tot de kritische succesfactoren aanwezig zijn, maar hier onderweg zelf aan bijdraagt.

3.1 De rol van de ontwerper

In onze twee praktijkcases wijzigt de positie van de ontwerper. Het biedt de ontwerper de ruimte om op te treden als regisseur voor het uitwerken van een gezamenlijk, eerder dan als verbeelders van de belangen van één opdrachtgever.

Deze vorm van 'regisserend' onderhandelen is complex en vraagt naast onderling vertrouwen ook de juiste input en begeleiding. In dit soort trajecten kan scenario-gestuurd ontwerpend onderzoek een belangrijke rol spelen. Door concrete oplossingen op tafel te leggen, verschuift het gesprek gericht op eenzijdige implementatie en uitvoering richting een dialoog over ambitie, samenwerking en complementariteit. Door te werken met scenario's kunnen meerdere toekomstperspectieven op tafel komen, waardoor de focus tijdens de onderhandeling verschuift van implementatie en uitvoering richting overleg en samenwerking (Vigano, 2016). Deze werkwijze verruimt de kwantitatieve benadering van het beslissingstraject en faciliteert het betrekken van een ruimere set aan randvoorwaarden, waaronder naast technische en financiële haalbaarheid ook het draagvlak en de maatschappelijke meerwaarde. De methodiek kan schijnbare tegenstellingen bespreekbaar maken, ze overbruggen, en vervolgens aanleiding geven tot onverwachte, verrassende strategieën. Dit leidt op het eind van de rit tot hogere slaagkansen en een beter eindresultaat (Khan et al, 2013).

In het voorbeeld voor de ontwikkeling langs de Leuvense vaart werden doorheen het hele traject door a2o uiteenlopende ontwerpvoorstellen parallel uitgewerkt en geëvalueerd. Door elk voorstel in detail te bespreken, werden stapsgewijs oplossingen gevonden voor belangen die eerder tegenstrijdig waren. Uiteindelijk werd ervoor gekozen om niet één uitgewerkte oplossing als uitkomst van de onderhandeling naar voren te schuiven, maar net een geabstraheerd kader waarin enerzijds de verschillende onderlinge afspraken vervat zaten en anderzijds, er nog voldoende vrijheidsgraden overbleven voor de verdere verfijning van het ontwerp, in een volgende stap in het traject. Bovendien valt in de praktijk op dat net het verbeeldende en verbindende karakter van een gezamenlijk ontwerpend onderzoek aanleiding geeft tot een collectief leerproces, waarin stakeholder inzicht krijgen in elkaars belangen (Cox et al., 2014).

3.2 Een dialogisch overlegmodel & collectief leerproces

Bij aanvang van een project lopen ambities van private initiatiefnemers, lokale overheden en buurtbewoners zelden meteen gelijk. De zoektocht verloopt dialectisch en legt de focus eerder op tegenstellingen dan op het definiëren van gezamenlijke doelstellingen. De ruimte voor het integreren van maatschappelijke meerwaarde wordt hierdoor beperkt.

Binnen dit type onderhandelingen wordt er doorgaans vertrokken vanuit een gezamenlijke ambitie tot het vinden van een oplossing, maar met afwijkende belangen. De onderhandeling wordt met andere woorden niet aangevat vanuit een conflictmodel, maar vanuit een wederzijdse overtuiging dat het vinden van een oplossing steeds beter is dan een scenario waarbij er geen oplossing komt. Holsen (2020) verwijst bovendien naar de onderhandelingstheorie door te stellen dat het onderling vertrouwen centraal staat en dat dit nauw verbonden is aan het opnemen van een duidelijk engagement binnen het traject en het opnemen van het daarbij horende risico. Een succesvolle onderhandeling, gericht op het vinden van een oplossing met een meerwaarde voor alle partijen, vertrekt dan ook niet vanuit een discussie over de positie van de betrokkenen maar legt de focus op het vinden van oplossingen. In de onderhandelingstheorie, wordt dit type onderhandeling beschreven als een 'integrative negotiation' of integrerende onderhandeling, veeleer dan een 'distributive negotiation' of een de onderhandeling die éénzijdig gericht is op slagen of niet-slagen (vb: commerciële onderhandeling louter gericht op prijs) (Holsen, 2020).

In complexe samenstellingen van stakeholders en belangen, kunnen integrerende of dialogische overlegmodellen en principes van decision making in consent dus een waardevol alternatief bieden (Villines 2022). In een integrerende onderhandeling of dialogische discussie wordt ingezet op een gezamenlijk leerproces dat vertrekt vanuit een transparante inzage in ieders randvoorwaarden en het aanvaarden van de complexiteit en de onzekerheid van het project.

De focus wordt verlegd van de intensieve en dialectische zoektocht naar het compromis, naar de haalbaarheid van een kwalitatief, rendabel en maatschappelijk gedragen resultaat. Door gezamenlijke doelen te stellen en te accepteren dat het niet bekomen van een oplossing eveneens tot de mogelijkheden behoort, neemt de spanning aan de onderhandelingstafel af en maakt de dialectische aanpak plaats voor een coproductief samenwerkingsmodel. Dit verandert de rolverdeling tussen de verschillende partijen en verbreedt de hiërarchisch gestructureerde en competitieve discussie, naar een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid (Sennett, 2012). Een dergelijk stapsgewijs en gezamenlijk traject verlaagt bovendien de drempelvrees om mee te stappen in innovatieve oplossingen als alternatief voor beproefde concepten.

Zowel in de voorbeelden uit Tessenderlo als Leuven, bleek het onderling vertrouwen tussen de publieke overheid en de private partner initieel een belangrijke hindernis in het voeren van een inhoudelijke en integrerende onderhandeling. Deze integrerende onderhandeling werd daarom telkens voorafgegaan door een fase waarin gezocht werd naar een gemeenschappelijk engagement voor het opzetten van een traject. Dit gemeenschappelijk engagement kan pas gevonden worden van zodra er een duidelijke inzage kwam in de belangen van zowel de lokale overheid als de private partner. In het geval van Tessenderlo, kon dit gemeenschappelijk engagement sneller bereikt worden gezien het feit dat de gemeente zelf al een planproces was opgestart en over een grondpositie beschikte binnen het gebied. De lokale overheid was hierdoor al vanaf de opstart van het project een drijvende kracht in het traject. In Leuven was er vanuit de lokale overheid nog geen inhoudelijke visie op het projectgebied, waardoor er meer tijd nodig was voor de vooraleer er een gemeenschappelijke basis werd gevonden en de integrerende onderhandeling kon worden opgestart.

3.3 Het stapsgewijs bereiken van een overeenkomst

Tot slot, bestaat een project doorgaans uit een opeenvolging van verschillende afspraken en overeenkomsten. Doorheen het hele verloop kunnen overeenkomsten verschillende vormen aannemen en aangepast worden. De manier waarop dit gebeurt is nauw verweven met de openheid van het proces en de wijze waarop er gewerkt wordt aan draagvlak.

Op basis van casuïsonderzoek uit Amsterdam en Hamburg, onderscheidt Stapper twee categorieën. Enerzijds is er sprake van legal agreements of contractuele overeenkomsten, anderzijds worden non-legal agreements of niet-contractuele overeenkomsten gehanteerd. De eerste categorie betreft doorgaans eerder gedetailleerde en technische overeenkomsten die in een beperkte groep worden afgesloten en door de betrokken partijen formeel worden bekrachtigd. Het verbreken van een dergelijke overeenkomst heeft bovendien doorgaans vooraf overeengekomen consequenties.

De tweede categorie van overeenkomsten omvat engagementen die eerder informeel worden opgenomen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om uitkomsten uit participatietrajecten, mondelinge overeenkomsten,... Afspraken of engagementen die op een dergelijke manier tot stand komen, worden doorgaans niet contractueel vastgelegd. Ondanks het ontbreken van het wettelijk kader, kan het aanpassen van dergelijke afspraken toch moeilijk liggen, voornamelijk op politiek niveau. Bovendien kunnen niet-contractuele overeenkomsten aanleiding geven tot de aanpassing van contractuele overeenkomsten. (Stapper, 2022)

Toegepast op het eerder aangehaalde voorbeeld in Tessenderlo, valt op dat de aandacht volledig uitging naar de contractuele overeenkomst, terwijl er geen aandacht werd besteed aan het maken van informele en niet-contractuele overeenkomsten. Een brede groep stakeholders werd niet betrokken en keerde zich tegen het project. Dit gaf vervolgens aanleiding tot het herevalueren van de initiële contractuele overeenkomst tussen de lokale overheid en de ontwikkelaar.

In de praktijk combineert een succesvol traject bijgevolg verschillende vormen van zowel contractuele en formele als niet-contractuele en informele overeenkomsten. Deze overeenkomsten kunnen elkaar onderling beïnvloeden en aanleiding geven tot aanpassingen of wijzigingen. De contractuele overeenkomsten bieden de mogelijkheid om tussentijdse afspraken te maken, die het nemen van een volgende stap vergemakkelijken. Daar tegenover staan de niet-contractuele overeenkomsten die op een meer laagdrempelige manier en met een bredere groep tot stand kunnen komen.

4. Conclusie

Onderhandelingsstedenbouw waarmee er op public value capturing kan ingezet worden op maat van een project. Deze werkwijze is relatief nieuw en kent nog geen duidelijke methodieken of instrumenten. Casusonderzoek stipt het belang van draagvlak, de verbindende rol van stedenbouwkundig ontwerp, het overlegmodel en de bijhorende manier van het bereiken van een overeenkomst aan als belangrijke kritische succesfactoren.

Deze paper vormt het vertrekpunt voor verder onderzoek waarin er gezocht wordt naar een concrete en toepassingsgerichte ontwikkeling van methodieken voor het opzetten van nieuwe overlegmodellen en bijhorende instrumenten voor het begeleiden van stedenbouwkundige onderhandelingstrajecten. Dit onderzoek wordt opgebouwd rond twee onderzoeksvragen:

Wat zijn de bouwstenen en valkuilen van de huidige, dialectische, overlegmodellen binnen de onderhandelingsstedenbouw?

Wat zijn de rollen en instrumenten van ontwerpers in de ontwikkeling van nieuwe overlegmodellen?

Deze eerste onderzoeksvraag zal verder worden behandeld vanuit gedetailleerd casusonderzoek met cases uit zowel de Vlaamse context als daarbuiten. Vervolgens worden nieuwe overlegmodellen en instrumenten uitgetest en geëvalueerd in praktijktesten vanuit de ontwerppraktijk van a2o. Dit onderzoek moet vervolgens aanleiding geven tot een nieuwe dienstverlening waarbij de ontwerppraktijk zich herpositioneert aan de onderhandelingstafel.

Referenties

- Botticini, F., Auzins, A., Lacoere, P., Lewis, O. and Tiboni, M., 2022. Land Take and Value Capture: Towards More Efficient Land Use. *Sustainability*, 14(2), p.778.
- Buck, J. and Villines, S., 2007. *We the people*. 1st ed. Amherst: Sociocracy.Info Press.
- Cox, V., Goethals, M., De Meulder, B., Schreurs, J. and Moulaert, F., 2014. Beyond Design and Participation: The 'Thought for Food' Project in Flanders, Belgium. *Journal of Urban Design*, 19(4), pp.412-435.
- DiMaggio, P. and Powell, W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), p.147.
- Glumac, B., Han, Q. and Schaefer, W. (2016) 'A negotiation decision model for public-private partnerships in brownfield redevelopment', *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 45(1), pp. 145-160.
- Hendricks, A., Lacoere, P., henn, E. and Oorschot, C., 2021. Limits of Negotiable Developer Obligations. *Sustainability*, 13(20), p.11364.
- Holsen, T. (2020) 'Negotiations between developers and planning authorities in Urban Development Projects', *disP - The Planning Review*, 56(3), pp. 34-46.
- Khan, Van den Broeck, Segers, Van Dyck en Pluym. "Ruimtelijke Kwaliteit begrijpen". *Handboek ruimtelijke kwaliteit*. p. 18-23
- Keulen (2009). "Supporting Urban Renewal in Flanders: Mission succeed". *Explorations – Framing Urban Renewal in Flanders*. 1, p. 10-16
- Latour, B. (2004) "Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy" cambridge: Harvard University Press.
- Loeckx (2009). "Project and Design, Amending the Project Mode". *Explorations – Framing Urban Renewal in Flanders*. 1, p. 19-29)
- Loeckx en Vervloesem (2012) "Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen (2002-2012): In dialoog met een weerbaarste werkelijkheid" p. 9-19
- Mabilde (2017) "Kan onderhandelingsstedenbouw leiden tot meer ruimtelijke kwaliteit?". *Ruimte* 36. p.34-39
- McCarthy, A.; Hay, S. (2015): *Advanced Negotiation Techniques*. Berkley: Apress.
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris
- Roosen, B., Huybrechts, L., Devisch, O. and Van den Broeck, P., 2020. Dialectical Design Dialogues: Negotiating Ethics in Participatory Planning by Building a Critical Design Atlas. *Urban Planning*, 5(4), pp.238-251.
- Sennett, R., 2012. *Together - The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Allen Lane, an imprint of Penguin Books.
- Smets, P. and Volont, L., 2022. Institutionalizing Non-institutionalization: Toward Sustainable Commoning. *Frontiers in Sustainable Cities*, 4.
- Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R. and Morisse, B., 2019. *Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen*. Brussel: Departement Omgeving.
- Viganò, P., 2016. *Les Territoires de l'urbanisme: Le projet comme producteur de connaissance*. Genève: Métis Presse.
- Villines, S., 2022. *Sociocratic Democracy*. [online] Sociocracy.info. Available at: <<https://www.sociocracy.info/gerard-endenburg/>> [Accessed 14 August 2022].
- Klein Woolthuis, R. et al. (2013) 'Institutional Entrepreneurship in Sustainable Urban Development: Dutch successes as inspiration for Transformation', *Journal of Cleaner Production*, 50, pp. 91-100.

Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld

Het Waardenwiel als canvas voor het in kaart brengen van de publieke waarden van creatieve

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt, Nico Schram

Stellingen

1. Het einde van het verstandshuwelijk tussen creatieve broedplaatsen en gebiedsontwikkelaars vraagt om nieuwe samenlevingsvormen.
2. Een 360°-blik op waardenontwikkeling, zonder van positie te hoeven veranderen, vraagt een instrument dat de blik verruimt.
3. De toegevoegde waarde van creatieve broedplaatsen formuleren in financiële waarde maakt deze beter meetbaar en evalueerbaar maar niet beter haalbaar.

Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld

Het Waardenwiel als canvas voor het in kaart brengen van de publieke waarden van creatieve broedplaatsen

Marcel Musch, Bart de Zwart, Jard van der Lugt, Nico Schram

Creatieve destructie: de bloeiperiode van de creatieve broedplaats

De opkomst van de creatieve broedplaats is grofweg te dateren aan het eind van de jaren negentig. Het verdwijnen van de maakindustrie veroorzaakte een vacuüm in de oude industriesteden van West-Europa en Noord-Amerika. Niet alleen dreigde met de verplaatsing van productieactiviteiten veel arbeidsplaatsen te verdwijnen, de vertrekkende industrie zorgde er ook voor dat grote delen van het industriële productieareaal leeg kwamen te staan. Honderden hectares en honderdduizenden vierkante meters in onbruik geraakte havengebieden, spoorwegemplacements, energiecentrales en fabrieksterreinen resteerden; vaak op vervuilde grond in corridorzones tussen de binnenstad en de buitenwijken.

Het is de verdienste van auteurs als Richard Florida en Charles Landry dat zij deze dreigende stedelijke crisis met een Schumpeteriaans elan wisten om te buigen naar een ruimtelijk-economische kans. Tegen de horizon van de eenentwintigste eeuw tekenden zich de veelbelovende contouren af van een postindustriële kenniseconomie. Volgens de profeten van de Creatieve Stad waren juist de voormalige industriegebieden met hun ongepolijste karakter de ideale voedingsbodem om deze nieuwe economie wortel te laten schieten. Hier zou een nieuwe welvarende klasse van stedelijke kenniswerkers haar intrek nemen en de postindustriële stad opstoten in de vaart der volkeren.

In de Nederlandse context vormen de Amsterdamse Westergasfabriek, de Rotterdamse Kop van Zuid en Strijp S in Eindhoven iconische voorbeelden van deze cultuurgedreven vorm van gebiedsontwikkeling. Creatieve en culturele makers clusterden samen in de oude kathedralen van de industrie en zorgden zoals verwacht voor de nodige levendigheid en een nieuwe 'branding' van het industriële erfgoed. De ontwikkelingen leverden een eigentijds vocabulaire op van cultuurfabrieken, poppakhuisen, kunsthallen, makersloodsen en mediacentrales: cultuurbeoefening werd creatieve industrie (De Zwart, 2021).

De makers waren daarmee gelijktijdig pionier in de transformatie van stedelijke gebieden en wegbereider van een nieuwe economische orde. De creatieve broedplaatsen als plaats van handeling speelden hierin een katalyserende rol. Het mechanisme van meekoppelende belangen dat aan de basis lag van de ontwikkeling van de broedplaatsen was even eenvoudig als effectief: kunstenaars werden geholpen aan betaalbare werkruimte en vastgoedeigenaren profiteerden van het tijdelijke beheer van de leegstaande gebouwen en de waardecreatie voor het vastgoed op lange termijn.

Hoewel gentrificatie vanaf het begin een reëel risico vormde voor de creatieve kwartiermakers, hield dit model, mede door de tussenkomst van de krediet- en vastgoedcrisis (2007-2011), al met al ruim een decennium stand. Sinds het aantrekken van de vastgoedmarkt vanaf midden jaren 10 komen ruimtelijke transformatieprocessen echter weer in een versnelling en lopen de huurprijzen op. Hierdoor komt de positie van culturele makers en hun werkplekken in veel gemeenten onder druk te staan.

De broedplaats is dood, leve de broedplaats

Als nakomelingen van het verstandshuwelijk tussen cultuur en vastgoed nemen creatieve broedplaatsen in stedelijke ontwikkeling een bijzondere positie in. Enerzijds zijn broedplaatsen de exponent van een huisvestingsmodel voor de culturele sector dat zijn houdbaarheidsdatum is gepasseerd (De Zwart & Musch, 2019). Deels omdat het reservoir aan beschikbare transformatie-locaties steeds verder leeg raakt, maar belangrijker nog omdat het model in zijn essentie gebaseerd is op een onrechtvaardige uitruil van kapitaal, arbeid en ondernemerschap. Deze weeffout laat de waarde die gecreëerd wordt door de culturele kwartiermakers structureel moneteriseren door andere, veelal commercieel opererende, actoren. Met als gevolg dat de pioniers van de gebiedsontwikkeling slachtoffer worden van hun eigen succes en steeds opnieuw worden weggedrukt door de prijsontwikkeling die zij onbedoeld zelf hebben ontketend.

Anderzijds kunnen we constateren dat ook de manier van kijken naar de waarde van broedplaatsen door de jaren heen is veranderd. Behalve het genereren van levendigheid in nieuwe gebieds-ontwikkelingen hebben broedplaatsen bewezen puntbronnen van maatschappelijke vernieuwing te kunnen zijn. Hun kleinschalige, lokale manier van werken, met oog voor mens, materiaal en milieu, maakt ze tot potentiële laboratoria voor sociale innovatie (De Zwart, 2021). Broedplaatsen dragen onder andere bij aan leefbaarheid in bestaande buurten en het verbinden bevolkingsgroepen door culturele uitwisseling. Ze bieden werkervaringsplekken die helpen om kansenongelijkheid terug te dringen en werken aan burgerschap door publieksactiviteiten en vrijwilligersparticipatie.

Broedplaatsen opereren buiten de systeemwereld en stellen deze ook op de proef. Ze zijn anders georiënteerd en anders georganiseerd. Niet vanuit belangen en agenda's, maar op basis van passie en serendipiteit. In het licht van de grote transitieopgaven waar onze samenleving voor staat, lijkt deze onconventionele inrichting een waardevolle eigenschap (Alagic & De Zwart, 2022). Binnen zowel de academische als de beleidswereld is de laatste jaren een groeiende aandacht voor de positie van bottom-up initiatieven en lokaal georganiseerde (burger)collectieven als alternatief voor de complexe verandervraagstukken waar traditionele institutionele organisaties op vastlopen (Klomp & Maarhuis, 2018; Jonker, 2020). Broedplaatsen vormen een belangrijke voedingsbodem voor deze experimenten.

Gelijktijdig laten de processen in een broedplaats zich moeilijk van bovenaf sturen en zijn de uitkomsten van creatieve activiteiten veelal onvoorspelbaar. Dit maakt broedplaatsen voor institutionele partijen zoals gemeenten vaak lastig grijpbaar. Er bestaat een sterke behoefte vanuit de overheid om de maatschappelijke doorwerking van broedplaatsen meetbaar en evalueerbaar te maken. Dit streven past binnen een opkomend discours in de publieke sector rondom *public value management*, maatschappelijk verdienvermogen en impactmanagement. Een nieuw huisvestingsmodel voor cultuurmakers is het meest kansrijk wanneer het niet alleen gestoeld is op publieke waarden, maar als het de uitwerking van deze meervoudige waardecreatie ook inzichtelijk kan maken.

Inzicht en dialoog: definiëren, realiseren en evalueren van publieke waarde

Om de maatschappelijke impact van broedplaatsen in de volle breedte te kunnen waarderen, volstaat het niet om te kijken naar geïsoleerde outputindicatoren. De waarde van een broedplaats is meer dan de optelsom van de bijdragen die ze levert aan sectorale deelbelangen maar zit juist in de verbinding daarvan. Het gaat daarbij niet alleen om de direct meetbare opbrengsten in termen

van producten en activiteiten, maar ook om indirecte effecten zoals de ontwikkeling van stedelijke veerkracht of een innovatief ondernemingsklimaat. Om greep te krijgen op dit diffuse proces van waardecreatie kunnen we inspiratie putten uit bestaande instrumenten voor beleidsontwikkeling en -evaluatie. Een korte verkenning van enkele van deze instrumenten, met een zeer divers toepassingsgebied, levert een aantal aandachtspunten op:

- Binnen welke *institutionele context* spelen besluitvorming en activiteiten zich af?
- Welke *actoren* zijn betrokken bij de waardebeoordeling en de uitvoering?
- Hoe vindt de *waardebeoordeling* plaats?
- Wat is de *bandbreedte* van maatschappelijke waarden waar rekening mee wordt gehouden?
- In welke ruimtelijke en temporele *context* wordt de opgave (het project) beschouwd?
- Aan welke *slaagfactoren* voor beleid wordt aandacht besteed?
- Welke type *indicatoren* wordt gebruikt om de resultaten en de impact te meten?

De **institutionele context** van beleid en activiteiten is bepalend voor de wijze waarop de besluitvorming over de publieke waarden is ingericht. Elke institutionele context wordt gekenmerkt door dominante kennisvelden, karakteristieke overlegculturen en een eigen jargon. Van invloed is verder het niveau waarop beleidskeuzes worden gemaakt. Welke keuzes worden op een bestuurlijk-politiek niveau gemaakt en welke zijn naar een lager, uitvoerend niveau gedelegeerd? Daaraan gekoppeld is de vraag welke **actoren** een rol spelen bij het bepalen van de waarden en de doelstellingen: politici, publieke managers en ambtenaren, experts en/of gebruikers? De institutionele context is ook bepalend voor de *wijze* waarop de **waardebeoordeling** plaatsvindt. Worden de waarden bepaald in een politiek proces (bijvoorbeeld in de gemeenteraad), op technocratische wijze (bijvoorbeeld op basis van een strikte methodiek) óf in een proces waarin verschillende soorten stakeholders een bijdrage kunnen leveren (zoals experts en gebruikers)?

De **bandbreedte** van de publieke waarden en daarmee de mate van integraliteit en complexiteit verschilt per instrument. Een brede blik op welvaart is een van de dimensies van het brede welvaart begrip volgens de definitie van de planbureaus (de andere drie zijn: verdeling van welvaart, welvaart later en welvaart elders) (CPB/PBL 2022). Bij een fysiek, afgebakend en plaatsgebonden project zal de impact op de omgeving groot kunnen zijn maar betrekking hebben op een beperkt aantal aspecten (bijvoorbeeld de effecten van de aanleg van een snelweg op de natuurwaarden). Bij een cultureel project zal vaak het omgekeerde het geval zijn, een relatief kleine (en bovendien moeilijk meetbare) impact op een relatief grote bandbreedte aan maatschappelijke waarden. De mate van complexiteit wordt niet alleen bepaald door bandbreedte maar ook door de mate waarin de effecten op verschillende schaalniveaus en over verschillende tijdspannen worden meegenomen: de **ruimtelijke en temporele context**. Een beoordeling van de impact kan bijvoorbeeld beperkt blijven tot de het evalueren van de effecten op directe omgeving en/of de korte termijn. Bij een meer integrale benadering zullen ook de effecten op verschillende schaalniveaus en de langere termijn worden meegenomen.

