

plandag 2020

Nieuwe ZEKERheid

Bijdragen aan de
Plandag 2020



Redactie
Geiske Bouma
Beitske Boonstra
Elke Vanempten

www.plandag.net

Nieuwe ZEKERheid

Bijdragen aan de Plandag 2020

Redactie:

Geiske Bouma

Beitske Boonstra

Elke Vanempten

De komende PlanDag 2020 belooft een bijzondere PlanDag te worden. Opgeschoven van mei naar oktober als gevolg van COVID-19, en geen fysieke bijeenkomst maar virtueel. Uniek in de historie van de PlanDag. Maar de interesse is niet minder en het bestuur is enthousiast over alle bijdragen die zijn ingestuurd, ook in het licht van de nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij.

Wij kijken weer uit naar het voeren van debat tussen Nederlandse en Belgische ruimtelijke planners en professionals werkzaam in het ruimtelijke domein. We hopen de ‘sfeer’ die we op de PlanDag creëren ook vast te kunnen houden in deze virtuele setting. En zijn benieuwd hoe dat ons, de sprekers en de deelnemers bevalt.

Thema Nieuwe Zekerheid

De huidige generatie ruimtelijke professionals is groot geworden met het idee dat het leven bol staat van onzekerheden. In ons vakgebied hebben we hier gewoonweg maar mee om te gaan. De Nederlandse professor Goudappel deelde in 1973 tijdens zijn inauguratierede onder de titel “handelen in onzekerheid” een behoorlijke tik uit richting zijn vakgenoten. Hij stelde dat “de zekerheid in de vormgeving van de materiële omgeving [...] een catastrofale invloed heeft uitgeoefend op het ruimtelijk welbevinden”. En met cynische ondertoon stelde hij de vraag of we de “limits of growth” zo zoetjesaan niet moeten zoeken in de “limits to planning”. De doorbraak van het marktdenken in de jaren 1980 en 1990 maakt een definitief einde aan het idee dat planning zekerheid kan geven. En binnen de ruimtelijke professie is “omgaan met onzekerheid” vandaag een veel beschreven onderwerp. We hebben te maken met wicked problems (Dehaene et. al., 2014). We zoeken oplossingen via het veerkrachtprincipe (Tempels, 2013). We betogen dat adaptieve planning landschappen levert die “zichzelf ontvouwen” (Rauws et. al., 2018). En we zien nood in “further co-evolutionary research” (Boelens en De Roo, 2016).

Net nu we binnen onze ruimtelijke professie de onzekerheid lijken te hebben omarmd, ontstaat in de maatschappij en politieke middens een nieuwe roep om zekerheid. De ingrepen die nodig lijken om een antwoord te bieden op maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering, luchtkwaliteit, (de)globalisering, digitalisering of (in Vlaanderen) de bouwshift maakt mensen onzeker. De houvast en zekerheid om met de auto naar het werk te kunnen gaan, 's-zomers een weekje te vertoeven op een zonbestemming of aan de rand van het dorp het huis van je dromen te kunnen bouwen lijkt weg te vallen. Evenals de mogelijkheid om betaalbaar te kunnen wonen in de stad of veilig het openbaar vervoer te kunnen gebruiken. Het zijn zaken die mensen onrustig maken.

De ruimtelijke professional balanceert regelmatig op een dun koord hoog in de circuspiste. Het klopt dat de grote transities onzekerheden genereren. En dat ze diep ingrijpen op het dagelijks leven. Uiteraard willen we ervoor zorgen dat mensen goed kunnen blijven wonen, goed kunnen eten, zich kunnen blijven verplaatsen, ... maar de evidenties die decennialang ten grondslag lagen aan deze opgaven zijn weg. We zijn nog bezig de principes en regels waarop we onze planning stoelen opnieuw uit te vinden. Hoog tijd dus om na te gaan wat de (on)zekerheid bij de bevolking betekent en hoe deze zich verhoudt met de (on)zekerheden van de ruimtelijke professional.