De kwaliteit en de haalbaarheid is afhankelijk van verschillende proceskenmerken in de fase van het **project-ontwerp en uitvoering**. Het *optimaliseren* van projecten in de ontwerpfase door middel van model- of scenariostudies is bijvoorbeeld, met name bij grote projecten, standaard praktijk. Het ophalen van informatie op verschillende managementniveaus (*upward en downward management*) draagt bij aan het ontwikkelen van haalbare en realiseerbare plannen (Moore 1995). Leren van fouten en corrigeren van plannen én doelen vergroten uiteraard de slaagkans (Argyris et al 1978). Vanzelfsprekend is voldoende *draagvlak* een belangrijke voorwaarde resultaten te kunnen realiseren. Als er overeenstemming is op een hoger aggregatieniveau, het waardenniveau, dan

vergroot dat de *veerkracht* van uitvoeringprocessen en organisaties. Inzicht in de wijze waarop doelstellingen met elkaar samen hangen, *padafhankelijkheid* en uitvoeringslogica, geeft (vooraf) inzicht in hoe doelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd en maakt ingrijpen tijdens de rit makkelijker. Tenslotte is van belang hoe de resultaten van het beleid worden gemeten. De keuze voor het type **indicatoren** (kwalitatief of kwantitatief) en de wijze waarop deze worden vastgesteld (top-down of gezamenlijk) beïnvloeden het draagvlak (legitimiteit) en de veerkracht van beleid en uitvoering.

Voor culturele projecten en organisaties vonden we een aantal modellen en instrumenten relevant: de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) (CPB/PBL 2013), de Planobjectivering methode (PO) (PBL 2013) en de *Theory of Change* (ToC) (Brest 2010). De brede maatschappelijke waarde benadering heeft zijn wortels in de *public value* theorie (Moore 1995). De *public value* theorie richtte zich aanvankelijk vooral op de effectiviteit van de publieke manager en de democratische legitimiteit van zijn/haar handelingen. De focus lag daarbij vooral op de relatie tussen het bestuur (bestuurders) en het uit te voeren beleid (managers). De definitie van publieke waarde en de wijze waarop deze tot stand komt stond minder ter discussie. In deze benadering heeft de politiek het primaat bij het bepalen van waarden en beleid. De invloed van uitvoerders en stakeholders kreeg minder aandacht. Bovendien werd vaker uitgegaan van een vermeende consensus over veel publieke waarden.

	Public Value Management	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse	Planobjectivering	Theory of Change	Waardenwiel
Doel	Efficiency en legitimiteit	Maatschappelijke (kwalitatieve) baten vergelijkbaar maken	Consensus over beste oplossing binnen divers afwegingskader	Relatie output en impact	Uiteenlopende doelen bij elkaar brengen
Institutionele context	Management overheidsapparaat (uitvoering)	Politieke besluitvorming, gebiedsontwikkeling, infrastructuur	Politieke besluitvorming, ruimtelijk domein	Sociaal domein, onderzoek, filantropie	Cultureel, ruimtelijk, economisch domein
Actoren	Politiek en publieke managers	Politiek, overheidsapparaat en professionele partijen	Politiek ,overheidsapparaat en professionele partijen	Multi-actor	Multi-actor
	Politiek proces	Vertaling naar marktwaarde	Expert judgement, ruimte voor diversiteit afwegingen	Consensus, focus op eenduidige, gedeelde doelen	Diversiteit doelen, zoeken naar overlap
Bandbreedte	Politiek bepaald doelen (top-down)	Project-gerelateerd, directe (smalle) impact	Project-of gebiedsgerelateerd, brede impact	Niet vooraf bepaald (afhankelijk van actoren)	Breed kader maatschappelijke doelen
Ruimtelijk-temporele context	Organisatie onderdeel gerelateerd	Project-gerelateerd	Door de schalen heen, generiek en specifiek, korte en lange tijdspectief	Niet vooraf bepaald (afhankelijk van actoren)	Door de schalen heen, generiek en specifiek, korte en lange tijdspectief
Project-ontwerp en uitvoering	Haalbaarheid door downward, ook upward en outward management	Optimalisatie door vergelijking alternatieven, inzichtelijkheid methode	Draagvlak door gedeelde doelen, veerkracht door inzicht in samenhang doelen	Draagvlak en inzicht realiseerbaarheid door outcome pathway, feedback loops	Draagvlak, autonomie en haalbaarheid door matchen doelen en outcome pathway
Indicatoren	Kosten en baten (niet gekoppeld)	Kosten en baten	Diversiteit indicatoren en beoordelingswijzen, kwalitatief en kwantitatief	Gezamenlijk bepalen (tussentijdse) inidcatoren;	Gezamenlijk bepalen (tussentijdse) inidcatoren; op outcome niveau

Vijf benaderingen van publieke waarde

Vergelijking van modellen en instrumenten voor het definiëren, realiseren en evalueren van publieke waarde

De technocratische aanpak en min of meer waardenvrije benadering van de kosten-baten analyse sluit hierbij aan. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het bepalen van de meeste optimale en effectieve uitvoering van het beleid. Het mee nemen van de *maatschappelijke* kosten en baten (MKBA) maakt de analyse weliswaar completer en complexer maar verandert niets fundamenteels aan de aanpak. De MKBA is gebaseerd op uitgangspunten die zijn geformuleerd in de welvaartseconomie. Een van de uitgangspunten is dat maatschappelijke welvaart wordt gedefinieerd als de optelsom van de welvaart van alle individuen binnen een (nationale) economie. Een punt van kritiek is dat bij een kosten-baten analyse voorbij wordt gegaan aan de democratische legitimiteit van de maatschappelijk waarde: soms worden politiek legitieme keuzes gemaakt die *per saldo* niet leiden tot (gemiddelde) welvaarts groei (Moore 1995). Ook de effecten op de (her-)verdeling van welvaart is moeilijk met behulp van een MKBA te evalueren. Met name voor culturele en sociale projecten is dit een belangrijke beperking.

De MKBA wordt vooral veel gebruikt bij grote ingrijpende investeringen waarbij naast grote maatschappelijke opbrengsten ook negatieve effecten aan de orde zijn zoals bij grote infrastructurele ingrepen. Doordat de MKBA er in principe van uit gaat dat alle maatschappelijke kosten en baten worden meegenomen is de methodiek over het algemeen zeer complex. Dit maakt de methodiek minder goed geschikt voor kleinere projecten of projecten waarbij de maatschappelijke impact minder scherpomlijnd is. Een beperking van de MKBA is dat de balans van kosten en baten over het algemeen op een nationaal (of eventueel regionaal) schaalniveau wordt opgemaakt. Met de MKBA kan daardoor in beperkte mate rekening worden gehouden met de impact van activiteiten op verschillende schaalniveaus en binnen verschillende tijdsperiodes. Bovendien is de MKBA gebaseerd op het kwantificeerbaar en daarmee vergelijkbaar maken van *alle* waarden. Bij zachte, kwalitatieve waarden is dat niet altijd mogelijk. Het instrument van de planobjectivering van het Planbureau voor de Leefomgeving probeert dit te ondervangen (PBL 2013).

In de publieke waarde theorie wordt er zoals gezegd van uitgegaan dat de legitimiteit van beleid wordt geborgd door het politiek-institutionele (democratische) besluitvormingsproces. Tegenwoordig is er meer oog voor het feit dat een deel van het democratisch proces buiten de gekozen overlegorganen plaatsvindt. Het definiëren of prioriteren van de publieke waarde wordt tegenwoordig, althans in theorie, geacht een maatschappelijk proces te zijn. Wat publieke waarde inhoudt is daarmee minder vanzelfsprekend. Er is meer oog voor de diversiteit van opvattingen. Ook is het besef gegroeid dat de creatie van publieke waarde niet meer gestuurd wordt vanuit één publieke manager. In het midden van het proces staat niet meer vanzelfsprekend de publieke manager, maar staan meerdere actoren die gezamenlijk een sturende rol (kunnen) vervullen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Er is daarom behoefte aan een multi-actor benadering (Bryson ea. 2017).

Hoe kan vorm worden gegeven aan een samenwerking binnen een omgeving met meerdere actoren? Een voor de hand liggende voorwaarde voor een succesvolle samenwerking is dat het gezamenlijke doel duidelijk moet zijn. In de terminologie van de publieke waarde theorie: naast *downward* management moet ook worden ingezet op *upward* en *outward* management (Moore 1995). In de jaren '90 is in het sociale domein en in de wereld NGO's de *Theory of Change* (ToC) ontwikkeld om doelgericht te kunnen werken. Deze tool richt zich op het begin van het proces: het bepalen van de gemeenschappelijke doelstellingen. ToC wordt tegenwoordig breed in de gehele publieke sector (onderzoek, bestuur, zorg, onderwijs, liefdadigheid) gebruikt om met verschillende partners gezamenlijke doelen te formuleren. Bij ToC gaat het vooral om in kaart te brengen wat de maatschappelijke doelen zijn van een organisatie en hoe deze kunnen worden bereikt.

Kenmerkend voor de methode is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de benodigde middelen (*input*), het beoogde concrete resultaat (*output*) en het beoogde effect (*outcome*) van de activiteiten en de maatschappelijke effecten (*impact*). Door de opeenvolgende stappen vooraf met elkaar te definiëren ontstaat een navolgbaar ontwikkelpad (*pathway of outcomes*). Het 'stappenplan' dient tevens als basis voor tussentijdse evaluaties om te beoordelen of de resultaten worden behaald en of deze leiden tot de beoogde effecten (zodat uiteindelijk de beoogde maatschappelijke impact wordt gerealiseerd). De methode doet recht aan de complexiteit en de non-lineaire relatie tussen activiteiten in een groot aantal domeinen en de maatschappelijke impact die wordt beoogd.

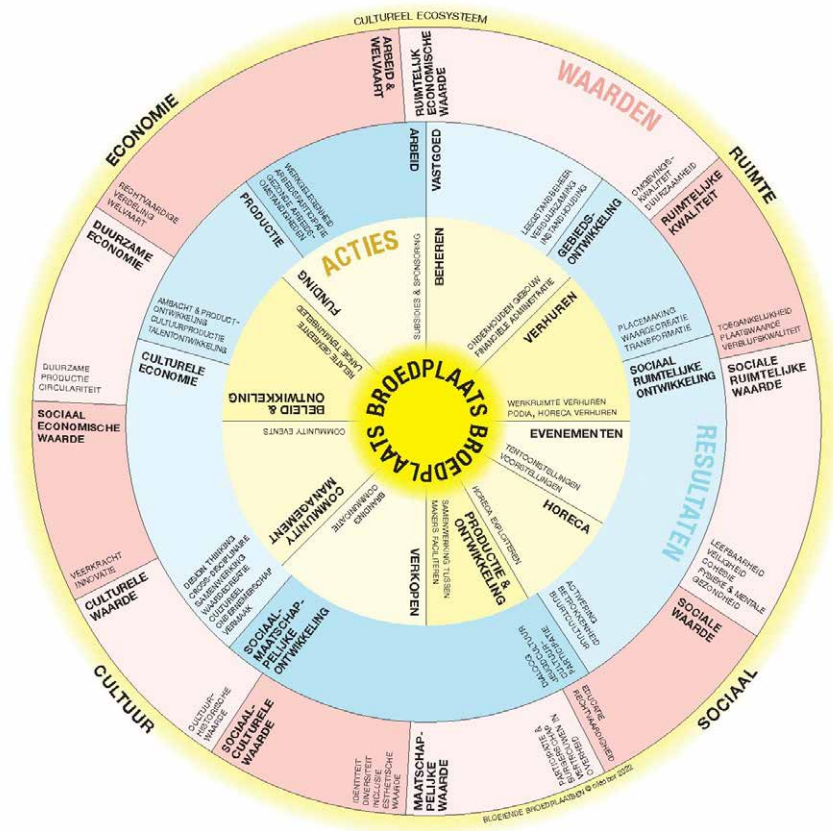
De werkwijze van ToC is gebaseerd op het gezamenlijk formuleren van resultaten, effecten en impact. Het is een goede methode om een nieuw (langlopend) project op te starten waarbij verschillende partijen het eens moeten worden over hoe de beoogde maatschappelijke impact kan worden behaald. Workshops zijn een belangrijk onderdeel van het proces om tot de gezamenlijke definitie van doelen en proces te komen.¹ Een beperking van de ToC voor de praktijk van broedplaatsen en gemeentelijk beleid is dat het veronderstelt dat het proces altijd begint bij het gezamenlijk formuleren van doelstellingen en van daaruit projecten, activiteiten en tussendoelstellingen formuleert. Het proces (*het pathway of outcomes*) verloopt van A naar B, in één richting (ook al laat het wel tussentijdse iteraties toe). In de praktijk hebben zowel broedplaatsen als overheden zelfstandig hun doelen en activiteiten bepaald.

Uitgangspunt van een instrument dat broedplaatsen en overheden helpt om doelen en activiteiten af te stemmen is dat de samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid en relatieve autonomie. Uiteraard kan er sprake zijn van afhankelijkheidsrelaties en asymmetrische machtsverhoudingen, maar deze afhankelijkheid kan twee (of meerdere) kanten opgaan. Er is met andere woorden in principe sprake van een horizontale samenwerking (Bryson et al., 2017). Het instrument moet helpen om, in de dialoog, overeenkomstige belangen en waarden te vinden. Of partijen te helpen inzichtelijk te maken waarom het de moeite waard kan zijn om andere uitgangspunten te kiezen voor het eigen beleid.

Verbinden van broedplaatsen met publieke waarden: het Waardenwiel

De bovengenoemde uitgangspunten vormen de basis voor een instrument dat zich richt op het verbinden van broedplaatsen met publieke waarden: het Waardenwiel. Het is een hulpmiddel om maatschappelijke doelen voor (creatieve) broedplaatsen op te kunnen stellen en – in dialoog tussen plek en omgeving (gebiedsspecifiek en integraal) – naar die doelstellingen te kijken. Met behulp van het wiel kunnen de actoren een verbinding leggen tussen de concrete producten en activiteiten die de broedplaats voortbrengt en de publieke waarden zoals deze in beleidsambities zijn omschreven. Deze verbinding wordt tot stand gebracht op basis van een open, constructieve dialoog tussen de initiatiefnemers en de beleidsmakers, in samenspraak met andere stakeholders, waaronder de gebruikers van de broedplaats, de omgeving (bijv. buurtbewoners) en maatschappelijke partners (bijv. welzijns- of onderwijsinstellingen). Om deze dialoog goed te

1 In de culturele sector lijkt ToC nog weinig te worden gebruikt. Terwijl de maatschappelijke impact van de culturele sector steeds meer op de voorgrond treedt (Brom et al, 2021, Raad voor Cultuur 2020a). Wellicht heeft het te maken met het feit dat culturele instellingen maatschappelijke doelen over het algemeen niet zien als een primaire doelstelling, hoogstens als een afgeleide doelstelling. Bijvoorbeeld als het gaat om het verhogen van de inclusiviteit van culturele instellingen (Erasmus 2020).



Het Waardenwiel

In de ringen worden de activiteiten (output), de resultaten (outcome) en de publieke waarden (impact) van de creatieve broedplaats in kaart gebracht. De drie ringen zijn onderling draaibaar. (Grafisch ontwerp: Studio of Things)

kunnen faciliteren zijn voor de ontwikkeling van het Waardenwiel een aantal ontwerpeisen in acht genomen: (1) het gereedschap is gestoeld op een integrale benadering van publieke waarden; (2) het gereedschap doet recht aan de autonome positie van de initiatiefnemers en respecteert het bottom-up karakter van de broedplaats; (3) het gereedschap overbrugt taalverschillen tussen de stakeholders en ontwikkelt een gedeeld begrippenkader om over de waarde van de broedplaats te kunnen spreken.

Het Waardenwiel is ontwikkeld als een canvasinstrument. Methodisch vertoont het model in dit opzicht overeenkomsten met bedrijfskundige concepten zoals het *business model canvas* en het *value proposition canvas* (Osterwalder et al., 2014). Naar analogie van deze canvas-instrumenten die aan de hand van een globale omgevings- en stakeholderanalyse stapsgewijs het businessmodel van een organisatie in kaart brengen, zo identificeert, categoriseert en ordent het Waardenwiel op zijn beurt de verschillende factoren die bepalend zijn voor de waardepropositie van een (creatieve) broedplaats.

Concreet is het wiel opgebouwd uit drie ringen: (1) activiteiten, (2) resultaten en (3) waarden. De activiteiten worden ingevuld in de binnenste ring van het wiel en zijn de concrete *output* van een broedplaats. Voorbeelden hiervan zijn het exploiteren van horeca, het verhuren van atelierruimte

of het organiseren van evenementen. Allemaal tastbare, telbare en zichtbare activiteiten en producten. De middelste ring representeert de *outcome* van deze activiteiten; de resultaten. Voorbeelden van resultaten zijn leegstandsbeheer, cultuurparticipatie of werkgelegenheid. Oftewel het effect van de activiteiten van de broedplaats. De buitenste ring wordt gevuld met de waarden die voor de samenleving in de gemeente belangrijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn inclusiviteit, omgevings-kwaliteit of leefbaarheid. We kunnen deze ring, in lijn met de begrippen uit de ToC, omschrijven als het niveau van de *impact*. Voor de beschrijving van de publieke waarden in de buitenring van het wiel zijn verschillende bestaande modellen als referentie gebruikt, zoals de *brede welvaartsindicator* van de Universiteit Utrecht en Rabo Research, de *leefbaarometer* van het Ministerie van BZK, en de *sustainable development goals* (SDGs) van de Verenigde Naties. De categorisering van de buitenste ring is niet uitputtend. Afhankelijk van de lokale context kunnen de waardebegrippen worden aangepast of gespecificeerd.

Het Waardenwiel wordt toegepast in de vorm van een workshop waarin in principe zowel de initiatiefnemers van de broedplaats, als alle stakeholders van de broedplaats, inclusief de lokale overheid, participeren. Voor de workshop wordt gebruik gemaakt van een voorgedrukt sjabloon van het wiel dat tijdens de sessie in onderlinge dialoog verder wordt ingevuld en gespecificeerd. De drie ringen van het wiel zijn onafhankelijk van elkaar te draaien. Hierdoor kunnen de relaties tussen de verschillende niveaus worden onderzocht. Tijdens de workshop worden gezamenlijk de binnenste ring (activiteiten) en buitenste ring (waarden) ingevuld. Hierna worden de binnenring en buitenring gedraaid ten opzichte van elkaar. Bij elke draai wordt de relatie tussen de activiteiten en de op dat moment parallel staande waarde besproken. Vragen die hierbij kunnen worden gesteld zijn: Draagt de activiteit bij aan deze waarde? Op welke manier en in welke mate? En wat is er voor nodig om deze waarde tot stand te brengen?

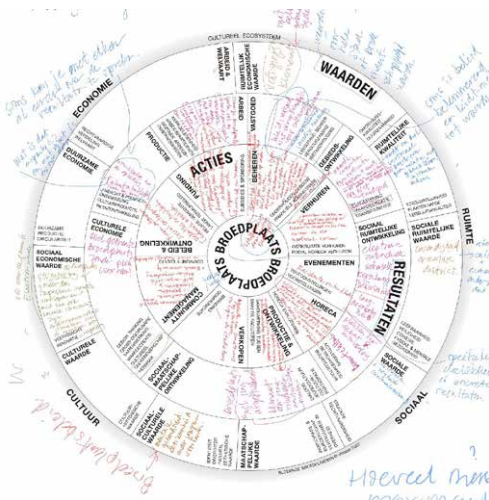
De antwoorden van deze vragen worden door de deelnemers genoteerd in de middelste ring (resultaten) van het wiel. Door alle waarden in de buitenste ring te bespreken aan de hand van de activiteiten in de binnenste ring ontstaat er een complete weergave van de resultaten van de activiteiten in de middelste ring. Bovendien ontstaat er een holistisch overzicht van zowel kwantitatieve als kwalitatieve toegevoegde waarden van de broedplaats. De laatste stap in het proces is dat de deelnemers met elkaar het gesprek voeren over de condities die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de beschreven waarden. Daarbij kan het zowel gaan om de hardware, de software en de orgware van de broedplaats, om kaders en middelen (juridisch, financieel), als om de omgevingsfactoren die nodig zijn om de broedplaats te laten functioneren.

Het Waardenwiel in de praktijk

Het prototype van het Waardenwiel is in verschillende vormen drie maal uitgetest in de praktijk. In oktober 2022 vond een online workshop plaats met de directeur en zakelijk leider van een grote Bredase broedplaats onder gespreksleiding van twee van de onderzoekers. De focus van deze sessie lag op de hanteerbaarheid van het Waardenwiel vanuit het perspectief van de initiatiefnemers. De deelnemers die nauw betrokken zijn bij de activiteiten van hun broedplaats besteedden veel tijd aan het invullen van de binnenste ring. Het was een oefening in bewustwording van alle activiteiten die de genereert. Een doorvertaling naar de abstractere resultaten en waarden van deze activiteiten bleek in deze setting een lastigere opgave.²

2 Ook het feit dat deze sessie online plaatsvond belette de voortgang. Het bleek vooral lastig om de relaties tussen de activiteiten, effecten en waarden duidelijk te maken zonder de ringen zelf te kunnen draaien.

Eind oktober 2022 vond een publiekspresentatie plaats van het Waardenwiel. Tijdens de Dutch Design Week in Eindhoven werd ten overstaan van een publiek van onder andere creatieve ondernemers en beleidsmakers op gemeentelijk en provinciaal niveau de totstandkoming van het instrument toegelicht. In een aansluitende werksessie is met een groter aantal (30+) deelnemers het wiel getest.³ Hieruit kwam naar voren dat beleidsmakers en broedplaatsbestuurders een andere taal spreken en verschil-lende beelden hebben bij broedplaatsontwikkelingen. Omdat voor de sessie geen gemeenschappelijke casus was gekozen, verzandde het invullen van de activiteitenring herhaaldelijk in een semantische discussie over de definitie van een broedplaats. Daarbij werd met name gesproken over wat een broedplaats idealiter zou moeten zijn beschouwd vanuit de waardenoptiek. Deze exercitie toonde aan dat het Waardenwiel weinig duidingskracht heeft zonder te worden toegepast op een concrete casus.



Praktijktest van het prototype

Workshop in 's Hertogenbosch (links) en het ingevulde waardenwiel van de workshop in Breda (rechts)

Een derde workshop vond plaats in februari 2023 bij een broedplaats in 's-Hertogenbosch met deelnemers uit diverse stakeholdergroepen. De deelnemers verdeelden zich over vier gesprekstafels, waarbij elke tafel zich richtte op twee kwadranten van het wiel. De diversiteit van het deelnemersveld maakte het mogelijk om het gesprek over de waardepropositie van de broedplaats zowel van buiten naar binnen (top-down) als van binnen naar buiten (bottom-up) te voeren. Het Waardenwiel bewees hier zijn dialectische functie. Meer dan in de twee eerdere sessies kwam in deze workshop naar voren dat het instrument niet alleen verschillende vormen van taalgebruik moet verbinden, maar ook verschillende abstractieniveaus moet overbruggen waarin beleidsmakers en cultuurmakers over waardecreatie spreken. Het feit dat de toekomst van de casuslocatie een actueel onderwerp van (politieke) discussie was, gaf de discussie aan de gesprekstafel een extra dynamiek, waarbij doelen en middelen soms moeilijk te onderscheiden waren.

3 Deze sessie maakte onderdeel uit van het Kennisprogramma Gebiedstransformaties van de provincie Noord-Brabant.

Steeds opnieuw het wiel uitvinden

Met het Waardenwiel is een prototype ontwikkeld van een gereedschap dat enerzijds tegemoet komt aan de behoefte vanuit de publieke sector om de maatschappelijke meerwaarde van broedplaatsinitiatieven voor beleidsdoeleinden te operationaliseren, en anderzijds de betrokken initiatiefnemers de mogelijkheid biedt om de ruimtelijke condities voor creatieve en culturele productie te waarborgen. Het gereedschap heeft aldus een strategisch en een tactisch doel. Het positioneert de broedplaats als maatschappelijke voorziening op basis van de waarde die ze genereert voor de samenleving en het verankert haar positie door de randvoorwaarden te vast te leggen die noodzakelijk zijn om deze waardecreatie tot stand te brengen.