De vraag stelt zich in hoeverre we als ruimtelijke professionals vandaag nog weggelaten met een discours over onzekerheid terwijl de roep om zekerheid groeit. Tijden veranderen en de ruimtelijke professional zal moeten meebewegen met de kenmerken die binnen elk tijdsgewricht van tel zijn. De positie die de ruimtelijke professional doorgaans inneemt, kan bij groepen in de samenleving elitair en bedreigend overkomen. Of het nu gaat over de bouwshift, verdichtingsprojecten, stadscentra autovrij maken of wonen nabij stations. Het zijn onderwerpen waarbij we steeds op korte termijn en op individueel niveau inspanningen van mensen vragen. En dit terwijl de positieve effecten vaak pas op lange termijn en macroniveau merkbaar zijn.

De ruimtelijke professional heeft er ongetwijfeld baat bij om ook op korte termijn realisaties neer te zetten waarvan mensen het gevoel hebben van “hé dat is fijn, dat geeft zekerheid dat ik mijn leven goed kan leven”. Tegelijk moeten we ook moeilijker vraagstukken tastbaar maken en sneller het gevoel geven dat we als ruimtelijke professional in staat zijn de boel te organiseren en effectief vooruitgang te boeken.

De PlanDag 2020 heeft als thema “nieuwe zekerheid”. Hoe gaan we als ruimtelijke professionals om met de maatschappelijk behoefte aan meer zekerheid? In hoeverre is het huidige paradigma van “plannen in onzekerheid” hierin een sta-in-de-weg? Of kunnen we in een onzekere context best nog wel zekerheden bieden? Is het überhaupt mogelijk om te plannen voor zekerheid? En moet ruimtelijke planning niet gewoon wat populistischer worden? Hoe maak jij de vertaalslag van abstracte opgaven zoals slimme steden of circulaire economie naar de leefwereld van “gewone mensen”? En ben jij in staat ook tastbare resultaten neer te zetten waar ze blij mee zijn, die vertrouwen scheppen en zekerheid bieden?

Zeker in (corona)crisistijd

De uitbraak van de Covid-19 pandemie werpt ongetwijfeld een nieuwe blik op dit thema. Het bestuur van de Plandag heeft daarom een vraagstuk toegevoegd aan het thema Nieuwe Zekerheid om een eerste debat op gang te trekken over de betekenis van Covid-19 op ons vakgebied.

In Vlaanderen heeft de regering stel op sprong een aantal beslissingen genomen. Dit om zekerheid te geven. Een eerste beslissing betreft een nooddecreet om snel tijdelijke ziekenhuisbouw te faciliteren. Een tweede beslissing betreft een noodbesluit voor de omgevingsvergunning die een opschorting van alle openbare onderzoeken regelt. In Nederland is, mede door de Covid-19 pandemie, besloten om de invoering van de Omgevingswet uit te stellen.

De ruimtelijke professional kijkt natuurlijk ook verder. De concepten, principes en normen die we promoten zijn in een ander daglicht komen staan. Bewoners van tiny houses zullen zich de laatste tijd beklaagd hebben. Maar hoeveel zekerheid bieden concepten als compact bouwen nog? En is de publieke ruimte (stoepbreedte, ...) robuust genoeg voor “social distancing”?

En wat leren we uit de crisis voor de bestuurlijke aanpak? Sommigen beweren dat bestuurders eindelijk nog eens het advies van experts ter harte namen en op basis hiervan snel en doortastend zekerheid konden bieden. Anderen stelden zich echter vragen en zagen een uitholling van het democratisch bestel en een gebrek aan maatwerk.

Themasessies

Naast het hoofdthema in de voormiddag, wordt in twee parallelle namiddagsessies een diversiteit aan onderwerpen aangesneden. Er volgen 8 discussiesessies met 31 bijdragen. De onderwerpen in de namiddag kunnen worden beschouwd als de vlaggen die een zeer verscheiden lading voor discussie dekken tussen Nederlandse en Vlaamse planners.

Bedankt, onzekerheid.

Wat zou de ruimtelijke professional zijn zonder onzekerheid? Aan de hand van acht bijdragen uit theorie en praktijk gaan we back to basics en houden we onze omgang met onzekerheid kritisch tegen het licht. (2 sessies)

Zekerheid in plan en proces.

Vijf bijdragen exploreren instrumenten en werkwijzen die beleid en burger meer zekerheid geven.

Iedereen zeker?

Burgers maken soms gewoon zelf hun zekerheid. Hoe ze dat doen en welke rol de overheid daarbij kan of moet spelen, die vragen staan centraal in acht bijdragen. (2 sessies)

Zekerheid in crisistijd.