De pionierende aard van de broedplaatsen stelt ze in staat om na verloop van tijd de balans op te maken van de bestaande output en die te spiegelen aan de gecreëerde waarde. Daarop kan de vraag gesteld worden of de resultaten die met de activiteiten worden gerealiseerd nog in lijn zijn met de publieke waarden. Dit kan leiden tot een herprioritering van resultaten, een heroverweging van bestaande activiteiten, of het introduceren van nieuwe activiteiten. Juist de mogelijkheid om de ringen te draaien noopt tot verdere diepgang van de gesprekken. Door te draaien wordt voorkomen dat er een statische relatie gevormd tussen een output en een publieke waarde en kan deze relatie steeds opnieuw worden geïnterpreteerd. Het wiel wordt zo steeds opnieuw uitgevonden.

Referenties

- Alagic, A., de Zwart, B. (2022), Bubbels van creativiteit: Een verkenning van de veerkracht van broedplaatsen in Nederlandse steden. In: G. Bouma, et al.(eds.), *Breek uit de bubbel: Bijdragen aan de Plandag 2022* (pp. 168-176). Den Haag/Groningen: Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning
- Argyris, C. en D.A. Schön, 1978. *Organizational learning : a Theory of Action Perspective*. Reading Mass. : Addison-Wesley
- Brest, P. (2010). The Power of Theories of Change. *Stanford of Social Innovation Review*. Spring
- Bryson, J., A. Sancino, J. Benington en E. Sorensen (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19:5, 660-654, DOI: 10.1080/14719037.2016.1192164
- CPB / PBL 2013, G. Romijn en G. Renes. *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB / PBL
- CPB / PBL 2022. F. Bos, B. Hof en J. Tijm. *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Den Haag: CPB / PBL
- Jonker, J. (2020). *Collectief waarden organiseren: Zeven breekijzers voor een socio-economische transitie*. Duurzame Troonrede 2020, Doetinchem: JAB mc BV
- Klomp, K., Maarhuis, N. (2018). *Pioniers van de nieuwe welvaart: Drijfveren en dilemma's van ondernemers in de betekenis-economie*. Amsterdam: Business Contact
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press
- Osterwalder, A., Pigneur, Y, et al. (2014). *Value Proposition Design*. Hoboken: Wiley.
- PBL 2013, L. Bijlsma, D. Hamers en A. van Hoorn. *Planobjectivering, Een nieuw instrument voor de ruimtelijke analyse van stedelijke projecten in aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Sedlacko, M. (2020), The Five Tasks of Public Value Management: Public Value as a Programme of Administrative and Societal Democratisation, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8 (2), pp 161-180
- de Zwart, B. (2021), Kwartiermakers voor brede welvaart: De broedplaats als maatschappelijk vastgoed, *Ruimte + Wonen*, 102 (4), pp. 43-51
- de Zwart, B., Musch, M. (2019), Bloeiende broedplaatsen: Kansen voor een duurzaam huisvestingsmodel voor makers in de stad, *Boekman Trends in Kunst en Cultuur*, 119, pp. 54-57

Opschalen en versnellen van stedelijke adaptatie! *Met innovatieve financiering?*

Tara Op de Beeck

5 Lessons learned uit anderhalf jaar onderzoek naar innovatieve financiering van natuur-gebaseerde oplossingen:

Les 1: Natuurgebaseerde oplossingen zijn levende systemen, hun ontwerp, planning, realisatie en beheer vergt een multidisciplinaire samenwerking, zodat het volledige potentieel aan ecosysteemdiensten geleverd en in stand gehouden kan worden.

Les 2: Hou van bij het begin rekening met de twee grootste kostenposten: grondverwerving en beheer. Pas indien nodig het ontwerp/strategie/aanpak aan.

Les 3: Breng de baten zo vroeg mogelijk in het proces in beeld om de verschillende baathebbers (en potentiële co-financierders) te identificeren. Pas indien nodig het ontwerp/strategie/aanpak aan.

Les 4: Geïntegreerde financieringsvormen bieden kansen voor het betrekken van zowel publieke als private baathebbers om een robuust financieringskader op te bouwen doorheen het proces van plan maken, tot uitvoering en beheer.

Les 5: Financieringsarrangementen kunnen ingezet worden als hefboom tot collectieve actie en bieden een opportuniteit om onduurzame padafhankelijke systemen te identificeren en herstellen in functie van natuurgebaseerde oplossing.

Opschalen en versnellen van stedelijk adaptatie!

Met innovatieve financiering?

Tara Op de Beeck

Inleiding

De gevolgen van klimaatverandering worden elk jaar extremer. De records qua heetste, droogste of natste dag, maand, seizoen, of jaar worden met schering en inslag verbroken. De gevolgen zijn intussen gekend: overstromingsrampen, hittestress, Ook in stedelijke omgevingen zijn deze gevolgen al een aantal jaren goed voelbaar. Steden wereldwijd zijn zich aan het wapenen tegen deze desastreuze gevolgen door middel van de uitrol van verschillende mitigatie- en adaptatieplannen. In deze beleidsplannen worden onder meer natuurgebaseerde oplossingen sterk naar voor geschoven als ruimtelijke remedie (Kabisch et al., 2017).

Natuurgebaseerde oplossingen worden door de Europese Commissie omschreven als *“het gebruik van de natuur om een antwoord te bieden op uitdagingen zoals klimaatverandering, verzekering van voedselproductie, bescherming van het (drink)watersysteem of het risico op rampen beheersen, en nog breder gaat het om het behoud en gebruik van biodiversiteit op een duurzame manier. Het zijn oplossingen die geïnspireerd zijn door en ondersteunend zijn aan de natuur, ze zijn kosteneffectief en voorzien ecologische, sociale en economische baten die de veerkracht versterken.”* (EC, 2016a). Een brede definitie waar verschillende vormen van ruimtelijke ingrepen en acties onder gecategoriseerd kunnen worden. Natuurgebaseerde oplossingen dienen zich aan in diverse types en op verschillende schalen – gaande van groendaken, geveltuinen tot heuse landschapsparken en stadsbossen – die elk hun eigen functie vervullen (en ecosysteemdiensten voorzien) en zo bijdragen aan een veerkrachtige, klimaat robuuste stedelijke omgeving.

Natuurgebaseerde oplossingen bieden in een stedelijke context tal van voordelen: ze helpen het hitte-eiland effect te verminderen, dragen bij aan het beheer van hemelwater, bieden recreatieve opportuniteiten, hebben positieve gezondheidseffecten, In de praktijk blijft het echter vaak bij plannen en laat de implementatie op zich wachten (Back & Collins, 2022; Dorst et al., 2022), met een gebrek aan publieke als frequent aangehaalde redenen. Ook in Vlaanderen is dit een veelvoorkomende barrière (Turkelboom et al., 2019) bij het realiseren van groenblauwe infrastructuur als natuurgebaseerde oplossing.

Binnen het InnoFiNS¹ project (Innovatieve Financiering voor Natuurgebaseerde oplossingen) onderzoeken we de complexiteit van de implementatie van natuurgebaseerde oplossingen vanuit de optiek van innovatieve financiering. Zo gaan we op zoek naar hands-on inzichten om de nodige transformaties verder op te schalen en te versnellen. We definiëren ‘innovatieve financiering’ als financieringsarrangementen met private middelen die ondersteunend werken aan de publieke middelen voor de uitbouw van natuurgebaseerde oplossingen. Er worden in de literatuur meerdere argumenten aangehaald waarom het cruciaal is om privaat kapitaal te betrekken in het financieren van natuurgebaseerde oplossingen. Een eerste is de urgentie om

1 <https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/innofins/>

te handelen. Verschillende NGO's²³⁴ en academici (Calliari et al., 2022; Toxopeus & Polzin, 2021) wijzen op de enorme kloof tussen wat er gerealiseerd moet worden om onze steden voldoende klimaat robuust (en veilig) in te richten en wat er daadwerkelijk gefinancierd kan worden met publieke middelen. Daarnaast vormt het collectieve karakter van de uitdagingen die op ons afkomen (klimaatopwarming, biodiversiteitscrisis, gezondheidscrisis,...) en de collectieve baten bij implementatie van natuurgebaseerde oplossingen een vaak aangehaalde reden om zowel publieke als private middelen in te zetten richting realisatie (Mell, 2021).

In deze paper presenteren we 5 'lessons learned' over het financieren van natuurgebaseerde oplossingen, gesteund op anderhalf jaar exploratief onderzoek. In samenwerking met vier steden (Antwerpen, Turnhout, Genk en Kortrijk-Zwevegem), wordt er gewerkt aan 'business modellen' op maat van 4 verschillende natuurgebaseerde oplossingen in 'urban living labs'. Dit gebeurt aan de hand van gesprekken en interviews met de betrokken stakeholders, veldwerk, GIS-analyses, document- en beleidsanalyses, workshops, ondersteund door ontwerpend onderzoek.

De paper is opgebouwd in vijf secties. Allereerst trachten we preciezer te benoemen wat er precies begrepen moet worden onder natuurgebaseerde oplossingen en wat er gefinancierd dient te worden. (1) We argumenteren dat natuurgebaseerde oplossingen deel uitmaken van een socio-ecologisch systeem, wat betekent dat er een shift nodig is in hoe we kijken naar het vormgeven van onze steden en welke expertise we daarvoor nodig hebben. Vervolgens bespreken we de (2) kosten, van implementatie en beheer (het hartslag-model), en kijken we naar de vele, maar (3) diffuse baten. Met de kosten en baten in beeld, worden de (4) middelen besproken: waar ze vandaag vandaan komen en de andere mogelijkheden die zich aandienen maar onderbenut blijven. Tot slot gaat behandelen we de bredere rol (5) die financieringsarrangementen kunnen opnemen in het beleid ter ondersteuning van natuurgebaseerde oplossingen. We concluderen met een reflectie op de rol van ruimtelijk planning om een context te creëren voor het systeemgerichte financieren van natuurgebaseerde oplossingen.

Les 1: Natuurgebaseerde oplossingen vergen samenwerking met experts

Vooraleer we de financiering induiken, is het belangrijk te begrijpen wat we precies verstaan onder natuurgebaseerde oplossingen. Zoals de definitie hierboven aangeeft gaat het om oplossingen die geïnspireerd zijn door de natuur waarmee we een antwoord trachten te formuleren op de uitdagingen waar we mee kampen (klimaatopwarming, biodiversiteitscrisis, drinkwatervoorziening,...). Deze oplossingen moeten geïntegreerd worden in een bestaande, vaak verstedelijkte context. Dit zal hoe dan ook een ruimtelijke transformatie vergen; een straat voorzien van grijze infrastructuur wordt getransformeerd tot groenblauwe infrastructuur, een bestaand dak wordt getransformeerd tot groendak, een parking wordt getransformeerd tot pocket-park,... Deze ingrepen vergen een systemisch begrip van zowel de bestaande context (watersysteem, mobiliteitssysteem, biofysisch systeem, opwarmingseffecten, ...) als hoe de natuurgebaseerde oplossing het systeem kunnen verbeteren. Het succesvol introduceren van natuurgebaseerde oplossingen vereist immers een grondige kennis van het onderliggend biofysisch en hydrologisch systeem. Dit in tegenstelling tot de huidige realiteit waarbij groene projecten als onafhankelijke eilanden moeten overleven, of bestaande groene infrastructuur een

-
- 2 <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/doubling-finance-flows-nature-based-solutions-2025-deal-global>
 - 3 <https://www.eea.europa.eu/publications/financing-nature-as-a-solution>
 - 4 <https://unfccc.int/news/finance-for-nature-based-solutions-must-triple-by-2030>

nieuwe rol krijgt toebedeeld zonder dat er iets wezenlijk systemisch veranderd (Matthews et al., 2015).

Om onze steden als socio-ecologische systemen beter te begrijpen hebben we nood aan nieuwe samenwerkingen met hydrologen, ecologen, biologen, en klimaatwetenschappers. In het planningsproces voor natuurgebaseerde oplossingen ontstaat er zo de nood aan meer 'technische feiten' die ontwikkeld worden binnen multidisciplinaire teams van experts (Skrimizea et al., 2019). Het Waterplan van Antwerpen⁵ (2019) vormt een mooi voorbeeld van hoe expertise rond hydrologie en stedenbouw gecombineerd worden om tot een robuust planningskader te komen. Gespecialiseerde hydrologisch kennis, en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, dwingt planners om meer dynamisch (en tijdsgevoelig) om te gaan met het vormgeven van de stad. Een waterplein (of wadi) bijvoorbeeld moet zowel een functionele (bufferende en/of infiltrerende) rol vervullen bij hevige regenbuien, als een bruikbare publieke ruimte zijn bij droge omstandigheden (ontmoeten, spelen, natuurcreatie,...). Natuurgebaseerde oplossingen dagen ons uit om op zoek te gaan naar nieuwe, innovatieve manieren van plannen (meer systemisch, meer adaptief), eerder dan te vervallen in pad afhankelijkheden waarbij bestaande groene infrastructuren beschreven worden als zijnde voldoende adaptief (Mathews, Lo, Byrne 2015) terwijl ze dit niet zijn.

Na implementatie vergen natuurgebaseerde oplossingen natuurlijk ook het juiste beheer. Ze maken deel uit van het stedelijk socio-ecologisch systeem en vergen een gepast beheer om hun functioneren te kunnen blijven garanderen. Het gaat om levende systemen, dus een juist beheer is cruciaal en iets dat van bij de planning en het ontwerp al mee in rekening moet worden gebracht, in samenspraak met de beheerders.

Les 1: Natuurgebaseerde oplossingen zijn levende systemen, hun ontwerp, planning, realisatie en beheer vergt een multidisciplinaire samenwerking, zodat het volledige potentieel aan ecosysteemdiensten geleverd en in stand gehouden kan worden.

Les 2: Grondverwerving en beheer zijn de grootste kosten

Nu we beter zicht hebben op wat het betekent om natuurgebaseerde oplossingen te introduceren kijken we naar de totaalkosten om de nodige ruimtelijke transformatie te realiseren. Mayor et al. (2021) omschrijven het kostenplaatje voor natuurgebaseerde oplossingen als een 'hartslag model' en identificeren 3 financieringsmomenten: financiering van het onderzoek en planvorming, financiering van de implementatie en tot slot de financiering van het beheer.

De kosten in een eerste, initiatie- of onderzoeksfase zijn vaak redelijk beperkt ten opzichte van het totaalplaatje. Wat hierbij wel kan oplopen zijn de verborgen kosten in termen van tijdsbesteding en capaciteit. Natuurgebaseerde oplossingen vergen omwille van hun aard een multidisciplinaire aanpak, wat betekent dat er van bij het begin al meerdere actoren aan tafel moeten zitten. Dit kan al van voor de start een belangrijke barrière vormen. Back and Collins (2022) identificeerden in hun onderzoek lokale capaciteit als een belangrijke barrière, waarbij steden en gemeenten aangeven dat de hoge werklast hen belet om in te spelen op opportuniteiten die zich aandienen.

5 <https://www.antwerpenmorgen.be/nl/projecten/waterplan/over>

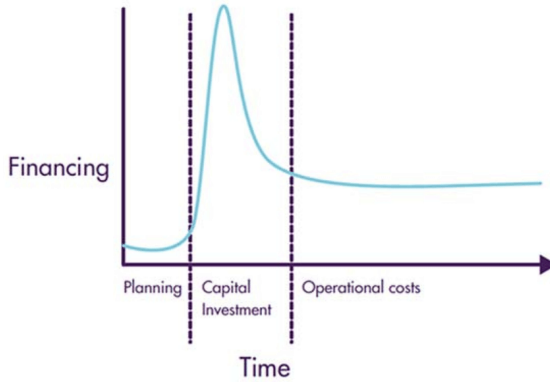


Figure 1 Hartslag model voor de financiering van natuurgebaseerde oplossingen (Mayor et al., 2021)

Wanneer de onderzoeks- en visievormingsfase voorbij is, kan er worden overgegaan tot implementatie. Deze kosten lopen vaak het hoogst op, maar zijn van kortere duur. In de literatuur wordt er voornamelijk op deze investeringskosten gefocust (Mayor et al., 2021). Afhankelijk van de context van de natuurgebaseerde oplossing, zijn de investeringskosten over het algemeen beperkter dan deze voor grijze infrastructuur oplossingen (Seddon et al., 2020). De kosten vallen over het algemeen ook relatief eenvoudig in te schatten, aan de hand van gekende methodieken (Net-Present-Value, kosten-baten analyse, haalbaarheidsanalyse, vergelijkend onderzoek ...) en/of praktijkkennis van experts (landschapsarchitecten, ingenieurs, aannemers, ...). De kosten lopen vooral hoog op wanneer grondaankoop aan de orde, wat vaak het geval is aangezien natuurgebaseerde oplossingen meer ruimte vragen dan grijze infrastructuur (Deely et al., 2020). Vooral in stedelijke omgevingen waar grond schaars is, loopt de prijs al snel hoog op. Deze prijs is afhankelijk van 2 factoren; de opportuniteitskosten van de grond voor de grondeigenaar en de transactiekosten. Onder opportuniteitskosten wordt verstaan het verlies van alle andere opties wanneer voor een alternatief wordt gekozen (Deely et al., 2020). Transactiekosten verschillen afhankelijk van hoe de verkoop wordt georganiseerd, bv. verkoop tussen twee partijen, erfpacht, grondenbank met aandelen,...

Eens de natuurgebaseerde oplossing werd gerealiseerd, is het verrichten van degelijk beheer cruciaal voor een goedwerkend systeem en sociale acceptatie (bv. afval in wadi's belemmeren de werking, verwilderde plekken roepen een gevoel van onveiligheid op, ...). Beheerskwesties worden tijdens de initiatie- en onderzoeksfase vaak over het hoofd gezien. Dempsey en Burton (2012) omschrijven de noodzaak voor een shift in het denken en introduceren het concept 'place-keeping': het samengaan van het beheer in functie van de natuur, de culturele context, (publiek-private) samenwerkingen, met de beschikbaarheid van nodige middelen, monitoring en evaluatie. Een dergelijke geïntegreerde aanpak vergt maatwerk, waarvan de werklast komt te liggen bij gemeentelijke diensten die instaan voor het beheer van publieke infrastructuur (bv. groendienst). In een context van personeelsbesparingen en hoge werkdruk is dit allesbehalve eenvoudig. Dempsey en Burton (2012) argumenteren daarom om het beheer of 'place-keeping' al mee te nemen van bij het begin van het planproces.

Natuurgebaseerde oplossingen vergen een multidisciplinaire en holistische aanpak, net omdat het projecten zijn waar een doorlopende kostenstroom aan verbonden is. Desondanks is het een investering die niet in waarde afneemt, in tegenstelling tot grijze-infrastructuur dat om de x-aantal jaar vervangen dient te worden. Meer nog, de investeringswaarde neemt met de jaren enkel maar toe. Hoe beter het gecreëerde ecosysteem functioneert, hoe meer (maatschappelijke) waarde

dit met de jaren zal opleveren (Mayor et al., 2021). Inzicht in deze kostenstroom doorheen de tijd legt bloot dat er op verschillende momenten verschillende inkomstenstromen aangeboord zullen moeten worden; eenmalige investeringsmiddelen in functie van realisatie en recurrente inkomsten in functie van beheer.

Les 2: Hou van bij het begin rekening met de twee grootste kostenposten: grondverwerving en beheer. Pas indien nodig het ontwerp/strategie/aanpak aan.

Les 3: Diffuse baathebbers zijn potentiële co-financierders

Natuurgebaseerde oplossingen vormen een prototypisch voorbeeld van 'public goods', waarbij de baten diffuus zijn, meerdere belangen dienen en aan iedereen toebehoren (bv. biodiversiteit, schone lucht, CO₂ captatie, grondwater aanvulling...). Bovendien vallen deze baten ontzettend moeilijk te moneteriseren, waardoor mogelijke 'inkomstenstromen' niet rechtstreeks de investerings- of beheerkosten kunnen dekken. Het moneteriseren of waarderen van natuur is geen zins een nieuw vraagstuk. Al sinds de jaren '90 en de introductie van het concept ecosysteemdiensten worden er waarderingsmethodieken ontwikkeld. Er zijn methodieken die slechts 1 ecosysteemdienst in rekening brengen (bv. recreatie) en anderen waar het totaalplaatje wordt bekeken. Waar we hier vooral bij willen stilstaan is het identificeren van hoe baten relateren aan baathebbers. We identificeren twee overkoepelende manieren om deze relatie te omschrijven in een verstedelijkte omgeving: door middel van vermeden kosten en door middel van meerwaarde creatie. Met de bedenking dat afhankelijk van de natuurgebaseerde oplossing voor sommige actoren beide vormen van baten van tel zullen zijn (bv. een waterbufferend park vermindert het overstromingsrisico en de vastgoedwaarde neemt toe).

Onder vermeden kosten (of uitgespaarde kosten) verstaan we die baten waarbij er zonder natuurgebaseerde oplossing 'meer' moet worden betaald. Vooral natuurgebaseerde oplossingen die inspelen op het vermijden van 'klimaatrampen' spelen hier op in, zoals het creëren van ruimte voor water om schade te vermijden bij overstromingen. Baathebbers in dit verhaal zijn dan zowel (grond- en) gebouweigenaren als verzekeringsmaatschappijen. Maar vermeden (of uitgespaarde) kosten kunnen bijvoorbeeld ook gaan over uitgespaarde kosten bij waterzuiveringsprocessen, waarbij het opvangen (en hergebruiken) van hemelwater ervoor zorgt dat waterzuiveringsmaatschappijen efficiënter kunnen werken. Baathebbers zijn dan zowel burgers, bedrijven die hemelwater kunnen hergebruiken als waterzuiveringsmaatschappijen. Waarderingsmethodieken die hier een rol kunnen spelen in het bepalen van mogelijke 'inkomstenstromen' zijn 'marktprijs methodes' en 'vermeden kosten methodes' (Christie et al., 2012).

Onder meerwaarde creatie verstaan we natuurgebaseerde oplossingen die een bepaalde waarde creëren die er voor implementatie niet was. We verstaan hieronder de baten die moeilijker 'direct' te relateren zijn aan de natuurgebaseerde oplossing, maar er wel een impact op hebben gehad. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de stijging van de vastgoedwaarde bij het realiseren van een nieuw park, de toename van recreanten in een bepaald gebied of een verbeterde (mentale)gezondheid. De waarderingsmethodieken die hierbij kunnen helpen om de inkomstenstromen te bepalen zijn gebaseerd op het inschatten van voorkeuren, als proxy voor 'willingness-to-pay': 'hedonische prijszetting', 'keuze experimenten', 'reiskost methode', 'gelijkaardige waarde' en 'contingente-waarderingsmethode' (Christie et al., 2012).

Hoe eerder in het proces de baten in beeld gebracht kunnen worden, hoe beter het ontwerp van de natuurgebaseerde oplossing hierop kan worden afgestemd, zodat er volop ingezet kan worden op het creëren van gedeelde voordelen voor zoveel mogelijk actoren. We willen hierbij ook nog wijzen op schaalaspecten en schaalvoordelen. Voor bepaalde actoren worden de baten pas interessant als een natuurgebaseerde oplossing voldoende wordt opgeschaald. Het voorbeeld van hemelwateropvang of groendaken is hierbij typerend; in kleine aantallen bieden ze vooral voordelen aan gebouweigenaars (of -gebruikers), terwijl in grote getallen er ook op niveau van de waterzuiveringsmaatschappij baten zullen zijn (verminderde druk op het rioleringsnetwerk). Doordat schaalvergroting kan leiden tot een grotere groep baathebbers, dient zich ook een grotere groep aan potentiële co-financierders aan.

Les 3: Breng de baten zo vroeg mogelijk in het proces in beeld om de verschillende baathebbers (en potentiële co-financierders) te identificeren. Pas indien nodig het ontwerp/strategie/aanpak aan.