Hoe actueel kan een PlanDag-jaartheme zijn? Acht bijdragen trekken lessen uit de pandemie én kijken vooruit, naar kansen en valkuilen voor het brede omgevingsbeleid, de energie- en mobiliteitstransitie en governance ervan. (2 sessies)

Praktijksessie Den Haag.

Onze gaststad wil duurzaam bereikbaar blijven en de inrichting van de publieke ruimte herdenken. Ze grijpt de PlanDag aan om de zoektocht te voeden. Twee PlanDag-bijdragen reiken inzichten en methoden aan.

In dit boek vindt u de verschillende bijdragen voor de PlanDag 2020. De inzendingen van papers, opinies en praktijkbesprekingen in deze bundel zijn geordend naar de themasessies op de PlanDag. Een overzicht van bijdragen op alfabetische volgorde naar auteur vindt u onder 'overzicht abstracts' [zie p. 11].

Wij wensen u een dag vol inspiratie en debat!

Namens het Bestuur Planologische Diskussiedagen 2020,
Geiske Bouma

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

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

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

penningmeester

Rien van de Wall (Vereniging Deltametropool, Rotterdam) *secretaris*

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

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

Martijn van den Bosch (Mitros, Utrecht)

Beitske Boonstra (Erasmus Universiteit Rotterdam)

David Dooghe (TNO – Strategy and Policy for Environmental Planning, Den Haag, Universiteit van Antwerpen & Lectoraat Future Urban Regions, Tilburg)

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 2020.

De PlanDag 2020 is mede mogelijk gemaakt dankzij de **Gemeente Den Haag**, locatie van het (virtuele) ochtendprogramma van de PlanDag 2020.



Den Haag

Grote dank gaat uit naar de sponsors van de PlanDag 2020:

Vlaamse Overheid, algemene sponsoring

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, algemene sponsoring

OMGEVING, sponsor Prijs voor de Jonge Planoloog

Antea Group, sponsor PlanDag prijs



Rijksoverheid

OMGEVING
LANDSCAPE ARCHITECTURE URBANISM



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

Thema: Bedankt, onZEKERheid (1) 27

Jan Denoo	
<i>The Quest for Uncertainty – Decolonizing the Future in Urban Planning</i>	28
Thomas Machiels	
<i>Onzekerheid-aversie in complexe planningsvraagstukken: drie verklaringsmodellen – De casestudy van het complex project ‘Nieuwe Sluis Zeebrugge’</i>	38
Ingo Bousema	
<i>Randvoorwaarden voor het benutten van het aanpassingsvermogen in stedelijke bereikbaarheidsregio’s – Een illustratie aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant</i>	50
Sven Verbuggen, Ivo Dewitt en Sylvianne Van Butsele	
<i>Reaching for the Blue Sky</i>	58

Thema: Bedankt, onZEKERheid (2) 69

Michiel Van Damme	
<i>Een Visionaire Overheid: De Groene Verzekering voor Ruimtelijke Ordening – Nederland en Vlaanderen: meer strategieën en minder onzekerheid voor transities binnen ruimtelijke ordening</i>	70
Janne Vaes	
<i>Voor wat betreft de metafoor – Bedenkingen omtrent onzekerheid</i>	82
Ann Pisman	
<i>Bieden scenario’s zekerheid in een onzekere toekomst? – Hoe het departement Omgeving de afgelopen jaren experimenteerde met scenariodenken in Vlaanderen</i>	86
Veronique Vranken en Jo Schoefs	
<i>Toekomstverkenning “4 keer Limburg 2040” – Een praktische toepassing van scenarioplanning als toetsingskader voor beleidsontwikkeling</i>	98

Thema: ZEKERheid in plan en proces 109

Johannus van Hoof	
<i>Het blootleggen van de wortels van onzekerheid – De “critical planning” van Peter Marcuse als antwoord op een crisis</i>	110
Kristien Lefeber	
<i>Het ‘omgevingsplan’ als oplossing voor een onzekere toekomst?</i>	120
Geoffrey Vanderstraeten en Michiel Van Damme	
<i>Verbindend besturen – Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten</i>	130
Jan Zaman, Inge Penninx en Sophie De Mulder	
<i>De verrassende zekerheid van ruimtelijke voorwaarden voor bedrijven: een eerste aanzet van een ondersteunende beleidstool</i>	140
Hans van den Berg, Helena Bieseman en Fatma Kamas	
<i>Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen – Cijfers over 10 jaar planbaten</i>	152