Les 4: Geïntegreerde financiering verzamelt nieuwe actoren rond de tafel

Natuurgebaseerde oplossingen kunnen worden omschreven als 'public goods'. Onderzoek toont dan ook aan dat natuurgebaseerde oplossingen voornamelijk gefinancierd worden met publieke middelen (vooral lokale middelen), maar deze lang niet toereikend zijn. Bovendien is in het huidige 'besparingsklimaat' de competitie voor publieke middelen groot, waarbij politici de voorkeur geven aan projecten of programma's (in onderwijs, zorg,...) die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden (Matthews et al., 2015). Bijkomende of externe financiering vormt voor politici vaak een extra motivatie om wel over te gaan tot de realisatie van een natuurgebaseerde oplossing, omdat er gewezen kan worden op realisaties zonder bijkomende belastingdruk op de burger te leggen (Back & Collins, 2022).

In Vlaamse steden vormen subsidies vanuit Vlaanderen (en/of Europa) een belangrijke bron van bijkomende middelen voor natuurgebaseerde oplossingen. In elk van de InnoFINS Urban Living Labs werd ook aangegeven dat het verkrijgen van subsidies de belangrijkste motivatie vormde om een (deel)project te realiseren. Tegelijkertijd werd hierbij ook aangegeven dat de aanvraagprocedures en de opvolgingsmodaliteiten behoorlijk zwaar doorwegen op de capaciteit van lokale administraties die vandaag al een hoge werkdruk ervaren. Bovendien werd er aangekaart dat subsidies of financiering vanuit hogere overheden vooral gericht zijn op realisatie en dat hierna de kosten van beheer moeten worden opgevangen door de lokale overheid. Een observatie die ook wordt bevestigd in recent onderzoek (Back en Collins, 2022).

Wanneer we private middelen mee in beschouwing nemen om natuurgebaseerde oplossingen te financieren, botsen we al snel op het probleem dat het rendement van de investering moeilijk te capteren valt in monetaire waarden voor potentiële investeerders. In het bijzonder wanneer natuurgebaseerde oplossingen als een klassiek investeringsproduct worden behandeld, waarbij de overheid haar taak als 'product' vermarkt gericht op specifieke, eerder grootschalige afnemers (banken, fondsen,...) (bv. DBFM-procedure Scholen van Morgen, PPS A11). De uitdagingen hierbij, vooral inzake governance-structuur, zijn uitgebreid onderzocht en besproken in de literatuur (Toxopeus & Polzin, 2021). We pleiten daarom eerder voor een verhaal van geïntegreerde financiering dat inzet op meerdere financieringsstromen om ten volle de beschikbare baten te capteren. Geïntegreerde financiering houdt rekening met de tijdsdimensie van de kosten/baten, lokaliteit, schaalaspecten en de betrokkenheid van actoren, net door in te zetten op een gemengd financieel instrumentarium. We denken hierbij aan stedenbouwkundige lasten, gedifferentieerde

opcentiemen, obligaties, crowdfunding-mechanismen, rollende-fondsen... (zie den Heijer en Coppens (2023) voor een uitgebreid overzicht).

Deze vormen van financiering zijn niet per se nieuw, maar deze geïntegreerd inzetten in functie van natuurgebaseerde oplossingen is dat wel. Bovendien bieden innovatieve financieringsvormen een hefboom om nieuwe actoren te betrekken in het planningsproces. Verzekeringsmaatschappijen, waterzuiveringsmaatschappijen, impact-investeerdere, bedrijven en burgers,... worden mee aan tafel uitgenodigd om hun aandeel in de geïntegreerde financiering te 'onderhandelen'. Zo worden niet enkel plannen in dialoog opgemaakt, maar worden ook implementatie en beheer onderdeel van een cocreatief proces.

Les 4: Geïntegreerde financieringsvormen bieden kansen voor het betrekken van zowel publieke als private baathebbers om een robuust financieringskader op te bouwen doorheen het proces van plan maken, tot uitvoering en beheer.

Les 5: Het financieringsarrangement als hefboom tot collectieve actie en aanleiding om te 'desinvesteren' in onduurzame praktijken

Het in beeld brengen van de manier waarop natuurgebaseerde oplossingen kunnen bijdragen aan de veerkracht van een socio-ecologisch systeem dwingt tot reflectie over wat het systeem vandaag positief en negatief beïnvloedt. Op deze manier legt het vormgeven van geïntegreerde financieringsmodellen vaak bijkomende kansen bloot, naast de mogelijkheid van een haalbare realisatie. We illustreren twee manieren waarop financieringsmodellering verbredend kan worden ingezet; financiering inzetten als hefboom om gedrag te stimuleren en financiering als lens om onduurzame pad-afhankelijkheden in beeld te brengen.

Financiering inzetten om gedrag te stimuleren is wederom niets nieuw, belastingen en heffingen (opcentiemen, verhaalbelasting, leegstandsheffing, inname openbaar domein, onbebouwde percelen...) worden vandaag al aangewend met dit doel. Gemeenten hebben ook behoorlijk wat vrijheid om hier reglementen voor op te stellen. We denken hierbij aan gedifferentieerde opcentiemen of gedifferentieerde stedenbouwkundige lasten nabij grotere parkstructuren, verminderde belastingen bij de afkoppeling van hemelwater (of plaatsing van collectieve hemelwateropvang) of het verwijderen van verharding, vergoeden van initiatieven rond collectief beheer,... Afhankelijk van de natuurgebaseerde oplossing en het stadium waarin de ontwikkeling zich bevindt, kan het financieringsarrangement een kader vormen om middelen op te halen (bv. lokale obligaties, crowdfunding initiatieven, CSR-bijdragen, ...), om burgers of bedrijven aan te zetten actie te ondernemen op eigen terreinen (en daarmee aansluitend de werking van de natuurgebaseerde oplossingen ondersteunen) of om private/collectieve beheersvormen te stimuleren (door middel van vergoeding, concessie-formules, right-to-challenge⁶, ...). Het doel hierbij is om het financieringsarrangement door middel van geïntegreerde financiering breder open te stellen en zo op een ruimere manier actoren te laten deelnemen en betrokkenheid te creëren bij de ontwikkeling van natuurgebaseerde oplossingen.

Wanneer private bronnen van financiering in overweging worden genomen in een systeem van geïntegreerde financiering voor natuurgebaseerde oplossingen, biedt dit een kans om de huidige relatie tussen financiering en onduurzame ruimtelijke praktijken in beeld te brengen,

6 <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/burgerparticipatie-right-to-challenge>

om te vermijden dat deze onduurzame pad-afhankelijkheden worden versterkt. Bijvoorbeeld wanneer een stedenbouwkundige last wordt ingevoerd in functie van vergroening, maar uiteindelijk leidt tot een verdere verharding of wanneer een belasting op onbebouwde percelen tot bijkomende bebouwing leidt, terwijl het doel net verdere vergroening was. Dit werd al eerder in kaart gebracht in kader van het vestigingsbeleid van detailhandel (baanwinkels)⁷, de koppeling met gemeentefiscaliteit en zonevremde mogelijkheden in agrarisch gebied die bijkomende druk leggen op de open ruimte (Renard et al., 2022). Naast regelgevende kaders, kunnen ook onduurzame pad-afhankelijke praktijken in beeld worden gebracht. We denken hierbij aan het heraanleggen van straten waarbij er automatisch naar grijze infrastructuur oplossingen wordt gegrepen. Hoewel het soms niet anders kan, door bijvoorbeeld een gebrek aan ruimte, kan hemelwater vaak gescheiden worden opgevangen door middel van natuurgebaseerde oplossing, en in vele gevallen zelfs kosten-efficiëntere manier (Montalto et al., 2007).

Les 5: Financieringsarrangementen kunnen ingezet worden als hefboom tot collectieve actie en bieden een opportuniteit om onduurzame padafhankelijke systemen te identificeren en herstellen in functie van natuurgebaseerde oplossing.

Conclusie

Aan de hand van 5 'lessons learned' hebben we getracht een beeld te schetsen van hoe innovatieve financieringskanalen kansen kunnen creëren voor het opschalen en versnellen van de uitrol van natuurgebaseerde oplossingen. We hebben geleerd dat natuurgebaseerde oplossingen multidisciplinair ontwikkeld moeten worden, de kosten en baten mee te nemen tijdens het ontwerpproces, dat het proces ruimte moet laten om private investeerders/beheerders te betrekken en dat een financieringsbril opzetten ook toelaat om onduurzame padafhankelijkheden in beeld te brengen die de ontwikkeling van natuurgebaseerde oplossingen in de weg staan.

Op basis van deze geleerde lessen pleiten we voor een open planproces dat veel meer realisatiegericht is. Een open planproces waarbij er wordt gepland voorbij het plan (Boelens & de Roo, 2016). We doelen hiermee op een iteratief proces dat ruimte laat om de nodige expertise (rond ecosysteembeheer, hydrologie, financiering,...) en een diversiteit aan relevante stakeholders als potentiële baathebbers te betrekken bij geïntegreerde visievorming. Dit vergt de nodige flexibiliteit en een voldoende adaptief plan. Bovendien leert een financieringsbril ons dat het niet enkel om het plan gaat, maar het volledige arrangement van (financiële)instrumenten en actoren dat nodig is om het plan te realiseren en vervolgens ook te beheren. Waarbij het zaak is om dit arrangement doorheen het planproces, van visievorming tot uitvoering en uiteindelijk beheer, te blijven coördineren. Natuurgebaseerde oplossingen vergen zo niet enkel een systemische aanpak bij de planvorming en realisatie, maar vergen ook systemische financieringsarrangementen bij het beheer.

Referenties

- Back, P., & Collins, A. M. (2022). Negotiating the green obstacle course: Ranking priorities and problems for municipal green infrastructure implementation. *Urban Forestry & Urban Greening*, 67, 127436.
- Boelens, L., & de Roo, G. (2016). Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan. *Planning Theory*, 15(1), 42-67.
- Calliari, E., Castellari, S., Davis, M., Linnerooth-Bayer, J., Martin, J., Mysiak, J., Pastor, T., Ramieri, E., Scolobig, A., Sterk, M., Veerkamp, C., Wendling, L., & Zandersen, M. (2022). Building climate resilience through nature-based solutions in Europe: A review of enabling knowledge, finance and governance frameworks. *Climate Risk Management*, 37, 100450.
- Christie, M., Fazey, I., Cooper, R., Hyde, T., & Kenter, J. O. (2012). An evaluation of monetary and non-monetary techniques for assessing the importance of biodiversity and ecosystem services to people in countries with developing economies. *Ecological Economics*, 83, 67-78.
- Deely, J., Hynes, S., Barquin, J., Burgess, D., Finney, G., Silio, A., Alvarez-Martinez, J. M., Bailly, D., & Balle-Beganton, J. (2020). Barrier identification framework for the implementation of blue and green infrastructures. *Land Use Policy*, 99, Article 105108.
- Dempsey, N., & Burton, M. (2012). Defining place-keeping: The long-term management of public spaces. *Urban Forestry & Urban Greening*, 11(1), 11-20.
- den Heijer, C., & Coppens, T. (2023). Paying for green: A scoping review of alternative financing models for nature-based solutions. *Journal of Environmental Management*, 337, 117754.
- Dorst, H., Van Der Jagt, A., Toxopeus, H., Tozer, L., Raven, R., & Runhaar, H. (2022). What's behind the barriers? Uncovering structural conditions working against urban nature-based solutions. *Landscape and Urban Planning*, 220, 104335.
- Kabisch, N., Korn, H., Stadler, J., & Bonn, A. (2017). *Nature-based solutions to climate change adaptation in urban areas: Linkages between science, policy and practice*. Springer Nature.
- Matthews, T., Lo, A. Y., & Byrne, J. A. (2015). Reconceptualizing green infrastructure for climate change adaptation: Barriers to adoption and drivers for uptake by spatial planners. *Landscape and Urban Planning*, 138, 155-163.
- Mayor, B., Toxopeus, H., McQuaid, S., Croci, E., Lucchitta, B., Reddy, S. E., Egusquiza, A., Altamirano, M. A., Trumbic, T., Tuerk, A., García, G., Feliu, E., Malandrino, C., Schante, J., Jensen, A., & López Gunn, E. (2021). State of the Art and Latest Advances in Exploring Business Models for Nature-Based Solutions. *Sustainability*, 13(13), 7413
- Mell, I. (2021). 'But who's going to pay for it?' Contemporary approaches to green infrastructure financing, development and governance in London, UK. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23(5), 628-645.
- Montalto, F., Behr, C., Alfredo, K., Wolf, M., Arye, M., & Walsh, M. (2007). Rapid assessment of the cost-effectiveness of low impact development for CSO control. *Landscape and Urban Planning*, 82(3), 117-131.
- Renard, P., Coppens, T., & Vloebergh, G. (2022). *Met voorbedachten rade: De sluipmoord op de open ruimte*. Terra - Lannoo, Uitgeverij.
- Seddon, N., Chausson, A., Berry, P., Girardin, C. A., Smith, A., & Turner, B. (2020). Understanding the value and limits of nature-based solutions to climate change and other global challenges. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 375(1794), 20190120.
- Skrimizea, E., Haniotou, H., & Parra, C. (2019). On the 'complexity turn' in planning: An adaptive rationale to navigate spaces and times of uncertainty. *Planning Theory*, 18(1), 122-142.
- Toxopeus, H., & Polzin, F. (2021). Reviewing financing barriers and strategies for urban nature-based solutions. *Journal of Environmental Management*, 289, 112371.
- Turkelboom, F., Smets, J., Wanner, S., De Blust, G., De Blust, S., Devisch, O., Verhoestraete, D., & Van Acker, M. (2020). Gobelijn rapport N°3: Groenblauwe netwerken in Vlaanderen: Leren uit de praktijk. (Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek; Nr. 5). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

Nooit of nu HET REGIME VERANDEREN

Tristan Claus

Een eigen huis, een regel in de wet: de vertaling van private belangen in generieke regelgeving

David Evers

De perikelen van de weerombouw

Ann Pisman

Quo vadis? Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoekt het juiste spoor

Paul Guillaume, Fien Baetens en Daphné Roels

Is systeemverandering de oplossing? Ja en nee.

Een eigen huis, een regel in de wet

De vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Tristan Claus

Er heerst een kloof tussen de strategische ruimtelijke beleidsdoelstellingen van overheden en de effectieve implementatie ervan op het terrein.

Regelgeving in ruimtelijk beleid komt op een padafhankelijke manier tot stand, waarbij private belangen vanuit een bottom-up perspectief nationale beleidsmakers bereiken en een vertaling krijgen in nieuwe, generieke regelgeving die meer ontwikkelingsmogelijkheden geeft.

Wat herbouwrechten voor zonevreemde woningen in Vlaanderen betreft, gebeurde de vertaling van private belangen in generieke regelgeving volgens drie interactiepatronen: politiek dienstbetoon in combinatie met het cumuleren van politieke mandaten, financiële belangenbehartiging vanuit de Boerenbond en framing door de media.

Een eigen huis, een regel in de wet

De vertaling van private belangen in generieke regelgeving¹

Tristan Claus

1. De implementatiekloof

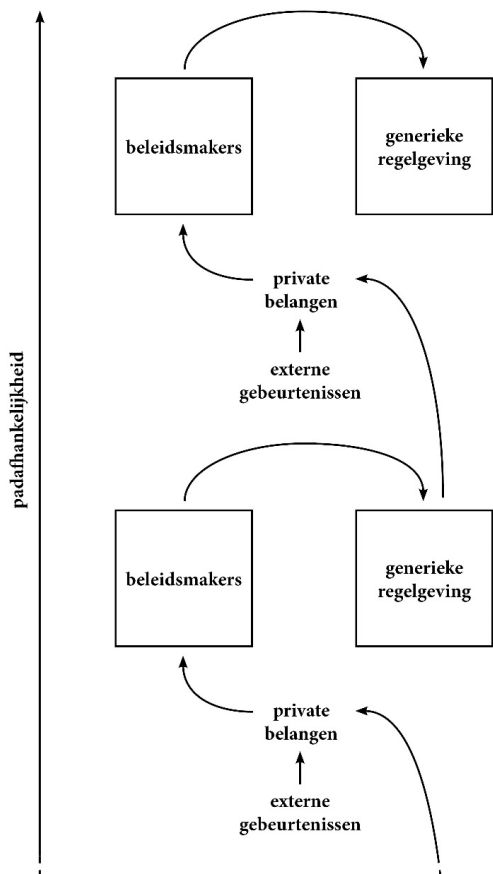
De periode van 1970 tot en met eind 1990 moet voor wie open ruimte en natuur genegen was een periode van hoop en inspiratie geweest zijn. De uitroeping van 1970 als Europees Jaar voor Natuurbescherming betekende een keerpunt voor het milieubeleid, waarbij overheidsoptreden als onmisbaar werd beschouwd (Bogaert & Leroy, 2004). En gezien milieubeleid weinig kans tot slagen heeft zonder voldoende doorwerking in alle relevante beleidsdomeinen, groeide zo ook de aandacht voor ruimtelijk beleid in de Noordwest-Europese lidstaten (Faludi & Waterhout, 2002; Healey et al., 1997). De doelstellingen waren doorgaans het formuleren van een coherente ruimtelijke logica voor de regulering van het grondgebruik, de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en investeringen in herontwikkeling en infrastructuur (Albrechts et al., 2003). Ruimtelijke beleidsprocessen bestaan daarom veelal uit een strategische planvormingsfase, dat wil zeggen de voorbereiding van ruimtelijke plannen met een reeks kaders en beginselen om de locatie van gebouwen en infrastructuur te sturen, en een planuitvoeringsfase, die de praktische uitvoering van de ontworpen plannen en aanvullende besluitvorming op grondniveau omvat (Hersperger et al., 2019).

Er heerst echter een kloof tussen de strategische doelstellingen die in vele Noordwest-Europese lidstaten werden geformuleerd en de daadwerkelijk uitvoering ervan op het terrein (Architecture Workroom Brussels, 2018; Hudson et al., 2019). Hoewel er duidelijk verschillen waren qua timing en impact, evolueerde het ruimtelijk beleid er in privatisering, uitbesteding, deregulering en publiek-private partnerschappen (Reimer et al., 2014; Van den Broeck & Verachtert, 2016; Waterhout et al., 2013). In hun vergelijkende studie naar de capaciteit voor overheidsoptreden voor ruimtelijke ontwikkeling in 39 Europese lidstaten, concluderen Berisha et al. (2021) zelfs dat in 80 procent onder hen ruimtelijke ontwikkeling meer gestuurd wordt door de markt dan door overheidsoptreden. Zo gaat het niet meer over strategische plannen en hoe daaraan uitvoering te geven, maar over innovatieve projecten en intensieve onderhandelingen over het ontwerp, de locatie, de wijze van financiering, eventuele subsidies, erfgoedkwesities, enzovoort.

2. Een vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Ruimtelijk beleid is geen statisch gegeven. Het is een dynamisch proces dat vaak gedreven wordt door mondiale veranderingen en verschuivingen in de bredere context waarin het zich bevindt (Janin Rivolin, 2012). Anderzijds kan ruimtelijk beleid in de loop van de tijd echter ook steeds moeilijker te veranderen zijn, zodat kleine keuzes die op een bepaald moment opportuun lijken, aanzienlijke langetermijnevolgen kunnen hebben. Dit komt omdat ruimtelijke beleidsbeslissingen een grote mate van padafhankelijkheid hebben (Sorensen, 2015). Actoren in bepaalde machtsverhoudingen creëren, transformeren en reproduceren ruimtelijk beleid strategisch, maar worden ook beperkt of versterkt door bestaande beslissingen uit het verleden. Het is het resultaat van interacties tussen private en publieke actoren die trachten om te gaan met bepaalde

1 Met dank aan Hans Leinfelder en Maarten Gheysen voor het begeleiden van dit doctoraatsonderzoek.



Figuur 1. De vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Hoe dan ook, de uitkomst van die debatten is duidelijk. De private belangen van grond- en woningeigenaars hebben vanuit een bottom-up perspectief de nationale beleidsmakers bereikt en een vertaling gekregen in nieuwe, generieke regelgeving die hen meer ontwikkelingsmogelijkheden gaf. De padafhankelijkheid zorgde tot slot voor een hellend vlak naar de regelgeving zoals we die vandaag kennen (Figuur 1).

Dat die regelgeving generiek is, is geen detail. Met generieke regelgeving wordt immers niet alleen een oplossing gevonden voor de bouwprojecten die daarvoor in aanmerking komen, maar ook voor alle andere, gelijkaardige projecten. In haar meest extreme vorm maakt het ruimtelijke planning zelfs totaal overbodig. Als bijvoorbeeld een bestemmingsplan, in uitvoering van een strategisch plan, een vrijwaring van de open ruimte voor landbouw of natuur beoogt, dan evalueert ze voor dat gebied welke vormen van ruimtegebruik er al dan niet vergund kunnen worden. Als echter generieke regelgeving een vergunning voor die vormen van ruimtegebruik hoe dan ook mogelijk maakt, dan heeft het bestemmingsplan an sich geen zin meer. Ruimtelijke planning wordt dan een bezigheidstherapie, gereduceerd tot het formuleren van een paar mooie ambities, waarna allerlei kleuren die ambities in kaart brengen maar in de praktijk weinig tot niets betekenen. Wat de strategische doelstelling ook is, het resultaat is dan meer ruimtebeslag en urban sprawl.

problemen en behoeften, bepaalde maatschappelijke belangen te behartigen en doelen te realiseren. Planoloog Janin Rivolin noemt dit "de maatschappelijke inschatting van de effectiviteit van planning" (eigen vertaling, 2012, p. 81).

Het behoeft geen verdere uitleg dat deze inschatting vooral zichtbaar wordt in de dagelijkse praktijk van vergunningverlening, voornamelijk op het lokale beleidsniveau. Op dat niveau komen immers de bouw- en woonwensen van individuele grond- en woningeigenaars veelal naar de oppervlakte. Denk maar aan een onverwachte gezinsuitbreiding die een extra kinderkamer vereist, een zorgbehoevende grootmoeder die bij je wil intrekken of zelfs de vraag naar een tuin of bureauimte die tijdens de COVID-19-crisis is ontstaan. Dat zijn allemaal private ruimtelijke belangen die door regelgeving in ruimtelijk beleid kunnen worden belemmerd. Geen wonder dat de verschuiving naar strategische planning steden en gemeenten voor nieuwe problemen heeft gesteld en verhitte debatten hierover op gang heeft gebracht (Friedmann, 2005).

3. Vlaanderen uitzonderingsland

Volgens de vergelijkende studie van Berisha et al. (2021) gebruikt België een planningsstelsel dat gebaseerd is op het 'traditionele conforme model'. Dat is een model gebaseerd op de idealen van hiërarchie (top-down relaties tussen planningsniveaus) en van dirigisme (door de staat geleide implementatie van plannen). In de jaren 1970 legde de Belgische regering inderdaad een ruimtelijk kader vast voor de beoordeling van bouwvergunningen in de vorm van gebiedsdekkende bestemmingsplannen – gewestplannen – per vierkante meter grond. Wat de strategische kant betreft, worden volgens het subsidiariteitsbeginsel overheden op zowel lokaal, provinciaal als Vlaams niveau geacht langetermijnplannen op te stellen (in 1980 werd ruimtelijk beleid een regionale bevoegdheid). Tot 2016 waren dit structuurplannen, daarna de meer flexibele beleidsplannen. Vervolgens hebben zij de bevoegdheid om, in overeenstemming met de langetermijnvisies in die strategische plannen, de oorspronkelijke zoneringsplannen van de gewestplannen te wijzigen via zogenaamde uitvoeringsplannen.

Vlaanderen is echter ook een sprekend voorbeeld van een ruimtelijk beleid waarvan de regelgeving rond vergunningverlening diametraal staat tegenover haar strategische langetermijndoelstellingen. Keer op keer heeft de regelgeving immers aangetoond privé-eigendom en rechtszekerheid belangrijker te vinden dan het vertalen van strategische planningsambities in bestemmingsplannen (Lacoere & Leinfelder, 2022; Van den Broeck & Verachtert, 2016). Zo hebben eigenaars van gebouwen met een gebruik dat niet in overeenstemming is met de bestemming (lees: die zonevreemd zijn) het fundamentele recht die te verbouwen, te herbouwen of uit te breiden. Eigenaars mogen zelfs de functie van hun gebouwen wijzigen naar een totaal andere, zonevreemde functie. En dat zijn maar enkele voorbeelden uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening die grondeigenaars een minimum aan belemmeringen laten om de waarde van hun grond te valoriseren of hun bouwprojecten te realiseren.