Thema: Iedereen ZEKER? (1) 163

Jurgen van der Heijden, Eva Pfannes en Rueben Kieffer <i>Alternatieve projectontwikkeling – Casus energietransitie</i>	164
Eva Van Eenoo <i>Verbeter de wereld, begin bij je mobiscare? Collectieve versus individuele verantwoordelijkheid in de ruimtelijke planning</i>	176
Tristan Claus <i>U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb – Hoe muizen bergen baren</i>	186
Emilie Verwimp <i>Zeker wonen – Een (voor)recht?</i>	192

Thema: Iedereen ZEKER? (2) 203

Cateau Albers, Geiske Bouma, Rosamaria Olivadese, Marleen de Ruiter en Froukje Taconis <i>De integrale wijkaanpak: (on)zekerheid bij ruimtelijke transities op wijkniveau – Handreikingen bij het identificeren en afwegen van belangen en kansen op wijkniveau</i>	204
Jan Schreurs en Marc Martens <i>Wanneer onzekerheid productief wordt – Conceptsubsidie: een remedie tegen onbepaaldheid</i>	214
Isabelle Loris <i>Woningmarktarena's. Hoe, met wie en waar in overleg treden om ruimtelijke doelen te realiseren?</i>	226
Peter Vervoort, Sarah De Meyer en Niels Dabaut <i>Landschap als gids voor ontwikkelingen in een veranderende leefomgeving</i>	236

Thema: ZEKERheid in crisistijd (1) 247

Geert Mertens, Shana Debrock en René van der Lecq <i>Omgevingsbeleid als vaccin tegen onzekerheid – Impact van de gezondheids crisis als test voor de veerkracht van het omgevingsbeleid</i>	248
Marjolein Heezen en Valentijn Ebberts <i>COVID-19 als aanjager van bestaande transities – Een stedelijk en Europees perspectief</i>	258
Chris Anseeuw <i>Wat Covid-19 ons leert over de publieke ruimte</i>	270
Peter Vervoort <i>Groene buurten als nieuw normaal</i>	280

Thema: ZEKERheid in crisistijd (2) 291

Maarten Grotholt en Lisette van der Kolk <i>Transities als containerbegrip – Hoe transitie te pas en onpas worden ingezet als lege containerbegrip, en hoe dit te voorkomen</i>	292
Vidar Stevens, Remco Hoekman en Rick Prins <i>Ruimtelijke sport- en recreatiekeuzes in lokale omgevingsvisies – Aandacht voor een sportieve, lokale leefomgeving</i>	296
Siebe Puynen en Klaas Nijs <i>Nieuwe zekerheden voor post-Corona-herstelbeleid: Green deal of No Deal? Zeker zijn is daarom nog geen test voor zekerheid</i>	308
Griet Juwet <i>Regionale ruimtelijke energieplanning – Hefboom voor fundamentele ruimtelijke en socio-politieke verandering of business as usual?</i>	316

Thema: Praktijksessie Den Haag: Waarheen met de mobiliteitstransitie?	329
<hr/>	
Hannelore Goyens, Liesbeth Huybrechts en Davy Janssens <i>Wij delen de straat. Hoe een platform-methodiek vaardigheden aanscherpt voor ruimtelijk ontwerp in een toenemende onzekere wereld</i>	330
Kobe Boussauw <i>Ruimtelijke planning en transportplanning: twee gescheiden werelden?</i>	342
NOTITIES	352
CORRESPONDENTIE EN COLOFON	356

Overzicht ABSTRACTS

De integrale wijkaanpak: (on)zekerheid bij ruimtelijke transitie op wijkniveau

Cateau Albers, Geiske Bouma, Rosamaria Olivadese, Marleen de Ruiter en Froukje Taconis

Europa bevindt zich in een kantelperiode: nu en in de komende decennia zal onze leefomgeving grote veranderingen ondergaan als gevolg van transitie op het gebied van energie, klimaatadaptatie, mobiliteit, verstedelijking, natuurinclusiviteit en sociaal-economische verhoudingen. Transitieopgaven kunnen niet los van elkaar worden gezien én moeten leiden tot een samenstelling van gewenste veranderingen (Kuiper et al., 2018). Daarom ligt er een taak bij overheid én samenleving om hieraan gezamenlijk richting te geven.