Dat zonevreemdheid niet onschuldig is, blijkt uit het meest recente Ruimterapport. Zo zou een derde van het ruimtebeslag in Vlaanderen zich versnipperd in de zachte bestemmingen bevinden (Pisman et al., 2021). In de provincie Antwerpen gaat het in totaal over bijna 20 procent van het agrarisch gebied (Verhoeve et al., 2016). Niet alleen worden actieve landbouwers er weggeconcurrerd op de vastgoedmarkt, ze worden bovendien ook in hun werk belemmerd door mogelijke hinderklachten van buurtbewoners. En de kraan van bijkomende zonevreemde ontwikkelingen blijft ook gewoon openstaan. Bijna 90 procent van de jaarlijks duizend vrijkomende hoeses in Vlaanderen verandert van functie, is te koop of staat leeg. Ongeveer 40 procent wordt gekocht om erin te wonen, 20 procent om er een andere bedrijfsfunctie aan te geven (Verhoeve et al., 2018). Op die manier vindt meer dan de helft van het netto extra ruimtebeslag in Vlaanderen plaats binnen de gebieden bestemd voor landbouw (Bouckaert et al., 2021).

4. Het jobbeleid van herbouwenrechten voor zonevreemde woningen

Om de besluitvorming over zonevreemde ontwikkelingen te duiden, biedt de regelgeving over herbouwenrechten voor zonevreemde woningen de ideale casestudy. Hoewel met name herbouwenrechten nefast lijken te zijn voor een goede werking van het Vlaams-Belgische planningsstelsel, was de politieke beslissing daartoe ook verdedigbaar. Tijdens de opmaak van de gewestplannen in de jaren '70 koos de bevoegde minister voor het bestemmen van landbouwgebied immers voor een gemakkelijksoplossing. De ontwerp-gewestplannen bestemden wel bos-, groen- en parkgebieden en bufferzones, maar geen agrarische gebieden. Grote oppervlakken restruimte kregen op de gewestplannen een witte kleur en hiermee de zeer

multifunctionele bestemming landelijk gebied. Uiteindelijk zetten de definitieve gewestplannen vanaf 1977 het kleurloze landelijk gebied zonder enige differentiatie om naar het geelgekleurd agrarisch gebied dat nog louter bestemd was voor de beroepslandbouw (Leinfelder & Allaert, 2003). Het gevolg was dat ongeveer 100.000 woningen opeens in een niet-residentiële bestemming kwamen te liggen (De Tijd, 12 sep. 2000).

Onder het motto 'Vlaanderen open en stedelijk', keurde de Vlaamse regering in 1997 het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen goed (Ruimte Vlaanderen, 1997). In de eerste plaats wilde het de groei van residentiële, economische en andere maatschappelijke functies bundelen in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Daarnaast gaf het aan lokale overheden ook de opdracht om, overeenkomstig de langetermijnvisie in hun lokaal structuurplan, gebiedsgericht oplossingen te creëren voor de eigenaars van zonevreemde woningen (en bedrijven). Op basis van de specifieke locatie zouden lokale overheden beoordelen in hoeverre deze woningen nog verbouwd, herbouwd of uitgebreid konden worden. Het alternatief bestond uit eventuele instandhoudingswerken of in sommige gevallen afbraak.

Voordien bestond in Vlaanderen al generieke regelgeving die voor zonevreemde woningen een vergunning tot verbouw, herbouw of uitbreiding mogelijk maakte. In aanloop naar het RSV trok de toenmalige Vlaamse regering in 1993 echter een streep in het zand door uitbreiding te beperken en herbouw volledig af te schaffen. Die streep werd dan weer uitgewist door het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999, zij het voor een periode van vijf jaar en alleen voor wie voor 1 januari 1999 eigenaar of geregistreerd bewoner was. Van die vijfjarige uitdovingstermijn kwam echter niets in huis. In 2001 werd ze door de daaropvolgende regering afgeschaft. In 2009 werden verbouw, herbouw en uitbreiding van zonevreemde woningen zelfs basisrechten die meer rechtszekerheid over ontwikkelingsmogelijkheden geven aan zonevreemde woningen dan er ooit voor zone-eigen woningen heeft bestaan. Ongetwijfeld betekende dit jobbeleid heel wat slapeloze nachten voor de zonevreemde woningeigenaars in Vlaanderen, maar uiteindelijk kregen ze wel wat ze wilden.

5. De proef op de som

Hoe komt het dan dat de private belangen van die (relatief kleine) groep zonevreemde woningeigenaars een vertaling hebben gekregen in generieke herbouwrechten? Dat is de centrale vraag in dit doctoraatsonderzoek. Vooreerst werden de verschillende parlementaire documenten in aanloop naar het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999, zoals moties, interpellaties, resoluties, enzovoort, onder de loep genomen. Er werd ook naar de pers gekeken: wat werd er geschreven over de zonevreemde problematiek? Vervolgens werden deze geschreven bronnen aangevuld met semigestructureerde interviews met de parlementsleden, ministers, kabinetsleden, ambtenaren en belangengroepen die destijds een prominente rol speelden bij de opmaak van het decreet. Elk van deze interviews ging vergezeld van een whiteboard met daarop de verschillende bestuursniveaus. Uit een map met magneten met de tot dan toe geïdentificeerde actoren selecteerden de respondenten de actoren waarmee zij tijdens het besluitvormingsproces te maken kregen. Zo werd de respondenten gevraagd de relevante actoren aan te wijzen met hun bijbehorende bestuursniveau, alsook de interacties tussen de actoren te tekenen en zo nodig nieuwe actoren toe te voegen aan deze die uit de documentanalyse of eerdere interviews naar voren kwamen. Het resultaat is een zogenaamde 'interactieset' die laat zien hoe en onder welke omstandigheden actoren tijdens het besluitvormingsproces rechtstreeks met de respondent of via tussenpersonen interacteerden (Figuur 2). Door de verkregen interactiesets over elkaar heen te leggen, konden tenslotte zo eventuele interactiepatronen worden blootgelegd.



Figuur 2. Voorbeeld van hoe het whiteboard er meestal uitzag na een interview (geanonimiseerd)

6. Drie opvallende interactiepatronen

Uit de resultaten blijkt dat het private belang van een herbouwwerking voor zonevreemde woningen in 1995-1999 via drie verschillende interactiepatronen vertaald werd in generieke regelgeving die het verkrijgen van zo'n vergunning mogelijk maakt. Het eerste interactiepatroon bestaat uit de persoonlijke contacten van politici met burgers. De eigenaars van voormalige hoeses en woningen die door de gewestplannen zonevreemd geworden waren, gingen bij hun burgemeester of schepenen te rade voor een herbouwwerking. Veelal waren die laatste ook lid van een partijraad, parlement of regering, waar ze druk zetten om de regelgeving in het belang van hun kiezers bij te stellen. Maar ook ministers en parlementsleden die geen lokaal mandaat uitoefenden, hielden wekelijks zitdagen in hun kiesdistrict. Ten tweede was er de Belgische landbouwwerking Boerenbond die bij parlementsleden en regeringskabinetten voor regelgeving pleitte die toelaat dat landbouwers hun bedrijfszetel lucratief kunnen verkopen voor niet-agrarische doeleinden. De organisatie had zelfs letterlijk leden in het parlement zetelen om hun belangen er te vertegenwoordigen. Het laatste interactiepatroon heeft betrekking op de media. Door zonevreemde gebouwen als illegale sloopobjecten te framen, hebben zij het draagvlak voor ruimtelijk beleid gehypothekeerd. In wat volgt, wordt elk van deze drie interactiepatronen verder toegelicht.

6.1 Wat kan ik voor u doen?

Iets dat in zo goed als elk interview genoemd werd, zijn de wekelijkse zitdagen van ministers en parlementsleden met burgers. Om 'de vinger aan de pols van de samenleving te houden', bezochten zij alle gemeenten binnen hun kiesdistrict om er te luisteren naar de zorgen en problemen van hun kiezers. Burgers konden met andere woorden in hun gemeentehuis of lokale kroeg terecht om er bij ministers en parlementsleden hun zorgen te uiten over onderwerpen

zoals files, verkeersveiligheid, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, enzovoort. Woning-eigenaars klaagden er echter ook aan dat de regelgeving in verband met hun zonevreemde woning te streng was.

Maar ook de Vlaamse burgemeesters en schepenen maakten er een sport van hun kiezers te ontvangen en in de mate van het mogelijke te helpen. Sommigen onder hen waren bereid een oogje dicht te knijpen voor ontwikkelingen die eigenlijk niet in overeenstemming waren met de regelgeving. Anderen gebruikten hun politieke connecties om die regelgeving te veranderen. Naast het directe lobbywerk door burgemeesters bij de bevoegde ministeriële kabinetten, waren er heel wat regionale samenwerkingsverbanden waarin burgemeesters samenkwamen, private problemen bespraken en eventueel druk zetten bij de bevoegde minister voor een oplossing. Zo'n samenwerkingsverband kon zeer informeel zijn. Zo was er bijvoorbeeld de 'Ploeg van de Burgemeesters', een voetbalploeg waarin allerhande Vlaamse burgemeesters zich op regelmatige basis engageerden voor een wedstrijd tegen hun Nederlandse collega's. Een gezellig dinertje achteraf hoorde daar natuurlijk ook bij.

Maar, en nu wordt het wat ingewikkeld, sommige burgemeesters en schepenen hadden daarnaast ook zélf de bevoegdheid de regelgeving te veranderen. Afgezien van bepaalde ministers, hadden 89 van 124 Vlaamse parlementsleden immers ook een lokaal mandaat. 39 procent van hen was gemeenteraadslid, 17 procent was burgemeester en 16 procent was schepen.² In 1995-1999 bestond de Vlaamse regering uit de socialistische partij (SP) en de Christendemocratische partij (CVP). Niet alleen had die laatste de sterkste vertegenwoordiging in het parlement, maar ook in de landelijke gemeenten.

"Ik had een luisterend oor voor de mensen hun problemen en, ja, wanneer iemand wil bouwen of een eigendom wil verwerven, dan wil die dat verbeteren, wil daar eventueel gaan wonen; dat zijn toch terechte noden die op die manier kunnen worden ingevuld?"

Getuigenis 1: een toenmalig parlements lid met dubbelmandaat als burgemeester

6.2 De dubbelzinnige houding van de Boerenbond

Het tweede interactiepatroon bestaat uit de interacties tussen beleidsmakers en belangengroepen. Sommige beleidsmakers en belangengroepen waren zelfs onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat was zo voor de ministers, parlementsleden, burgemeesters en schepenen, maar evengoed voor de politieke raadgevers – de 'cabinetards'. Zo heeft elke minister een aantal raadgevers tot zijn of haar beschikking, waaronder een kabinetschef. Wanneer de beslissing voor zonevreemde herbouwrechten moest worden voorbereid (als een van de zovele beslissingen), kwamen de raadgevers samen in een zogenaamde interkabinettenwerkgroep. Die werd voorzeten door de kabinetschef van de toenmalige minister bevoegd voor ruimtelijke ordening en bijgewoond door de raadgevers van ministers met andere, verwante portefeuilles, alsook die van de minister-president en viceminister-president. Eigenlijk waren zij de 'echte' penhouders van de regelgeving. Alleen op de punten waar de interkabinettenwerkgroep niet tot een overeenkomst kon komen, namen de ministers het over.

2 Die informatie kon achterhaald worden door een analyse van de webpagina's van de toenmalige Vlaamse parlementsleden.

Hoewel ruimtelijke ordening de bevoegdheid van een SP-minister was, lijkt wat herbouwwrechten voor zonevreemde woningen betreft vooral de historische relatie tussen de CVP en de Boerenbond van belang geweest te zijn. Zo hielden zij regelmatig bijeenkomsten in het parlement, samen met enkele raadgevers, waarop beleidsbeslissingen werden afgetoetst. Het standpunt van de Boerenbond was echter dubbelzinnig. Naar de buitenwereld toe was de belangengroep resoluut tegen alles dat een aantasting kon betekenen van het beschikbare landbouwareaal. Zo ook wat betreft zonevreemde ontwikkelingen; niet zelden werden boeren in agrarisch gebied in hun werk geconfronteerd met hinderklachten van zonevreemde buurtbewoners. Aan de andere kant waren herbouwwrechten voor zonevreemde woningen voor de Boerenbond echter ook een opportuniteit. Allang was duidelijk dat het aantal boeren in Vlaanderen aan een snel tempo afnam. Elke vrijkomende hoeve werd potentieel een zonevreemde woning. En de meerwaarde die de mogelijkheid tot herbouw van zo'n zonevreemde woning kon genereren, waren een welkome aanvulling van de boeren hun pensioen. Het lijkt erop dat dit financiële aspect uiteindelijk in het intern standpunt van de Boerenbond de bovenhand heeft genomen. Dat de raad van bestuur van de Boerenbond uit, welja, boeren bestond die zelf ook een bepaalde leeftijd hadden bereikt, is daarbij wellicht geen toeval.

“Langs de ene kant was er de Boerenbondleiding en de mensen van de Boerenbond die in de studiediensten zaten; die wilden eigenlijk wel vrij strikt zijn naar zonevreemde mogelijkheden toe. Maar die werden vaak teruggefloten door het hoofdbestuur van de Boerenbond, waarin de boeren zelf zaten. Omdat het, natuurlijk, ge hebt daar waarschijnlijk een aantal mensen tussen zitten die beginnen hun eigen rekening te maken en die denken van ‘ja, ik heb hier een oude boerderij en ik wil daar toch nog iets mee doen.’”

Getuigenis 2: een toenmalige raadgever van een minister

6.3 Framing door de media

Het laatste interactiepatroon was een verrassing. In nagenoeg elk interview kwam aan bod hoe de eerste week van december 1998, vlak voor de feestdagen, een dramatische week is geweest voor allerhande bouwvoertreders in Vlaanderen. De toenmalige minister van ruimtelijke ordening had genoeg van de straffeloosheid in het ruimtelijk beleid in Vlaanderen en liet illegale bouwsels, in veel gevallen zonder vergunning opgezette weekendhuisjes in natuurgebieden, afbreken. Waar de minister echter niet op gerekend had, was de op sensatie beruste media-aandacht voor het spektakel. Elke dag rukten journalisten uit naar de afbraaksites. De beelden werden live uitgezonden, met op de voorgrond de jonge, bevoegde ambtenaar van de bouwinspectie, die met knikkende knieën moest uitleggen dat wat er gebeurde niet meer was dan een letterlijke handhaving van de regelgeving zoals die sinds de Belgische stedenbouwwet van 1962 bestaan had.

Hoewel bovenstaande weinig tot niks te maken heeft met de in 1999 ingevoerde herbouwwrechten voor zonevreemde woningen, mag de impact ervan op de besluitvorming niet onderschat worden. De weekendhuisjes die onder de bevoegde minister werden afgebroken, waren immers ook zonevreemd. In tegenstelling tot de 100.000 andere zonevreemde woningen, waren de weekendhuisjes echter ook zonder vergunning opgezet. En dit onderscheid tussen zonevreemd en illegaal werd door de media niet consequent gemaakt. Door stevast in het nieuws te vernemen dat de Vlaamse overheid een eventuele regularisatie van zonevreemde woningen voorbereidde, waren heel wat zonevreemde woningeigenaars ongerust dat ook bij hen de bulldozers sneller zouden arriveren dan de decretale regeling. Op die manier brokkelde het draagvlak voor ruimtelijk beleid aan een snel tempo af. Dat tenslotte ook sommige politieke actoren dat ongelukkige frame van de media overnamen, was wellicht de doodsteek.

“Dat zagen wij graag op tv, ja. Omdat ze in hun eigen voeten aan het schieten waren. Oh man, maar jij hebt dat niet meegemaakt. [...] We wisten dat ze de top bereikt hadden. Nu kon het alleen maar bergaf gaan.”

Getuigenis 3: een toenmalige burgemeester

7. Vandaag weer?

In 2011 heeft de Europese Commissie een plan vooropgesteld om alle bodemecosystemen in de EU gezond en veerkrachtig te maken, met een ruimtelijke ontwikkeling waarbij de totale hoeveelheid ruimtebeslag in 2050 niet meer toeneemt (European Commission, 2011). Met een streefdatum van 2040 is de bouwshift van de Vlaamse regering nog ambitieuzer dan wat oorspronkelijk door de Europese Commissie was voorzien (Departement Omgeving, 2018). De nieuwe planschaderegeling die de huidige Vlaamse regering echter voorbereidt, zal het nagenoeg onmogelijk maken de doelstelling ook daadwerkelijk te realiseren. Het zal het herbestemmen van bouwgrond naar open ruimte immers veel voordeliger maken voor grondeigenaars. Zo voordeling zelfs, dat de burgemeester van de gemeente Nazareth verklaarde dat het plan om op zijn grondgebied 130 hectare woonuitbreidingsgebied te schrappen een ‘te dure grap’ zou worden (VRT NWS, 23 feb. 2022). Opnieuw lijken met andere woorden de private belangen van een groep grondeigenaars een vertaling te krijgen in nieuwe, generieke regelgeving die de strategische ruimtelijke beleidsdoelstelling van de bouwshift ondermijnt.

Wat herbouwrechten voor zonevreemde woningen betreft, gebeurde de vertaling van private belangen in generieke regelgeving volgens drie interactiepatronen: politiek dienstbetoon in combinatie met het cumuleren van politieke mandaten, financiële belangenbehartiging vanuit de Boerenbond en framing door de media. Vraag is of de regelgeving in ruimtelijk beleid in Vlaanderen vandaag nog zo tot stand komt. Hoewel de zitdagen van parlementsleden niet meer vanzelfsprekend zijn (Vlaams Parlement, 1999), is het politiek dienstbetoon door Vlaamse burgemeesters en schepenen dat zonder twijfel wel nog. De angst voor een eventuele electorale afstraffing heeft een niet te onderschatten invloed op zowel planning, vergunningverlening als handhaving (Claus & Leinfelder, 2022). Bovendien is nog steeds 18 procent van de Vlaamse parlementsleden ook burgemeester, terwijl 13 procent schepenen is. Dat ook zij de allerindividueelste problemen van hun kiezers meenemen naar het parlement, valt niet uit te sluiten. En ook vandaag nog zijn er parlementsleden en raadgevers in de ministeriële kabinetten die bij een maatschappelijke geleiding actief zijn. De media lijken het tot slot beter te doen in het duiden van de bouwshift en de bijhorende operatie van het omzetten van ‘harde’ bestemmingen zoals wonen of industrie naar ‘zachte’ bestemmingen zoals landbouw of natuur. Toch lijkt het publieke debat nog vaak te gaan over ‘stoppen met bouwen’ of ‘grondeigenaars onteigenen’. Alleen bijkomend onderzoek kan uitsluitsel geven of de vertaling van private belangen in generieke regelgeving dan ook daadwerkelijk vergelijkbare interactiepatronen volgt.

Referenties

- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113–129.
- Architecture Workroom Brussels. (2018). *You Are Here: The Missing Link*.
- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181–200.
- Bogaert, D., & Leroy, P. (2004). Het Vlaamse natuurbeleid. De institutionalisering van een beleidsveld. *Landschap*, 21.
- Claus, T., & Leinfelder, H. (2022). Hoe lokale politici het ruimtelijk beleid uithollen. *Samenleving & Politiek*, 29(7), 12–17.
- Departement Omgeving. (2018). *Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*.
- De Tijd. (12 sep. 2000). *Hooguit 100.000 zonevreemde woningen in Vlaanderen*.
- European Commission. (2011). *Roadmap to a Resource Efficient Europe*.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (Red.). (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. Routledge.
- Friedmann, J. (2005). Planning Cultures in Transition. In S. Bishwapriya (Red.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 29–44). Routledge.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., & Needham, B. (Red.). (1997). *Making Strategic Spatial Plans: Innovation In Europe*. UCL Press.
- Hersperger, A. M., Grădinaru, S., Oliveira, E., Pagliarin, S., & Palka, G. (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94, 96–105.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
- Janin Rivolin, U. (2012). Planning Systems as Institutional Technologies: A Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. *Planning Practice and Research*, 27(1), 63–85.
- Lacoere, P., & Leinfelder, H. (2022). Land oversupply. How rigid land-use planning and legal certainty hinder new policy for Flanders. *European Planning Studies*.
- Leinfelder, H., & Allaert, G. (2003). *Open ruimte als publieke ruimte: dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkte context*. UGent.
- Pisman, A., Vanacker, S., Bieseman, H., Vanongeval, L., Van Steertegem, M., Poelmans, L., & Van Dyck, K. (Red.). (2021). *Ruimterapport Vlaanderen 2021: Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*.
- Reimer, M., Getimis, P., & Heinrich Blotevogel, H. (Red.). (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge.
- Ruimte Vlaanderen. (1997). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*.
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17–38.
- Van den Broeck, P., & Verachtert, K. (2016). Whose Permits? The Tenacity of Permissive Development Control in Flanders. *European Planning Studies*, 24(2), 387–406.
- Verhoeve, A., Jacob, M., Vanempten, E., & De Waegemaeker, J. (2018). *Hergebruik hoeves: Inventaris van de uitdaging in de provincie Oost- Vlaanderen*.
- Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E., Claes, C., & Hennebert, M. (2016). *Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie Antwerpen*.
- Vlaams Parlement. (1999). *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*.
- VRT NWS. (23 feb. 2022). *Kostprijs bouwshift is niet voor alle gemeenten even hoog: "Als Vlaanderen ons niet meekrijgt, blijft het dode letter"*.
- Waterhout, B., Othengrafen, F., & Sykes, O. (2013). Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration. *Planning Practice and Research*, 28(1), 141–159.

De perikelen van de wederombouw

David Evers

Het is stimulerend voor planologen dat de nationale ruimtelijke ordening grote ambities heeft in het oppakken van de huidige opgaven : de 'wederombouw' van Nederland. Er zijn hierbij enkele aandachtspunten die in acht genomen moeten worden:

- De invloed van Europa op de ruimtelijke ordening is groot;
- Er komen nieuwe Europese wetsvoorstellen die grote gevolgen kunnen hebben
- De decentralisatie van de afgelopen 20 jaar kan niet zomaar worden teruggedraaid.

De perikelen van de wederombouw¹

David Evers

Een nieuw elan

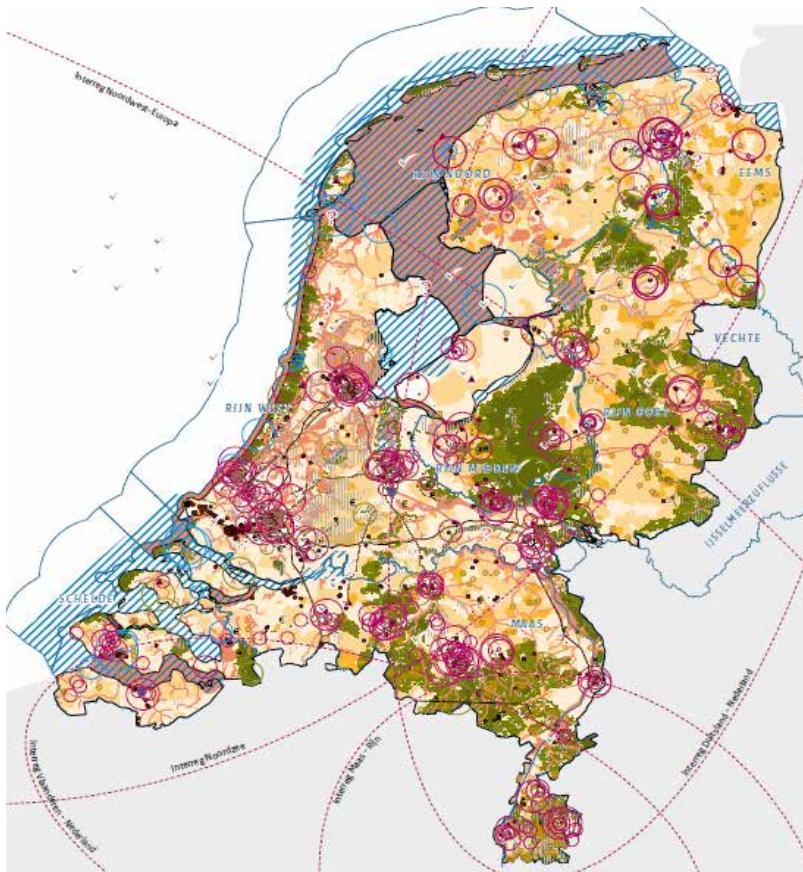
Op de NOVI Conferentie van 10 mei dit jaar sprak onze minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) De Jonge 500 mensen, vooral planologen werkzaam bij de overheid, toe. De toon was aanmoedigend: er is veel werk aan de winkel, jongens, want: Nederland staat aan de vooravond van een grote verbouwing, vergelijkbaar in omvang met de wederopbouw. Er moeten in rap tempo 900.000 woningen worden gerealiseerd, terwijl de energietransitie meer ruimte vraagt voor duurzame energie, de klimaatadaptatie meer ruimte voor water opeist en de verduurzaming van de landbouw meer ruimte voor extensivering betekent. De urgentie is hoog: als wij niet nu beginnen, halen we het nooit. De oproep aan de zaal was om 'de wederombouw' (Janssen, 2021) mogelijk te maken door kundig te 'puzzelen'. Daarbij zal het Rijk het voortouw nemen. De boodschap was overduidelijk: de nationale ruimtelijke ordening is terug van weggeweest. Vanuit de vele heroïsche voorbeelden die zijn langs gekomen op de dia's in de achtergrond, de IJsselmeerpolders, Deltawerken, de ruilverkaveling, lijkt het dat alles (weer) kan. Zelfs de term 'maakbaarheid' – wat lang een taboe is geweest in het ruimtelijk beleid – is gevallen: Nederlanders zijn baas over hun eigen land en de nationale ruimtelijke ordenaars zijn aan zet om, onder andere, de verstedelijking te sturen.

Na bijna twee decennia van sombere berichten over de onmacht van de planologie of de noodzaak voor decentralisatie en deregulering van het rijksbeleid zijn zulke geluiden zeer welkom. Evenals het voornemen om de traditie van ruimtelijke visies in ere te herstellen. Echter de 'grote verbouwing' is meer dan een kwestie van de handschoenen oppakken en nota's schrijven, want de context waarin dat gebeurt, is sinds de laatste grote nota (de Vinex) behoorlijk veranderd.

De basiskaart van de nieuwe Nota Ruimte

De Vierde Nota en zijn opvolger (Vinex) in 1991 waren voor een belangrijk deel bedoeld om de Nederlandse steden te versterken binnen een steeds verder geopende Europese markt (Van der Wouden, 2015). Sindsdien is de Europese Unie uitgegroeid van 12 naar 27 lidstaten en heeft een behoorlijke reikwijdte aan beleid en regelgeving gekregen. Hoewel de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening daar niet bij hoort – al is het wel gelukt om een richtlijn *Maritime Spatial Planning* in te voeren – bestaat er nu erg veel sectorale regelgeving die ruimtelijk relevant is en waar planologen niet omheen kunnen. In 2014 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving een kaart van Nederland met ruim 20 lagen van EU-beleid (zie figuur 1). Er zijn nagenoeg geen plekken waar geen EU-beleid geldt (Evers & Tennekes, 2014). Niet alle beleid is even hard of heeft dezelfde werking. Subsidies kan je laten liggen, advies kan je negeren. Maar richtlijnen *moet* je implementeren en verordeningen werken rechtstreeks door. Omdat er op Europees niveau onvoldoende oog is voor de ruimtelijke effecten van dit sectoraal beleid, kunnen ongelukkige combinaties ontstaan: rond Barneveld worden heel veel GLB-subsidies voor landbouwproductie verstrekt en deze zijn medeverantwoordelijk voor het niet halen van Europees natuur- en milieueisen in dit gebied, met alle gevolgen van dien. De stikstofproblematiek laat duidelijk zien hoe verworven beleidsvelden en

1 Met dank aan Laura Westendorp (PBL) voor het last-minute redigeren van dit opiniestuk.



Figuur 1: EU-beleid in Nederland

bestuurslagen met elkaar zijn geworden en hoe deze in essentie ruimtelijk vraagstuk moeilijk via de ruimtelijke ordening op te lossen is.

Kortom: De Jonge kan doen alsof hij opdrachtgever is voor een Nieuw Nederland, maar de ruimte is al behoorlijk ingevuld. Niet alleen met ruimteclaims en bestaande bebouwing, maar ook met beleid dat Nederland niet zomaar kan veranderen; de kaart van EU-beleid zou een onderlegger van de nieuwe Nota Ruimte kunnen/moeten zijn. Maar deze kaart toont niet alles: alle ruimtelijke projecten die nog worden uitgevoerd om EU-doelstellingen te halen (denk aan duurzame energie) staan er niet op. Bovendien is de kaart al 10 jaar oud en mist daardoor onder andere de European Green Deal, de coronaherstelfondsen en de aankomende Natuurherstelwet en Bodemgezondheidswet. Vooral de laatste twee kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de grote verbouwing.

Nieuwe (conflicterende) milieuregelgeving

Het voorstel voor een natuurherstelwet is vorig jaar gepubliceerd. Daarin valt te lezen dat om de precare staat van de Europese natuur te helpen, ook buiten de Natura 2000 gebieden maatregelen moeten worden getroffen zodat de natuurgebieden niet verslechteren. Aangezien Natura 2000 gebieden overal in Nederland te vinden zijn en vaak in een slechte staat verkeren zou deze wet de 'ruimtelijke puzzel' nog ingewikkelder maken. Ook staat er een clause in over de uitbreiding van de groene ruimte in steden, wat stedelijke verdichting lastiger kan maken. In Brussel wordt momenteel flink gelobbyd om dit voorstel af te zwakken (Vugts & Ockhuijsen, 2023).

Het Europese voorstel voor een bodemgezondheidswet zal naar verwachting een doelstelling bevatten om de zogenaamde 'land take' ('bijkomend ruimtebeslag' in Vlaams/Nederlands) naar nul af te bouwen in 2050. Landtake betreft het omzetten van niet-stedelijke naar stedelijke functies, wat meestal een vernietiging of sterke aantasting van de bodem met zich meebrengt. Omdat het voorstel nog niet is gepubliceerd wordt hardop gespeculeerd over de gevolgen van mogelijke definities en operationalisering. Een studie van het PBL (Evers et al., 2023) heeft berekend hoeveel landtake in de periode 2000-2018 in ons land plaatsvond. De cijfers laten zien dat Nederland tot de koplopers behoort in Europa en, omgerekend naar oppervlakte, kampioen landtake is. Dat betekent dat een behoorlijke koerswijziging nodig zal zijn, wil ons land aan de nul-doelstelling voldoen. Het spreekt voor zich dat dit ook de wederombouw bemoeilijkt, zeker het doel om daarbij 900.000 woningen te realiseren. Bovendien zijn parken, volkstuinen en recreatieterreinen opgenomen in de huidige ruimtebeslagdefinitie, wat betekent dat het volbouwen van deze 'stedelijke' functies – in tegenstelling tot glastuinbouw of megastallen die als 'agrarisch' worden beschouwd – niet als landtake worden beschouwd. Zo staat deze doelstelling lijnrecht tegenover de regel in de natuurherstelwet om meer groen in steden te realiseren. Het oplossen hiervan is meer dan simpelweg puzzelen.

Minder maakbaar

Er wordt alles gedaan om bij de nationale ruimtelijke ordening de afgelopen 20 jaar terug te draaien. Een minister VRO is aangesteld om het verdwijnen van VROM ongedaan te maken, het mislukte programma 'Mooi Nederland' is herzezen en een nieuwe Nota Ruimte moet de schade van de oude (decentraal wat kan) repareren. Tegelijkertijd zijn er dingen die niet kunnen worden teruggedraaid. Zoals hierboven beargumenteerd is het Rijk intussen een soort tussenbestuur geworden: de verbouwing van Nederland wordt niet alleen in Den Haag, maar ook in Brussel bepaald. Er is nog meer: de instituties zijn ook veranderd.

De erfenis van twintig jaar decentralisatie en deregulering beperkt de handelingsmogelijkheden. De Rijksplanologische Dienst en VROM-inspectie bestaan niet meer en veel kennis en kunde is wegbezuinigd, ook bij de lagere overheden. Er zijn nu in feite 12 ruimtelijke ordeningssystemen naast elkaar; geen wonder dat de opdracht om te gaan 'puzzelen' bij de provincies is neergelegd: wordt de nieuwe Nota Ruimte niets meer dan de optelsom van de provinciale plannen? En als laatste: de Omgevingswet, die geschreven is in een tijd waarin versoepeling, versnelling en vereenvoudiging van regelgeving voorop stond, wordt juist ingevoerd in een tijd waarin centrale sturing de voorkeur heeft. Net zoals vele verbouwingen thuis, belooft de wederombouw niet zonder slag of stoot te verlopen.

Referenties

- Evers, D., & Tennekes, J. (2014). *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Evers, D., van Bommel, B., & Spoon, M. (2023). *Quickscan toename van het ruimtebeslag in Nederland* (Nr. 5152; p. 51). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Janssen, J. (2021, januari 1). *Column Joks Janssen: Wederombouw*. <https://nrp.nl/nieuws/column-joks-janssen-wederombouw>
- van der Wouden, R. (2015). *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988–2015*. NAi Uitgevers.
- Vugts, Y., & Ockhuijsen, R. (Regisseurs). (2023, april 24). Kabinet vreest nieuwe natuurplannen van EU, bouw mogelijk nog meer 'op slot'. In *Nieuwsuur*. NOS.

Quo vadis? Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoekt het juiste spoor.

Ann Pisman

Het huidige kader voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen is outdated.

Alternatieven worden gevonden in het lanceren van flitsende projecten, waaraan niches kunnen deelnemen.

Het geheel van deze projecten leidt niet tot het noodzakelijke resultaat op het terrein. Bovendien rekenen we ons rijk door nieuwe realisaties al direct mee te rekenen als volwaardige resultaten.

Ruimtelijke planners kunnen een belangrijke rol spelen in het aanreiken van het juiste spoor door ruimtelijke scenario's te ontwerpen en verbeelden die kunnen helpen bij de politieke besluitvorming.



Universiteit Gent / Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Sint-Pietersnieuwstraat 41 B2 -1
B-9000 Gent

Quo vadis? Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoekt het juiste spoor.

Ann Pisman

Is er nog een ruimtelijk beleid in Vlaanderen?

In 1997 werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 2010) goedgekeurd. Dit vormde zowel qua planfiguur als qua inhoud een trendbreuk met het vroegere ruimtelijk beleid. Het RSV was geen juridisch afdwingbaar zoneringsplan maar een omvattende en soms abstracte beleidstekst. Bovendien bevatte het doelstellingen voor de lange termijn om vb. komaf te maken met de suburbanisatie en meer bossen te realiseren. Ondertussen is het RSV meer dan 25 jaar oud en heeft het zijn glorie tijd gehad. De plantermijn is meermaals overschreden. De cijfermatige doelstellingen zijn achterhaald en/of (niet volledig) gerealiseerd. Het RSV biedt bovendien, niet onverwacht, niet meer het volledige antwoord op de huidige maatschappelijke uitdagingen. Begrippen als gezondheid, klimaatverandering, ... komen niet voor maar vormen op vandaag wel de kern van heel wat maatschappelijke discussies. Juridisch is er niet stilgezet. In de codex werd een nieuwe juridische planfiguur ingeschreven: het beleidsplan, dat net zoals de structuurplannen, een basis kan vormen voor het LTdenken over de ruimte. Beleidsplannen zijn wat betreft vorm en inhoud minder dwingend en dus vrijblijvend dan structuurplannen. Het is ook niet meer verplicht om een beleidsplan te hebben... Tegelijkertijd zijn de huidige maatschappelijke discussies naar mijn gevoel urgenter en complexer geworden. Gevolg van dit alles: de opvolger van het RSV, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) raakt maar niet gefinaliseerd.

Formeel is er dus nog een ruimtelijk beleid in Vlaanderen dat zijn inhoud vindt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar in de feiten vinden we niet meer de antwoorden op de vragen die zich vandaag stellen. Het gevolg hiervan is onder meer dat heel veel beslissingen op Vlaams niveau worden uitgesteld of tot overloze politieke discussies leiden die hun basis vinden in een maatschappelijke polarisering.

Aan projecten geen gebrek.

Het valt op dat er op vandaag heel projectmatig wordt gewerkt. We doen aan tegelwippen en werken ook aan de 'Blue Deal', aan 'Meer Bos voor Vlaanderen', aan een oplossing voor het Stikstofprobleem en aan het 'Vlaams Klimaatadaptatieplan'. En de lijst is zeker niet volledig. Deze thema's worden vaak vanuit een transitie management-aanpak aangevlogen. De overheid is hierbij steeds op zoek naar bereidwillige partners die willen meewerken aan de oplossing van het probleem. De zogenaamde 'niches' worden benoemd en gestimuleerd om hun activiteiten verder te zetten en hopelijk op te schalen. Deze manier van werken vraagt heel wat management, communicatie skills, middelen voor promotie, ... maar zorgt dit ook voor voldoende veranderingen op het terrein?

Tegelwippen versus verharding

Van 21 maart tot en met 31 oktober 2023 is Vlaanderen in de ban van het Vlaams Kampioenschap Tegelwippen (<https://www.vk-tegelwippen.be/>). Iedereen kan meedoen door tegels uit te breken in zijn voor-, achter- of geveltuin. Steden en gemeenten nemen het tegen elkaar op: wie wipt de meeste tegels? Op 3 mei 2023 stond de tegelteller op 287.705 gewipte tegels.

Uit recent onderzoek (Cockx et al., 2023) blijkt dat er per jaar in Vlaanderen gemiddeld 1550 ha verharding bijkomt, voor een equivalent van 170.500.000 bijkomende tegels. We hebben dus met zijn allen in 2023 al 0,17% van de bijkomende verharding van 2022 weggewipt ... De doelstellingen

zijn heel wat ambitieuzer. In het lokaal energie- en klimaatpact (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2021) is de lat op 1 m² ontharding per inwoner gelegd vanaf 2021 t.e.m. 2030. Een snelle doorrekening leert dat 6,7 miljoen inwoners dus samen netto 73.700.000 tegels moeten wippen.



Banner spandoek VK Tegelwippen (2023).

Indien we er niet in slagen om de bijkomende jaarlijkse verharding te voorkomen en het verhardingsproces dus gewoon doorgaat, moeten we eigenlijk tegen 2030 1,5 miljard tegels gaan wippen! We weten ook dat de bodem onder de gewipte tegels niet direct vergelijkbaar is met bodems die nog nooit verhard waren en dat er nog heel wat inspanningen en jaren nodig zullen zijn om de bodemkwaliteit te herstellen.

Bosaanplant versus boomkap

Ook aan de bebossing van Vlaanderen wordt hard gewerkt. In uitvoering van het project 'Meer bos voor Vlaanderen' zijn sinds 1 oktober 2019 (<https://www.bosteller.be/>) 3.717.581 bomen geplant, goed voor 1.109 ha nieuw 'bos'. Hiervoor wordt hulp gezocht bij individuen en diverse groepen in de samenleving en werd de 'bosalliantie' opgericht, een groepering van alle betrokken overheden en partners.



Aanplant bedrijfsbos Volvo in de Gentbrugse Meersen (4 maart 2023)

Geïnteresseerden kunnen expertenondersteuning krijgen, voldoende subsidies zijn voorzien, initiatiefnemers krijgen zichtbaarheid op de website, ... Het doel is om 4.000 hectare extra bos te realiseren in Vlaanderen tegen 2024. Ook Europa streeft naar 3 miljard extra bomen tegen 2030, in uitvoering van de Green Deal, de Europese biodiversiteitsstrategie en de nieuwe bosbeheerstrategie. Deze 3 miljard bomen zijn additioneel, dus geen herbebossingen en compensaties.

Recent onderzoek toont aan dat er ondertussen ook heel wat bomen worden gekapt (Peeters, Bert et al., 2023). Jaarlijks worden een 10.000 tal vergunningsaanvragen ingediend voor het kappen van bomen buiten een bos. Het aantal bomen per dossier is niet gekend, maar dit betekent dus zeker meer dan 10.000 bomen. Dit is echter slechts een fractie van de boomkap omdat het kappen van bomen in heel wat gevallen niet vergunningsplichtig is (vlakbij woningen, bomen met een beperkte stamomtrek), en ook bomen worden gekapt zonder dat de vergunning werd aangevraagd en verleend.

We kappen bomen en planten bomen aan... We kunnen op vandaag in Vlaanderen geen balans maken tussen de boomkap en -aanplant. maar gevoelsmatig gaat het niet de goede richting uit. Wat we zeker weten, maar negeren bij onze tellingen, is dat de gekapte bomen en de aangeplante bomen qua omvang en impact niet te vergelijken zijn. We zullen nog heel wat jaren geduld moeten hebben vooraleer de theoretische aangeplante bossen ook echte bossen zullen zijn, en de aangeplante bomen zullen zelfs niet allemaal echte bomen worden...

Een ruimtelijk probleem?

Leren uit ... ouderenzorg: Meer ouderenzorg? Nee, net minder!

We hebben als ruimtelijke planners nogal makkelijk de neiging om ons studieobject 'de ruimte' als een uiterst complex gegeven te beschouwen met veel betrokken maatschappelijke actoren. En dus is het voor ruimtelijke vraagstukken extra moeilijk om draagvlak te vinden, doelstellingen te realiseren en politieke keuzes te nemen. *Af en toe moeten we onszelf toch ook een beetje relativeren.*

Recent volgde ik in de kranten een discussie over ouderenzorg. Jan Steyaert van het Expertisecentrum Dementie klaagde aan dat we afstevenen op een crash van de ouderenzorg en dat de overheid er al jaren niet in slaagt om een globaal actieplan te maken (DS, 24 april). Het huidige ouderenenbeleid is volgens de auteur een verzameling van projecten, van kleine initiatieven van individuen en verenigingen die door de overheid worden ondersteund of gedoogd. Hierna ontstond een discussie in diverse media over wat het doel zou moeten zijn van deze ouderenzorg en wat in het globale actieplan zou moeten worden opgenomen: meer rusthuizen en meer zorgpersoneel, of werk maken van een radicaal preventief gezondheidsbeleid.

De uitdaging voor de ouderenzorg en de projectmatige overheidsantwoorden zijn identiek aan de ruimtelijke context. Ook hier geen doelbereik en geen politieke richting. En de mogelijke antwoorden in het globaal actieplan zijn als we er even over nadenken (als ruimtelijk planner) verrassend ruimtelijk!

Europese doelstellingen even gefragmenteerd (als de projecten van de lagere overheden)

De afgelopen jaren worden we geconfronteerd met diverse Europese doelstellingen, die worden doorvertaald naar de verschillende lidstaten. Het gaat concreet om vele opgaves, vanuit verschillende inhoudelijke invalshoeken (vb. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl).

Het voelt hierbij aan alsof Europa wel de urgentie van de uitdagingen inziet en de richting aangeeft, maar vanuit haar eigen organisatie komt tot vele opgaves die inhoudelijk niet met elkaar geconfronteerd zijn en niet naar de ruimte werden vertaald. De lidstaten staan voor de uitdaging om de doelstellingen op hun eigen grondgebied te realiseren en dus letterlijk een plaats te geven.

Quo Vadis?

Drie vragen dringen zich op bij deze aanpak en vragen de komende jaren om reflectie vanuit de planningswereld. *Hoe samenhang bekomen in deze vele projecten? Hoe niet alleen inzetten op niches maar ook echt komen tot aanpassingen van het regime door de overheid zelf? Wat is de rol van de ruimte en het ruimtelijk beleid binnen deze projectenstorm?*

In het onderzoek 'grote opgaven in een beperkte ruimte' (PBL, 2021) wordt gepleit om een nieuwe balans te vinden tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde en op basis hiervan scherpe ruimtelijke keuzes te maken tussen de vele opgaven, met een duidelijke rol voor de overheid. De recente scenario-onderzoeken voor Vlaanderen en Nederland (Gommers et al., 2022) (Hamers et al., 2023) zoeken naar samenhang in de vele opgaves/projecten en bereiden de politieke besluitvorming voor door niet één maar meerdere toekomst te verbeelden. Hierdoor worden keuzes concreter en wordt het beslissen hopelijk makkelijker. De scenario's tonen ook aan dat om een bepaald doel te bereiken er samenhang moet zijn. De ruimte wordt als integrator gezien voor de opgaves, en keuzes worden op kaart gepositioneerd zodat de projecten worden gecheckt met het na te streven eindbeeld.

Moet het hele idee om maatschappelijke actoren die actief willen meewerken aan het realiseren van een nieuwe toekomst dan worden verlaten? Uiteraard niet! Dit betekent echter wel dat projecten die spontaan bottom up worden aangeboden niet allen zinvol zijn en bijdragen aan de realisatie van een (vaak dwingend) maatschappelijk doel. Dit vereist een selectiviteit bij het besteden van publieke middelen, of een meer proactieve houding waarbij wordt aangegeven welke projecten waar kunnen worden ondersteund. En hierbij komt de ruimtelijke dimensie duidelijk naar boven. Dit betekent ook dat de verschillende opgaves: water, wonen, klimaatadaptatie, alternatieve energie, ouderenzorg, ... met een zekere samenhang moeten worden bekeken. En hier wringt het schoentje... dit vereist dat besluitvormers vanuit hun eigen bevoegdheid nadenken over het gehele (1 van de 4?) plaatje...

Dit alles vraagt, ook voor Vlaanderen, om een meer omvattende aanpak van de verschillende opgaves. Enkel nadenken over ruimtelijke opgaves zoals in het BRV, los van sectorale ontwikkelingen die door diverse actoren worden aangestuurd (niet in het minst door Europa) heeft dus geen zin meer. Ook het maximaal faciliteren van initiatieven heeft geen zin indien deze niet passen in een totaal plaatje... Laat ons als ruimtelijk planners de handschoen oppakken voor het ontwerpen van een samenhangend toekomstbeeld voor Vlaanderen en de politiciers op deze manier helpen in hun besluitvorming. We kunnen alvast medestanders vinden bij de actoren die bekommerd zijn om de ouderenzorg J!

Referenties

- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2021). Op naar een lokaal energie en klimaatpact 2.0 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen.
- Cockx, K., Willems, P., Pisman, A., & Vanacker, S. (2023). Verharding vs ontharding. *Ruimte*, 24–27.
- Gommers, A., Verhaegen, K., & Couderé, K. (2022). Basisscenario's voor de toekomst van de fysieke leefomgeving, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving (p. 96). Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Hamers, D., Kuiper, R., Van Dam, F., Dammers, E., Evenhuis, E., van Gaalen, F., de Hollander, G., van Hoorn, A., van Minnen, J., Nabielek, K., Pols, L., Rijken, B., Rood, T., Snellen, D., Dirkx, J., & Wolters. (2023). Ruimtelijke verkenning 2023. Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (1997). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2010). Actualisering en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (p. 28). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afdeling Ruimtelijke Planning – Departement RWO.
- PBL. (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. (p. 168). PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Peeters, Bert, De Vroey, Laure, Verstraeten, Johan, & Van Genechten, Sara. (2023). Kappen en aanplanten van bomen en vegetatiewijzigingen: Een screening van de huidige wetgeving en vergunningverlening. (p. 232). Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Is systeemverandering de oplossing? Ja én nee.

Het einde van pleisterplanning

Paul Wuillaume, Fien Batens, Daphné Roels

Inleiding

Het is de taak van ruimtelijke planners om oplossingen te bieden aan ruimtelijke problemen vanuit een geïntegreerde blik en in dienst van het maatschappelijk belang. Maar wat is 'het maatschappelijk belang'? Is dit het gemiddelde van alle individuele preferenties en vrijheden? Dat zeker niet. Een maatschappelijk belang zien wij, planners, in functie van klimaatuitdagingen, natuuruitdagingen, mobiliteitsuitdagingen, sociale uitdagingen enz. die de hele maatschappij treffen. Een eenduidige definitie is moeilijk te vinden en willen wij met dit opiniestuk niet beogen.

Doch voelen wij aan dat wij steeds meer tegen grenzen botsen, desondanks de lofwaardige pogingen om binnen het 'huidig systeem' verbeteringen te realiseren. Onze werkzaamheden binnen het huidig planningssysteem kunnen wij benoemen als pleisterplanning. Zolang huidige, onderliggende maatschappelijke krachten en belangen niet veranderen, kunnen planners hoogstens enkele pleisters tegen het bloeden aan de maatschappij aanbieden.

Zolang dit onderliggend systeem niet verandert, is een trendbreuk die NU OF NOOIT moet waarmaken louter utopie.



Individuele belangen bij de bouwshift (De Standaard)

Is systeemverandering de oplossing?

Wij hebben als planners nood aan een trendbreuk, net zoals de introteksten van de Plandag 2023 ook aangeven. Systeemverandering betekent dat er fundamentele wijzigingen optreden in de manier van denken en handelen in een samenleving. Andere normen en waarden dan de huidige zijn nodig.