Op nationaal schaalniveau wordt al richting gegeven aan een duurzamere leefomgeving met de Nationale Omgevingsvisie (2019). Transitie zullen echter (deels) landen in de Nederlandse wijk, waar behoefte is aan een integrale wijkaanpak. Hier is vaak een schaarste aan ruimte, hebben meerdere stakeholders belangen en is de impact voor bewoners merkbaar. Tegelijkertijd brengen transitie complexe opgaven met zich mee, die onderling verweven zijn qua tijd én ruimte. Zo concurreren transitie om dezelfde ruimte in de ondergrond of op het dak van een gebouw.

Uit de praktijk blijkt dat er behoefte is aan sturing bij het identificeren en afwegen van belangen en kansen. Deze paper gaat in op handreikingen om stakeholders op wijkniveau te ondersteunen en meer zekerheid te bieden, voortkomend uit het onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar inzichten voor een integrale wijkaanpak.

Wat Covid-19 ons leert over de publieke ruimte

Chris Anseeuw

De Covid-19 pandemie had een zware impact op het gebruik van publieke ruimte. Autosnelwegen bleven leeg, speelpleintjes werden gesloten en parken kenden een ongeziene aantrekkingskracht. De zekerheid over de inrichting van de publieke ruimte kwam op losse schroeven te staan. Ook verdichting werd plots terug in vraag gesteld. Het was een wake-up call om de publieke ruimte te herdenken op vlak van schaal, gebruik en inrichting. In de paper onderzoeken we of de gewijzigde verplaatsingspatronen tijdens de Covid-19 maatregelen, het gebruik van de publieke ruimte, het aantal en de soort van activiteiten in die ruimte ons iets vertellen over ontwerpprincipes voor de toekomst. Tevens gaan we na welke toetsingscriteria we daarbij kunnen hanteren.

Randvoorwaarden voor het benutten van het aanpassingsvermogen in stedelijke bereikbaarheidsregio's

Ingo Bousema

Vanwege de complexiteit van stedelijke regio's is het verbeteren van de bereikbaarheid een grote uitdaging. Stedelijke regio's worden geconfronteerd door onzekerheden en bestaan uit een netwerk van besluitvormingscentra die met elkaar verstrengeld zijn. Besluitvormingscentra zijn met elkaar verstrengeld en grote onzekerheid heerst over bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen. Besluitvormingscentra moeten zich vanwege deze complexiteit continu aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het conceptualiseren van stedelijke regio's als polycentrische governance systemen kan helpen inzicht te krijgen in het aanpassingsvermogen in stedelijke bereikbaarheidsregio's. Polycentrische governance systemen bestaan uit meerdere (deels) onafhankelijke besluitvormingscentra die met elkaar verbonden zijn door samenwerking, competitie en het oplossen van geschillen. De relaties tussen besluitvormingscentra zijn bepalend voor in hoeverre zij zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het creëren van bepaalde randvoorwaarden in stedelijke regio's kan helpen om het potentiële aanpassingsvermogen te benutten. Dit artikel verkent deze randvoorwaarden en illustreert ze aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant. De illustratie leidt tot een aantal vragen met betrekking tot de randvoorwaarden die in de discussie benoemd worden.

Ruimtelijke planning en transportplanning: twee gescheiden werelden?

Kobe Boussauw

Zowel in de academische literatuur als in de planningspraktijk wordt geregeld verwezen naar het gebrek aan integratie van de vakgebieden van de ruimtelijke planning enerzijds, en van de transportplanning anderzijds. Hoewel er zowel in het onderzoek als in de praktijk regelmatig pogingen tot toenadering worden gedaan, lijken de muren tussen beide domeinen vrij stevig te zijn en is er nog niet meteen sprake van verregaande integratie. Voor buitenstaanders is dat moeilijk te begrijpen, omdat de aanleg van transportinfrastructuur vaak erg ingrijpend is voor de omgeving. Daarnaast is bereikbaarheid, het voorwerp bij het uitstek van transportplanningsactiviteiten, een belangrijke sturende factor in de ruimtelijke ontwikkeling van steden en regio's.