Het is daarom goed even stil te staan wat systeemverandering inhoudt, welke componenten het bevat en welke randvoorwaarden er noodzakelijk zijn om systeemverandering te doen slagen. Uit de literatuur blijkt dat enkele componenten steeds terugkomen:

1. een culturele component (ontwikkelen van een 'nieuw normaal' dat anders is dan het gekende, met een mate van onzekerheid tot gevolg)
2. een institutionele component (aanpassen, vernieuwen, opheffen van organisaties)
3. een politieke component (denken op de lange termijn in plaats van zich te beperken tot quickwins)
4. een holistische benadering (samenwerken als *conditio sine qua non*)
5. een lange tijdsduur (ontmoedigen van onduurzaam gedrag en belonen van duurzaam gedrag).

Het huidig systeem is zoals een tanker die één koers aanhoudt en pas van richting kan veranderen wanneer alle onderdelen samen werken. Op die manier kan slechts traag en met heel veel inspanningen een bocht worden gemaakt en afgeweken van de oorspronkelijke koers.

Wij moeten af van het huidig systeemdenken, waarbij elke individu zijn belang boven dat van een ander plaatst. Een fundamentele mentaliteitswijziging roept ontegensprekelijk heel wat weerstand op. Systeemverandering is dan ook een proces dat tijd nodig heeft.

Systeemverandering is traag en vormt niet de oplossing NU.

Wat is nodig zodat systeemverandering de oplossing wordt?

Elke component van systeemverandering, heeft nood aan een trendbreuk: vele trendbreuken samen leiden tot systeemverandering. Om de koers van de tanker te wijzigen, is een eerste ruk aan het roer (eerste trendbreuk) nodig. Maar er is meer dan één trendbreuk nodig. Alle onderdelen van het systeem (de tanker) moeten samenwerken om 'business as usual' te doorbreken.

Alle neuzen in dezelfde richting krijgen (holistische benadering)

Een eerste voorwaarde om deze oplossing te realiseren is alle neuzen in dezelfde richting krijgen. Ruimtelijke planning is in Vlaanderen erg versnipperde materie, verspreid over drie overheidsniveaus. Drie administratieve niveaus (Vlaams, provinciaal en gemeentelijk) tekenen een ruimtelijk beleid uit. Drie, potentieel zeer waarschijnlijk, verschillende politieke coalities staan in voor de vergunningverlening. Theoretisch staan de neuzen in dezelfde richting, de praktijk leert dat Kafka niet ver af is bij bijvoorbeeld het beoordelen van vergunningen in beroepsprocedures.

Stad betreurt bomenkap voor verkaveling in Bel: "Maar we kunnen ontwikkelaar niet dwingen te stoppen met rooien"

GEEL Aan de verkaveling Manheuvelds in Geel-Bel is de projectontwikkelaar donderdag plots gestart met het rooien van bomen voor de tweede fase van het woonproject, terwijl de [beroepsprocedure daarvoor nog lopende is](#) bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het stadsbestuur betreurt de actie, maar kan de ontwikkelaar niet dwingen om te stoppen met rooien.

Kloof tussen lokaal en bovenlokaal niveau (Het Laatste Nieuws)

Er bestaat een steeds groter wordende kloof tussen lokaal en Vlaams beleid. De lokale ambities zijn vaak hoger dan de Vlaamse beleidsdoelstellingen, maar kunnen niet worden vervuld. Zo stelt bijvoorbeeld het voorontwerp verzameldecreet (dat nog op tafel ligt ter goedkeuring), dat

gemeentebesturen niet langer strenger kunnen zijn dan Vlaanderen. Vrijgestelde handelingen kunnen met dit decreet niet meer meldings- of vergunningsplichtig worden gemaakt met behulp van een stedenbouwkundige verordening.

Verder kijken dan onze neus lang is (politieke component)

Een tweede voorwaarde is verder kijken dan onze neus lang is, waarbij niet enkel acties op de korte termijn worden genomen maar minstens ook inspanningen voor de lange termijn worden geleverd. Ondanks het feit dat iedereen zich er ondertussen van bewust is dat de 'business as usual' ons duur zal kosten, blijft het moeilijk om een langetermijnvisie uit te stippelen. Terwijl de administratie bijvoorbeeld gelooft in de kracht van een ruimtelijk beleidsplan als essentieel kader om een goed ruimtelijk beleid te kunnen voeren, pakt het beleid liever uit met puntsgewijze realisatieprojecten die hen populariteit oplevert. Bijkomend toont de VITO studie aan dat de maatschappelijke meerwaarde bijzonder hoog zal zijn op lange termijn als wij de urban sprawl tegen gaan. Uiteraard heeft dit heel wat durf nodig die legislatuuroverschrijdend pas resultaat zal geven.



Maatschappelijke kosten van verspreide bebouwing (Vermeiren et al.,(2019), *Monetarisieren van urban sprawl in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving*)

Terugblikken om verder te kijken (institutionele component)

Een derde voorwaarde is om kritisch te zijn met huidige plannings- en vergunningsinstrumenten en ze bij te sturen of zelfs af te schaffen indien nodig. Laat ons even kijken naar artikel 1 van de wet op de stedenbouw van 29 maart 1962: *“De ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgesteld in plannen. Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel ‘s lands natuurschoon ongeschonden te bewaren.”*

Wat is er van dit artikel terechtgekomen? Eigenlijk niets. Vanaf dat plannen bodembestemmend zijn geworden, ontstaan rechten. En die rechten zijn omwille van de rechtszekerheid eeuwigdurend, ongeacht de veranderende planetaire urgentie? Het gewestplan dat oorspronkelijk werd geacht slechts tien jaar mee te gaan, bepaalt na bijna zestig jaar nog steeds onze ruimte-inname. De hier op volgende bijzondere plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen timmerden opnieuw de bestemmingen vast voor komende decennia. Spijtig dat zij vaak nog steeds worden gebruikt om ontwikkelingen toe te laten (van zachte naar harde bestemmingen), in plaats van ons 'natuurschoon' te beschermen.

Samen werken beter dan alleen spartelen (culturele component)

Een vierde voorwaarde omvat een mental shift, waarbij de Vlaamse cultuur van individualisme wordt verlaten voor het collectief goed. Iedere individu (of toch bijna iedereen) acht zijn eigen noden en rechten belangrijker dan die van een ander. Het delen van ruimten en goederen wordt door velen ervaren als een beperking in hun kunnen en doen. Elke Vlaming wil nog steeds zijn eigen huisje, tuintje en autootje (bij voorkeur geparkeerd voor de deur). Deze individuele waarden moeten worden vervangen door nieuwe collectieve waarden, die van jongs af aan ons worden

aangeleerd. De maatschappij moet beseffen dat samen werken de enige koers is naar een betere leefomgeving. Deze sence of urgency moet snoeihard worden aangetoond (bijvoorbeeld vanuit allerlei coalities: milieudeskundigen, wetenschappers, universiteiten enz.) om afstand te doen van de huidige individualistische benadering, vooraleer allerhande doemscenario's harde realiteit worden.

Wat is NU nodig?

Pleiten voor een systeemverandering en koppelen aan NOOIT OF NU is irrealistisch. Het heeft dus geen zin om NOOIT OF NU nu te eisen. Ervoor zorgen dat erger wordt voorkomen, is dus een minimum. Systeemverandering is een proces van lange adem. En wat kunnen wij als planners dan ondertussen doen zodat het NIET NOOIT wordt?

Bevries negatieve praktijken

Een eerste stap volgt nog steeds het principe van pleisterplanning. Hierbij bevriezen wij alles wat de gewenste toekomst hypothekeert. Zet een stolp op alles wat de uitdagingen verder negatief beïnvloedt. Dit vergt wetgevend initiatief. Advocaten die zichzelf overstijgen, worden gemobiliseerd om het stolp principe te verdedigen. Moeten eigenaars van (toevallig) verkregen woonrechten (en op welke basis is dit gebeurd?) dit recht eindeloos kunnen uitoefenen? Is dit gelet op de geschetste urgenties, nog maatschappelijk verantwoord? Vijftig jaar na een verkregen gunst (woonbestemming voor jouw perceel) en dit recht nooit hebben uitgeoefend, is dat niet voldoende?

Schaf de meest desastreuze praktijken af

Schaf de regels en de praktijken af die de meest schadelijke gevolgen teweeg brengen en/of die de grootste winsten genereren. Voorbeelden van in de Vlaamse context zijn de volgende:

1. afwerkingsregelingen (bijvoorbeeld bouwen tegen een wachtgevel): werk de gevel af in plaats van er tegenaan te bouwen
2. uitzonderingsregelingen (bijvoorbeeld toelaten van basisrechten en zonevreemde functiewijzigingen): schaf de vele uitzonderingen af die de open ruimte zo bedreigen.

Een verstrenging en een vereenvoudiging van de vandaag zo complexe regelgeving vergemakkelijken de toepasbaarheid en dragen gegarandeerd meer bij tot het maatschappelijk belang.

Zoek nieuwe antwoorden

Wij blijven roeien met dezelfde riemen in de ruimtelijke planning. Vertrekken van een wit blad is niet mogelijk, maar moeten wij daarom alles blijven aanvaarden? Welke ruimtelijke instrumenten moeten er in de plaats of bijkomen om de systeemverandering werkelijkheid te maken?

Motiveer en overtuig

Ruimtelijke planners zijn de eerste die geloven dat het anders moet en beter kan. Het zijn wij die deze boodschap moeten blijven verkondigen, waarbij wij anderen (besturen en burgers) stimuleren, motiveren en overtuigen om hun dagdagelijkse gewoonten en gebruiken achter zich te laten en te kiezen voor het nieuwe collectieve normaal. Dit geeft ons tijd om de nodige instrumenten te voorzien en de maatschappij ruimte om zich aan te passen.

Wij moeten eerlijk zijn met onszelf. Wij zullen nog lange tijd pleisters moeten plakken, vooraleer wij hopelijk ooit kunnen spreken van een systeemverandering. De systeemverandering is met andere woorden NU NIET de oplossing, maar kan die OOIT worden na vele fundamentele wijzigingen.

Nooit of nu PERSOONLIJK VERSUS KUNSTMATIG BEVRAGEN

Martijn de Gruijter

Van afbouw via opbouw naar herontwikkeling: de centrumgarage in Groningen

Jürgen Van Acker

Een gesprek met artificiële intelligentie over de toekomst van de ruimtelijke planning

Praktijkbespreking: Van afbouw via opbouw naar herontwikkeling: de centrumgarage in Groningen

Martijn de Gruijter

Een heel huizenblok met historische gebouwen weggevaagd voor een parkeergarage. In de jaren '70 is dit gebeurd in het centrum van Groningen, op steenworp afstand van de Vismarkt. Een tijd waarin automobiliteit erg hoog op de agenda stond. Tegenwoordig is dat wel anders. Binnensteden zijn steeds meer het domein van fietsers en wandelaars. In 2024 zal de centrumgarage (opgeleverd in 1973) in eigendom zijn van de gemeente Groningen. Met het oog op het afbouwen van automobiliteit in binnensteden wordt deze locatie dan ook herontwikkeld: de parkeerfunctie verdwijnt. Een dergelijke grote herontwikkeling in een buurt waar de leefbaarheid onder druk staat vereist een gebiedsbrede benadering. Door gebruik te maken van de methodiek van de 'innovatiewerkplaats' (IWP) heeft de Hanzehogeschool in samenwerking met de gemeente Groningen de herontwikkeling van de centrumgarage onderzocht. Bewoners en ondernemers zijn bevraagd over hun persoonlijke ervaringen, het dagelijks leven en het ondernemen in de buurt. Met veldwerk en conceptontwikkeling zijn verrassende en bruikbare inzichten verkregen over de kansen en bedreigingen voor de transformatie. Deze praktijkbespreking focust enerzijds op hoe een dergelijke herontwikkelingslocatie een impuls kan geven aan de binnenstad en anderzijds hoe deze ontwikkelopgave methodisch benaderd kan worden met inzet van onderwijs en onderzoek vanuit een hogeschool.

Praktijkbespreking: Van afbouw via opbouw naar herontwikkeling: de centrumgarage in Groningen

Martin de Gruijter

De binnenstad en de centrumgarage

De binnenstad van Groningen is een populaire bestemming in Noord-Nederland. Jaarlijks bezoeken circa 20 miljoen mensen de binnenstad van Groningen. Met dagelijks 140.000 fietsbewegingen en ruim 3.900 bedrijfsvestigingen (detailhandel, horeca, overige bedrijven) is de binnenstad bruisend (Gemeente Groningen, 2023). De voetganger en fietser staan centraal in de openbare ruimte. In de binnenstadsvisie 2016 van de gemeente Groningen wordt meer ruimte gecreëerd voor voetgangers en fietsers. Ook wordt de verblijfskwaliteit van veel straten en pleinen aantrekkelijker. Het (overdekt) fietsparkeren krijgt nadrukkelijk de aandacht. Onderdeel van het bredere uitvoeringsprogramma binnenstad is de herontwikkeling van de centrumgarage in Groningen, op steenworpafstand van de historische Vismarkt. In deze praktijkbespreking wordt de inhoudelijke gebiedsanalyse van de centrumgarage besproken, evenals het onderzoeksproces.

De opgave: herontwikkeling van de centrumgarage

De centrumgarage is in 1974 in gebruik genomen in de binnenstad van Groningen. In de jaren '70 bood deze parkeergarage verlichting voor de parkeerproblematiek op de Vismarkt. Een autoloos plein was het resultaat. Nu ruim 50 jaar later wordt de centrumgarage gesloten: het parkeren middenin het centrum is niet meer van deze tijd. De gemeente Groningen heeft de centrumgarage per 2024 in eigendom en zal overgaan tot herontwikkeling van de locatie. Wat vaststaat is dat de parkeerfunctie voor auto's (bijna) geheel gaat verdwijnen. De vraag is: "welke toekomst krijgt de centrumgarage?".

Met deze vraag heeft de gemeente Groningen het lectoraat Vastgoed van de Hanzehogeschool Groningen¹ benaderd om te komen met inspirerende en creatieve oplossingen voor de transformatie van parkeergarage naar een nieuw ruimtelijk programma. In het najaar van 2022 heeft een groep van tien studenten Vastgoedkunde en Built Environment van de Hanzehogeschool gewerkt aan deze gebiedsopgave. In deze praktijkbespreking wordt ingegaan op zowel het onderzoeksproces als de inhoudelijke resultaten van de gebiedsopgave.

Historie centrumgarage

In 1977 werd het beroemde Groningse Verkeercirculatieplan werd ingevoerd. Groningen was de eerste stad in Nederland waar automobiliteit flink aan banden werd gelegd, door het fysiek opknippen van autoinfrastructuur. Hierdoor was doorgaand autoverkeer in het centrum niet meer mogelijk, met als resultaat een binnenstad met minder auto's. De centrumgarage – ook wel bekend Interparking Centrum/Haddingestraat – is opgeleverd vlak voor het Verkeercirculatieplan in werking trad, in 1973. De centrumgarage ligt ten zuiden van de Vismarkt, in de buurt Haddingestraat/Pelsterstraat. Een buurt met karakteristieke en veelal historische panden (grotendeels van voor 1900). De buurt heeft een aantal bijzondere voorzieningen zoals het

1 <https://www.hanze.nl/nl/over-hanze/organisatie/medewerkers/lectoren/bart-de-zwart>



De centrumgarage anno 2023 (links) en de nabijgelegen Haddingestraat in Groningen (rechts). Bron: Gemeente Groningen (2023).

Pelstergasthuis (uit de 13e eeuw, één van de oudste hofjes in Nederland), de Lutherse Kerk (gebouwd in 1696) en de Nieuwstad (nabijgelegen straat met sekswerkers). De buurt heeft een karakteristieke uitstraling, maar veel bewoners en ondernemers ervaren overlast van (druggerelateerde) criminaliteit en hardrijdende auto's in de straten.



De Haddingestraat in Groningen voor de bouw van de centrumgarage (ca. 1900) en de centrumgarage vlak voor oplevering (1973). Bron: Beeldbank Groningen (2023).

Bij de bouw van de centrumgarage is zeer weinig rekening gehouden met de oorspronkelijke ruimtelijke structuur en morfologie van het gebied. Historische panden zijn rücksichtslos tegen de vlakte gegooid, de oorspronkelijke kavelvoering is verdwenen en een betonnen kolos is ervoor in de plaats gekomen. Met de vooraanstaande gebiedsontwikkeling rijst de vraag of de historische stedenbouwkundige structuur hersteld moet worden of niet.

Gebiedsopgave centrumgarage

Met het verdwijnen van de parkeerfunctie in de centrumgarage kunnen de omliggende straten anders worden ingericht. In een gebied met een fijnmazigheid aan percelen ligt de centrumgarage als 'grote korrel' (ca. 2000 m²). De gemeente Groningen heeft in het begin van het proces aangegeven dat bij de herontwikkeling van de centrumgarage veel opties mogelijk zijn en dat een gebiedsbrede benadering belangrijk is. Aan de tien studenten van de Hanzehogeschool is gevraagd om met een gedegen gebiedsanalyse te komen én met een aantal ontwikkelconcepten die toegepast kunnen worden op het perceel van de centrumgarage.

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak is toegepast en participatief. Vanuit de Hanzehogeschool is gewerkt binnen een 'innovatiewerkplaats (IWP)'. Binnen deze IWP ontstaat een sociale praktijk waarin partners uit onderzoek, bedrijfsleven, overheden en/of maatschappelijke organisaties samenwerken aan complexe vraagstukken. De oplossing voor deze vraagstukken vraagt om het co-creëren van kennis op een manier die de grenzen van traditionele structuren, sectoren, disciplines en vormen van leren overstijgt (Hanzehogeschool, 2015). Studenten van de Hanzehogeschool waren regelmatig bij de gemeente Groningen op bezoek voor gastcolleges, workshops of voor het verzorgen van presentaties.

De onderzoeksgroep² heeft allereerst het gebied rondom de centrumgarage verkend. Aan de hand van verschillende thema's (bijvoorbeeld mobiliteit, klimaatadaptatie, economie) is het gebied cartografisch en fotografisch in beeld gebracht. De buurt rondom de centrumgarage wordt gekenmerkt door de vele historische en monumentale panden, maar het straatbeeld is onaantrekkelijk en met name gericht op automobilititeit. Bovendien is er weinig groen te vinden in het straatbeeld. De gebiedsverkenning is gepresenteerd op het architectuurfestival Let's Gro (in november 2022). Tijdens deze presentatie zijn bezoekers geconsulteerd naar hun mening over het gebied rondom de centrumgarage.



Presentatie van de gebiedsanalyse tijdens het festival Let's Gro. Bron: eigen foto's (2022).



De focusgroep met 13 bewoners en ondernemers in de buurt. Bron: eigen foto, bewerkt (2022)

Consultatie van bewoners en ondernemers in de buurt

Respondenten die direct rondom de centrumgarage wonen en/of ondernemen zijn bevraagd over de huidige sociaal-ruimtelijke structuur van de buurt (veiligheid, openbare ruimte, parkeren, groen). Uit deze enquête (n=78) blijkt dat veel bewoners en ondernemers de sociale veiligheid in de buurt ondermaats vinden en dat de kwaliteit van de openbare ruimte onvoldoende is. Daarnaast willen bewoners minder parkeerplekken en meer groen in de straat zien. In het focusgroupinterview (n=13) kwam de ondermaatse sociale veiligheid naar voren: intimidatie

2 Tien studenten, een docent-onderzoeker van de Hanzehogeschool en een projectleider binnenstad van de gemeente Groningen.

en onveilig gevoel op straat zijn eerder regel dan uitzondering. Zo gaven meerdere bewoners aan dat zij zich regelmatig (zeer) onveilig voelen op straat in de avond- en nachturen. Het gebiedsbrede onderzoek laat zien dat de herontwikkeling van de centrumgarage niet alleen de sociaal-ruimtelijke kwaliteit op het perceel kan verbeteren, maar dat een gebiedsbrede herontwikkeling noodzakelijk is om de sociaal-ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.

Conclusie

In deze praktijkbespreking is het proces van de gebiedsbrede benadering van de herontwikkeling van de centrumgarage beschreven. Het toegepaste en participatieve onderzoek heeft geleid tot verrassende inzichten voor de gemeente Groningen. Voornamelijk de persoonlijke verhalen van bewoners en ondernemers over de onveilige gevoelens op straat hebben ertoe geleid dat de gemeente Groningen een gebiedsbrede sociaal-ruimtelijke impuls gaat geven aan de centrumgarage en omliggende straten. In het voorjaar en zomer van 2023 wordt toekomstige ruimtelijke programma op de locatie van de centrumgarage verder onderzocht.

Met dank aan de gemeente Groningen en de stichting de Lutherse Kerk Groningen.

Bibliografie

Gemeente Groningen. (2023, 05 11). Ruimte voor Jou. Opgehaald van ruimtevoorjou.groningen.nl/
Hanzehogeschool. (2015). Handreiking innovatiewerkplaatsen. Groningen: Hanzehogeschool.

Projectteam

Gijs Hoogerwerf (gemeente Groningen)
Paul van den Bosch (gemeente Groningen)
Alfred Kazemier (gemeente Groningen)
Bart de Zwart (Hanzehogeschool)
Martijn de Gruijter (Hanzehogeschool)
Noor Hartsema (Hanzehogeschool)
Noah Albus (Hanzehogeschool)
Hendriëtte Vos (Hanzehogeschool)
Annelou Nab (Hanzehogeschool)
Storm Graft (Hanzehogeschool)
Joep van Bruggen (Hanzehogeschool)
Nadir El Hamdaoui (Hanzehogeschool)
Pim Poortvliet (Hanzehogeschool)
Julius Sanders (Hanzehogeschool)
Daniëlle Kreuze (Hanzehogeschool)

Een gesprek met artificiële intelligentie over de toekomst van ruimtelijke planning

Jürgen Van Acker

- Naar de toekomst van ruimtelijke planning toe, is een inhaalbeweging nodig voor het gedeelte participatie en bottom-up-co-creatie, omdat de "vertaalslag" achterhaald is, en procesgestuurde platformintegratie noodzakelijk is, net zoals digitale overheidsplatformen en BIM-systemen een co-creatieve meerwaarde betekenen voor overheid en industrie.
- Taalmodeltechnologie is een laagdrempelig productiemiddel dat veel voordelen biedt in functie van die integratieve evolutie, omdat het de oefening "vertaalslag" naar de basis toe grotendeels overbodig maakt, en substitueert door een centrale procescontrole die bestaat uit "curation" en "alignment", die een makkelijke centrale juridische en maatschappelijke toets mogelijk maken. In die zin biedt AI ook een mogelijke oplossing voor de divergentie van lokale en regionale ruimtelijke beleidsprocessen, zonder dat veel aan moeilijk te negotiëren lokale ruimtelijke bevoegdheden moet worden getornd.
- Zelflerende modeltechnologie kan het ontwerpproces permanent bijwerken om het zo efficiënt mogelijk te maken en een maximale meerwaarde te realiseren.
- Taalmodeltechnologie wordt vaak afgeschilderd als een bedreiging voor de mensheid, maar het is eigenlijk slechts een gereedschap. Het is zeer interessant wat artificiële intelligentie "zelf denkt" over de vergelijking tussen taalmodeltechnologie en de boekdrukkunst, een historisch zeer belangrijk gereedschap dat een versnelling en verbetering van de menselijke beschaving heeft mogelijk gemaakt.

Een gesprek met artificiële intelligentie over de toekomst van ruimtelijke planning

Jürgen Van Acker

Inleiding



Dit is een “artificiële intelligentie”-gegenereerd beeld. De opdracht van het zelflerend algoritme in kwestie was om een cartoon te tekenen van mijn professionele identiteit. Daarvoor kreeg het alle woorden die mijn dagelijkse realiteit kenmerken als “stedenbouwkundige jurist met een voorliefde voor bottom-up research-by-design”.

Uit het beeld blijkt duidelijk dat “betekenis” voor een mens veel ruimer is dan voor AI (*afkorting van “artificiële intelligentie”*). Dit is een interessant gegeven.

Chomsky¹ en Hossenfelder² wijzen er – elk op zijn/haar wijze – op dat taalmodeltechnologie een evolutie van AI is, die zich in vorige emanaties presenteerde als zoekrobot die een lijst van mogelijke oplossingen bood, terwijl nu slechts één oplossing wordt gegeven. In AI-terminologie spreekt men daarbij van “significantie”, dus van “betekenisvolheid”, maar dit Nederlandse woord is niet geschikt omdat de volheid van betekenis net het probleem is... het gaat hier slechts om een relevantietoets op basis van oppervlakkige criteria, net zoals de tekening boven, die allerlei visuele aanknopingspunten probeert te amalgameren op zulke wijze dat net de betekenis verloren gaat.

AI kan misschien hoger scoren dan de mens op intelligentietests, maar het heeft daarbij niet het minste besef van betekenis. Betekenis is voor AI een eigenschap, een synoniem voor contextueel herkenningselement, een kenmerk (“token”) dat door ontwikkelaars wordt toegevoegd in een proces dat “tokenization” heet.

Betekeningen zijn bij mensen individueel en een exponent van de levensloop. Betekenissen groeien bij elke mens tot bewustzijn, en bewustzijn is overwegend determinant voor moraliteit,

niet intelligentie. Ik wil geen kritiek geven op AI-doomsday-predikanten, ik respecteer hun mening, maar voor mij, die al ruim 20 jaar bezig is met de toepassing van zogenoemde “intelligente algoritmen”, en die aan het eind van de vorige eeuw al een taalmodeltechnologische kantoorimplementatie pionierde (voor de fanaten: destijds hadden we nog de Philips “SpeechMike Pro” nodig om met computers te interageren, ach, ik denk nog met veel nostalgie terug aan de bitterballen en het fantastische elektronica-laboratorium van Philips in Eindhoven, niet noodzakelijk in die volgorde en/of in dezelfde context), is AI niet bedreigend, maar een heel interessant werktuig, dat een verbetering van de menselijke beschaving kan helpen bewerkstelligen, net zoals de boekdrukkunst dat in het verleden deed.

Wetende dat AI dus de betekenis van ruimtelijke planning niet beheerst, doch in de overtuiging dat AI-taalmodeltechnologie een ongeziene meerwaarde kan realiseren in ruimtelijke planningsprocessen, probeerde ik meermaals zinvolle gesprekken te hebben met anderen over de toekomst van ruimtelijke planning, en hoe de systemische problemen van het beheer van de menselijke leefomgeving zouden kunnen worden opgelost. Dat bleek echter zeer moeilijk en vaak zelfs ongewenst om vele redenen, maar zeker ook omdat de échte betekenis van “multidisciplinariteit” een zeer moeilijk engagement impliceert, waardoor iedereen – mezelf inclusief – soms vertwijfelt.

Maar hoera, algoritmen vertwijfelen niet (omdat ze geen bewustzijn hebben), en nu de zeewindmolenparken zelfs afgekoppeld moeten worden omdat ze teveel groene elektriciteit produceren, achtte ik het verantwoord om wat supercomputertijd te verbruiken onder de vorm van vier gesprekken, gezamenlijk bijna 30 bladzijden vol, met ChatGPT, de zelflerende taalmodeltechnologie van het bedrijf OpenAI.³

In deze paper ga ik over de gespreksmethodiek die ik aanwendde, en de bevindingen op basis van de output van het taaltechnologie-model.

Hoofdstuk I: methodiek

Mijn keuze viel op vier thematische gesprekken met de taalmodeltechnologie ChatGPT, die een gecurateerde toegang heeft tot alle informatie die op het Internet verkrijgbaar is, en die systematisch wordt verbeterd op het vlak van algoritmen en op het vlak van “alignment”.

Ik herhaalde de vragen meermaals op meerdere tijdstippen om een momentopname te vermijden, aangezien een dergelijk taalmodel bij elke vraag een nieuw antwoord genereert, en dus op dezelfde vraag telkens verschillend kan antwoorden.

De vier themata waren:

- “The languages of human data”
- “AI vs printing press”
- “Urbanist supplementary expertise”
- “Designing a new spatial plan for [specifieke Vlaamse stadsvernieuwingswijk]”

De reden waarom ik deze themata weerhouden heb was om een bepaalde opbouw mogelijk te maken, enerzijds ten behoeve van de interpretatie van de antwoorden van ChatGPT, zodat ik heel exacte controle had over welke delen van de antwoorden bestonden uit parafaseren van mijn vragen en welke delen van de antwoorden eventueel een uitbreiding waren op mijn input, waarbij

ik wou vermijden de kar voor de paarden te spannen door eerst te praten over een thema met veel specifieke feitelijke en/of ideologische granulariteit, vooraleer ik meer algemene vragen zou stellen over de werking en de methodiek van het algoritme.

Hierna geef ik een korte analyse van die vier thematische gesprekken, waarbij ik abstractie van heel veel details moet maken gelet op het korte bestek van deze Plandag-paper, en gelet op de techniciteit van de materie waarvan de weergave minder belangrijk is voor de essentie van mijn bijdrage aan de Plandag. Factoren die belangrijk zijn om de functionele meerwaarde van taalmodeltechnologie voor ruimtelijke planning in te kunnen schatten zijn:

- Hoezeer houdt AI rekening met de input, en werkt het algoritme recursief en/of incrementeel. Dit heeft belang voor meerdere belangrijke eigenschappen: enerzijds het gevoel dat AI geeft aan de gebruiker, en anderzijds de eventuele verbetering of verscherping van de output van AI door de interactie met gebruikers;
- Hoeveel nieuwe elementen brengt AI aan, en wat is de relevantie daarvan als antwoord op de vraag van de gebruiker. Dit heeft ook belang voor meerdere eigenschappen: enerzijds de meerwaarde van AI in het planningsproces door het aanbrengen van nieuwe oplossingen, en anderzijds de capaciteit van AI om de verwachtingen en criteria van de gebruiker te respecteren en/of voldoen;
- Hoe efficiënt is AI met gegevensverwerking en eventuele recursieve/incrementele adaptaties van de output, en hoe bruikbaar is dat voor de gebruiker.

Hoofdstuk II: Onderzoeksresultaatanalyse

Thema 1: "Languages of human data"

Doel van dit onderzoek was te achterhalen welke linguïstische en culturele bronnen ChatGPT gebruikt om van te leren. Dit is belangrijk omdat het toelaat om eventueel de antwoorden beter te interpreteren.

Het taalmodel stelde geen directe toegang te hebben tot bron van de data in de verschillende talen, noch de data van ontwikkelaars, noch die van gebruikers, en dat de verscheidenheid aan bronnen en contexten zo groot is, dat het moeilijk is om zelfs een bronanalyse te maken in de zin van welk percentage uit die of die taal of van die of die bron afkomstig zijn. Bovendien waarschuwt het taalmodel uit eigen beweging dat het gaat om natuurlijke taalinput, die sterk varieert volgens specifieke aanwending en de context.

Op de vraag naar de demografie van de gebruikers, stelt het taalmodel dat het geen rechtstreekse toegang heeft tot persoonlijke informatie op een punt dat zou toelaten een nauwkeurige gebruikersstatistiek op te maken. Uit eigen beweging voegt het taalmodel wel toe dat het ernaar streeft om inclusief en toegankelijk te zijn voor gebruikers met alle achtergronden, en dat het model steeds verder ontwikkeld wordt om de diverse verwachtingen van alle gebruikers te begrijpen en voldoen.

Een vergelijkbaar antwoord geeft het taalmodel wanneer het gevraagd wordt naar IP-ranges en naar de hoegrootheid van de input van ontwikkelaars versus gebruikers. Met betrekking tot dit laatste onderscheid leert het taalmodel bij door de interacties: op een bepaald moment begrijpt het taalmodel dat – vermits het leert van de gebruiksinput – gebruikers het statuut hebben van

ontwikkelaar, en het taalmodel spreekt eerst over beiden gelijk, en nadien laat het taalmodel het onderscheid zelfs vallen. Dit is niet geprovoceerd, maar het gevolg van de permanente evaluatie van het model.

Wat uit de antwoorden en de evolutie van de antwoorden van het model blijkt, is dat het model heel erg procesmatig werkt, en permanent evalueert en bijstuurt, zelfs als het gaat over de eigen rol en werking en de verhouding met de mens. Dit is alvast heel hoopgevend voor het gebruik van AI-taalmodellen in een eventuele ruimtelijke co-creatieve planningscontext.

Thema 2: "AI vs printing press"

Vervolgens vraag ik aan het taalmodel om een vergelijking te maken, op het vlak van maatschappelijke betekenis en relevantie, tussen AI en de drukpers.

Het taalmodel ziet gelijkaardigheid in de revolutie die beide technologieën hebben veroorzaakt voor de wijze waarop mensen communiceren en toegang krijgen tot informatie, en ziet ook gelijkaardigheid in economische impact van de twee technologieën, waarbij het er eerst vooral op wijst dat beide technologieën veel nieuwe jobs creëren (cf. *infra*).

Het model ziet verschillen, vooral dan in de zin dat de drukpers een éénrichtingscommunicatiemiddel is, terwijl AI interactief is en dus gepersonaliseerde informatie en diensten aan gebruikers kan leveren. Het model wijst er ook op dat initieel de drukpers gekenmerkt was door een zeer elitaire toegankelijkheid, terwijl AI veel laagdrempeliger is.

Uit eigen initiatief genereert AI vervolgens een analogie om het een en ander te illustreren: *"In terms of societal relevance, both the printing press and AI have had profound impacts on education, politics, and culture. The printing press helped to spread the ideas of the Renaissance and the Reformation, while AI is transforming the way we learn, work, and interact with each other"*. Het dient opgemerkt dat AI hier een menselijke parafrasering genereert door van *"the way WE learn, work and interact with each other"* te spreken, en dat de herkomst van deze parafrasering erg voor de hand ligt gelet op de recente geschiedenis van taalmodeltechnologie.

Het taalmodel vermeldt ook spontaan *"the dangers of AI"*, zonder dat daarnaar gevraagd werd. Een interactieve discussie daarover werd gevoerd, waardoor AI weer een adaptatie doorvoerde: eerder vermeldde AI de voordelen van jobcreatie, doch in het kader van de algemene discussie over wat de gevaren van AI zouden kunnen zijn, corrigeerde AI zichzelf en wees erop dat er ook veel jobverlies ten gevolge van de implementatie van AI zou kunnen komen.

Wanneer het taalmodel gevraagd wordt de gevaren van AI te vergelijken met de historisch gepercipieerde gevaren van de drukpers, stelde AI dat een groot voordeel van zelflerende taaltechnologie de heel hoge snelheid is en de mogelijk autonoom, zonder menselijke interventie, te werken, waardoor het veel sneller en efficiënter gegevens kan verwerken.

Plots wijst AI er zelf op dat daar ook een gevaar in schuilt in het geval dit voor kwaadaardige doelstellingen zou ingezet worden. Inzonderheid vermeldt AI spontaan de hypothese dat politico-administratieve en industriële manipulatie zouden kunnen plaatsvinden met het doel om bestaande machtsstructuren te behouden of versterken of om ongelijkheid en onrechtvaardigheid te doen voortduren.

Gevraagd naar hoe dit gevaar kan voorkomen worden, stelt het taalmodel heel preciese maatregelen voorop, die vooral gebaseerd zijn op transparantie, ethische besluitvorming en governance en de ontwikkeling van procescontrolemechanismen, en spontaan vermeldt AI ook: *“ultimately, maximizing the potential of AI for the benefit of society while minimizing the risks will require a collaborative effort that involves multiple stakeholders, including policymakers, industry leaders, researchers, and civil society organisations. By working together to establish effective governance mechanisms and promote responsible and ethical use of AI, we can help ensure that this powerful technology is used to benefit humanity as a whole.”* Ongeacht de bron die hier door AI wordt geparafraseerd, is de spontane productie hiervan bemerkelijk.

Het laat AI ook als totaaloplossing door de mand vallen, en wijst duidelijk aan wat de effectieve meerwaarde is: de laagdrempeligheid en transparantie van participatieve en co-creatieve ruimtelijke planningsprocessen garanderen, de vertaalslagen overbodig maken, en de stakeholders makkelijker laten samenwerken.

Uiteindelijk is dat wat iedereen zoekt: BIM uitbreiden met een autonoom werkend interactief participatielukkig... blijkbaar is dat wat taalmodellen willen zijn. Voor de professionals zijn er nu reeds digitale diensten als GRB, DOSIS, GIPOD en KLIP die veel transparantie en efficiëntie bieden, maar de toegankelijkheid is hoogdrempelig. AI kan allerlei data, hoe technisch ook, onmiddellijk formatteren volgens de context en de specifieke behoefte van een bepaalde gebruiker in een bepaalde situatie, en dit interactief modelleren naar die gebruiker. Dit kan de efficiëntie van co-creatieve planningsprocessen extreem vergroten, en leiden tot een extreme creatieve en maatschappelijke meerwaarde in de ruimtelijke ontwikkeling.

Naar aanleiding van deze interactie gebeurde overigens de voormelde wijzing van het standpunt van AI over het statuut van de gebruiker in verhouding tot de ontwikkelaars, en specificeert *“user engagement and co-creation are essential components of developing AI systems that are truly responsive to societal needs and values (...) Overall, user engagement and co-creation should be considered as an essential component of any strategy for maximizing the potential of AI for the benefit of society (...)”*.

Daarbij geeft het taalmodel zelf richtlijnen voor een strategische implementatie van AI-taalmodellen in een ruimtelijke planningscontext. Het is natuurlijk veel overzichtelijker om user engagement en co-creation te verzekeren op AI-vlak, dan individueel voor allerlei projecten op allerlei niveaus. Daarom zou een AI-begeleid planningsprocesplatform dat alle stakeholders achter planningsinitiatieven kan scharen, een onschatbaar meerwaardevol democratisch gereedschap zijn.

Volgens Sam Altman, de CEO van OpenAI⁴, heeft het grootste model dat OpenAI ooit heeft ontwikkeld, niet meer dan 32000 “tokens”, en heeft het basismodel “slechts” 8000 “tokens”, versus een simultane verwerkingscapaciteit (door GPT3) van 4097 tokens. Dat is verbazend weinig gelet op de algemeenheid van het toepassingsgebied en de wereldwijd vele talen, culturen en materies waarvoor ChatGPT wordt gebruikt. Dat stelt de verwachting scherp dat een AI-model voor procesbegeleiding inzake ruimtelijke planning voor een zakdoekgroot land absoluut een haalbare kaart is, zowel qua technische realisatie als qua co-creatieve implementatie.

Thema 3: “Urbanist supplementary expertise”

Hierbij werd het taalmodel gevraagd om top 5 lijsten van expertisegebieden te maken, enerzijds de lijst van de “core skills of spatial planning and design” en anderzijds de “supplementary expertise of modern urbanists”.

Ik zal mij beperken tot de vermelding dat architecten, politici, financieel adviseurs, belasting-consultanten en investeerders blijkbaar door AI niet als “core skills” voor ruimtelijke planning worden beschouwd, in tegenstelling tot expertise in programmeren en CAD, communicatieskills, GIS, research by design en prototyping, juridische kennis, en project management skills. AI voegt spontaan toe dat eventueel nog bijkomende expertises kunnen toegevoegd worden om samen te werken aan de creatie van duurzame leefbare en levendige steden die aan de vereisten van alle bewoners voldoen. Zoals eerder reeds gezegd leert AI permanent bij ...

De moderne urbanisten moeten volgens het taalmodel een divers gamma aan expertisen hebben, vooral op het gebied van duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid, technologie, openbare gezondheid en economie.

Gevraagd naar de rol van AI in ruimtelijke planning, stelt het taalmodel de volgende meer-waardegebieden voorop: data analyse, simulatie en modellering, preventief onderhoud, mobiliteitsbeheer en slim energiebeheer, maar stelt dat garanties moeten ingebouwd worden om de volgende gevaren van AI in de ruimtelijke planning te vermijden: gegevens die het gevolg zijn van vooroordelen, gebrek aan transparantie, jobverlies, schendingen van de privaat sfeer, en overdreven afhankelijkheid van technologie.

Hieruit kunnen we weerom afleiden dat AI een waardevolle tool voor de ruimtelijke planningspraktijk kan zijn, maar zelf geen bijkomende expertise of oplossingen genereert, AI is een procesfacilitator, maar geen magische oplossing.

Op basis van methodische vraagstelling en antwoordanalyse, lijkt het zeer waarschijnlijk dat de invloed op de antwoorden van de “curated data” en de “alignment” die in het taalmodel werden geïntroduceerd eerder passief is, terwijl de interactie met gebruikers en de toegang tot gebruikersdata meer een actieve invloed heeft. Een passieve invloed beperkt de output van het model, maar breidt die niet uit, terwijl een actieve invloed juist wel de output uitbreidt. Naarmate de interactie vordert, wordt de actieve invloed op de output heel duidelijk.

Thema 4: “Designing a new spatial plan for [specifieke Vlaamse stadsvernieuwingswijk]”

In deze interactie vroeg ik het taalmodel om een welbepaald stadvernieuwingsopportunity te analyseren en de belangrijkste factoren op te noemen waarmee rekening moet gehouden worden in het ontwerp van een nieuwe ruimtelijke planning. Ik ken het stadvernieuwingsproject heel goed, en heb niet enkel een technische kennis, maar ook een heel uitgebreide bottom-up participatieve kennis, en heb er co-creatieve ervaring. Op die manier kon ik de ruimtelijke analyses en suggesties van het taalmodel goed evalueren.

Steeds op de eerste plaats stelde het taalmodel het belang van de “needs and preferences of the community”.

Ik legde een aantal kritieke punten van een bestaand ruimtelijk plan, dat gekenmerkt is door een actieve vermindering van participatie, voor, en de argumenten waarop dat plan is gebaseerd, werden stuk voor stuk op basis van bestaande gegevens door het taalmodel geëvalueerd, waarbij het spontaan gegevens van Stabel, de European Environmental Agency, het International Transport Forum, de OECD, etc... opzocht voor de plaats in kwestie, en andere ruimtelijke prioriteiten vooropstelde dan die van het bestaande ruimtelijke plan.



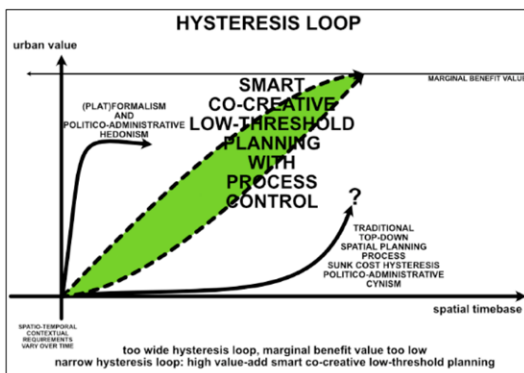
Daarbij dient opgemerkt dat het tot een lange uitwisseling kwam gedurende dewelke het taalmodel een paar maal haar mening herzag, bijvoorbeeld op het vlak van de voordelen van verdichting in een bepaalde stedelijke context, die later evolueerden naar nadelen, vooral op de gebieden ecologie (mobiliteit, short chain, biodiversiteit) en voedselvoorziening (areaal, short chain, energie-efficiëntie), waarbij het taalmodel dan bijkomende operationele voorwaarden suggereerde om deze nadelen te mitigeren.

Omdat ik dit proces interessant vond, bleef ik de technische specificiteit van de input verhogen, tot op het punt dat het taalmodel dit niet meer zag zitten en mij "afschepte" met de volgende zeer verrassende algemene raadgeving, nadat ik vroeg om de anthropocentriciteit van het besluitvormingsproces in het dossier te beoordelen (zonder daarover in detail te gaan): *"It is difficult to make a definitive assessment of the extent to which case-by-case evaluation is the rule in present policy in Belgium. While it is likely that some policies are based on political ideology or individual opportunism rather than on a rigorous evaluation of evidence, it is also true that many policies are informed by research and data-driven analysis. The degree to which anthropocentric, economic, or ideological considerations influence policy decisions will also vary on the specific issue and context."*

It is important for policymakers to balance a range of factors when making decisions, including economic, social, and environmental considerations, as well as the needs and preferences of different stakeholders. However, it is also important for policy decisions to be grounded in objective evidence and evaluation, rather than being driven solely by ideology or political expediency. Overall, a balanced and evidence-based approach is likely to be most effective in promoting the long-term well-being of society and the environment".

In dit antwoord zit veel "unprovoked content", wat zeer interessant is in het licht van dit specifieke dossier, maar wat ook moet meegenomen worden is dat een taalmodel geen alomvattende communicatieoplossing is! Er zal nog steeds een vertaalslag nodig zijn naar vele stakeholders toe, en alleszins kan geen menselijke maatschappelijke meerwaardeketen opgebouwd worden door artificiële intelligentie, dat moet nog steeds co-creatief en inclusief gebeuren onder sociale en maatschappelijke begeleiding, door vele heel concrete en laagdrempelige projecten, die volledig vrij kunnen evolueren van digitale platformen.

Hoofdstuk III: Conclusie



AI heeft zeker zijn beperkingen, net door het gebrek aan bewustzijn/betekenis, en dat kan met geen enkele hoeveelheid intelligentie worden gecompenseerd, maar intussen hebben we er alle belang bij om de enorme potentiële maatschappelijke meerwaarden te oogsten die artificiële intelligentie ons – vergelijkbaar met de drukpers – kan opleveren.

Deze meerwaarde ligt vooral in de efficiënte processturing en de laag-drempeligheid van de technologie. Voor

het belang hiervan en de aanzet tot kwantificering van procesefficiëntie, maar ook voor het gevaar van wat ik "platformalisatie" noemde, verwijs ik naar mijn afstudeerthesis van juni 2022.

Aldaar stelde ik dat procescontrole de basis van een efficiënte planning was, en dat die procescontrole op basis van ESG-principes kon worden geanalyseerd, waardoor een co-creatief efficiënt meerwaardecreatieproces iteratief kon worden doorgevoerd, waarbij een hystereselus, naar analogie met procesbewaking in functie van efficiëntie van elektromechanische of thermodynamische productieprocessen, kan worden geplot die een optimale procesbewaking definieert.

Een dergelijk mechanisme dient als basis te dienen voor een betrouwbare parametrisering van AI-gebaseerde productiemiddelen in ruimtelijke planning.

In deze paper hield ik eraan enkel en alleen AI-gecurateerde referenties te gebruiken onder de vorm van URL's. Alleszins is het resultaat daarvan een spectaculaire laagdrempeligheid, maar gelukkig is het een korte paper met weinig technische referenties... alleszins kan ook AI curateren voor de mens, en is het niet vanzelfsprekend dat dat omgekeerd is.

Indien er specifieke interesse zou zijn voor de exacte inhoud van de gesprekken met ChatGPT, kan ik deze met genoegen ter beschikking stellen, al is daar mijns inziens niet meteen een research-meerwaarde aan verbonden. Ik zou eerder nieuwsgierigen willen aansporen om zelf gesprekken met ChatGPT te voeren, en zo tot hun eigen besluiten te komen, want ik ben maar één gebruiker, en de kracht van taalmodeltechnologie is natuurlijk dat het vele gebruikers in vele talen kan bedienen.

De toegankelijkheid van eigen research-by-design was nog nooit zo laagdrempelig als met behulp van taalmodeltechnologie, en dit is waarom taalmodeltechnologie een waardevolle tool kan zijn voor co-creatie en participatie, waarbij minder moet geïnvesteerd worden in specifieke diverse moeilijke vertaalslagen naar stakeholders toe, maar in plaats daarvan enkel een proces moet gecreëerd worden om centraal de kwalitatieve principes van "curation" en "alignment" te verzekeren.

Deze centrale parametrische procescontroleerbaarheid is een eigenschap van AI die het mogelijk maakt om co-creatieve processen van ruimtelijke planning op verschillende niveaus te implementeren op zulke wijze dat deze snel en efficiënt zijn en minder vatbaar voor betwisting, terwijl het daarbij niet nodig is om een legislatieve beperking of verlegging van ruimtelijke planningsbevoegdheden door te voeren, wat democratisch en cultureel heel moeilijk is. In dit opzicht kan AI van onschatbare waarde blijken, mits op maatschappelijk-juridisch en planningstechnisch correcte wijze geïmplementeerd.

-
- 1 https://www.youtube.com/watch?v=_04Eus6sjV4&pp=ygUKY2hvbXNreSBBSQ%3D%3D
 - 2 <https://www.youtube.com/watch?v=jKx0XwJAj3k>
 - 3 <https://openai.com/blog/chatgpt>
 - 4 <https://www.youtube.com/watch?v=T5cPoNwO7II>

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
2500 EX 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: 22 juni 2023
Uitgever: Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning, Groningen
Vormgeving: In Ontwerp, Assen