In deze paper verken ik de achtergrond van dit schisma, waarbij ik vertrek van de hypothese dat elk van beide domeinen zich met een heel ander paradigma identificeert, en bijgevolg een ander vocabularium hanteert. Dit vertaalt zich in verschillende onderwijs- en onderzoekstradities, en uiteindelijk ook in gescheiden beleidsdomeinen binnen de overheid.

Hoewel deze veronderstelde basis voor de gescheiden werelden van de ruimtelijke planning en de transportplanning eerder abstract kan klinken, kan het bestuderen van projecten waar beide domeinen elkaar ontmoeten verhelderend werken. Een sprekend voorbeeld is de renaissance van de stadstram, waarbij een nieuwe tramlijn door stedenbouwkundigen gezien wordt als de ruggengraat van een stadsvernieuwingsprogramma, terwijl transportplanners vooral oog hebben voor de vervoerswaarde.

U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb

Tristan Claus

Beste Walter De Donder, Beste meneer de burgemeester, Ik bewonder u voor uw barmhartigheid. Elke week neemt u de tijd om uw burgers te woord te staan op facebook-live. 'Hier ben ik, wat kan ik voor u doen?', zegt u. Vanaf dat moment kan elke burger met zijn of haar problemen bij u terecht. Door hen met raad en daad bij te staan, doet u – weliswaar in ruil voor een stem – aan een vorm van burgerparticipatie waarvan het effect uiteindelijk veel groter is dan via de meer gevestigde participatiekanalen. Maar wat u doet, is niet zonder gevaar. Door het willen oplossen van acute problemen, dreigen dienstverlenende politici zoals u de visie op de totale ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente te verliezen. Door de facto de rol van de administratie over te nemen, ondermijnt u niet alleen de noodzakelijke langetermijnvisie voor een gedegen ruimtelijk beleid die door uw diensten wordt opgemaakt en bewaakt, maar kan ook een persoonlijk conflict over bevoegdheden ontstaan met uw ambtenaren. Verder kunnen beslissingen op basis van dienstbetoon de normale besluitvormingsprocessen binnen de gemeente verstoren of vertragen. Met alle respect, maar het mag een opluchting heten dat u er niét in geslaagd bent om een zetel in het parlement te bemachtigen. Dat zou u immers in staat hebben gesteld om de door u gecapteerde, lokale, individuele onzekerheden van uw burgers door middel van decreten en besluiten te vertalen naar regionale, generieke zekerheden.

The Quest for Uncertainty

Jan Denoo

Uncertainty can be seen as the *raison d'être* of planning. Coping with uncertainty lies at the heart of planning practice. Despite its centrality, the perspective of uncertainty in theory and practice of urban planning is nearly uncharted. Given that uncertainty is a social construct and shapes the means and ends of planning, the discourses that construct its often-naturalized representation beg critical scrutiny. As a contribution to address this research gap, this work aims to uncover in what ways the representation of uncertainty shapes post-World War II planning in the Global North. As a critical and extreme case, the planning history of Brussels' Northern Quarter is analyzed using Critical Discourse Analysis. Combining a phased and transhistorical analysis of planning history after 1945, time-specific variety as well as transhistorical similarity validate a recurring threefold pattern – (i) a 'common good crisis' (ii) that legitimizes a 'new mode of planning' and (iii) fixes masked economic uncertainties while reproducing power structures through the production of space. This research provides two major contributions. First, this work recenters uncertainty and its social construction as a crucial arena in shaping urban planning. Concealing or uncovering this arena is framed as essential to colonizing or decolonizing the future in urban planning. Second, this research opens up avenues to consider and contest ever-new means that mask ever-old ends of planning post-political urbanities. Altogether, nearly a century after John Dewey's *The Quest for Certainty* (1929), this research encourages engagement with its antipode in theory and practice of shaping ville and cite.

Wij delen de straat. Hoe een platform-methodiek vaardigheden aanscherpt voor ruimtelijk ontwerp in een toenemende onzekere wereld

Hannelore Goyens, Liesbeth Huybrechts en Davy Janssens

De publieke ruimte – de straat – is iets dat we delen. In de loop van vorige eeuw heeft het zich uitbreidende mobiliteitssysteem, meer bepaald de dominantie van de auto, deze ruimte geleidelijk aan letterlijk verdeeld. Maar ook figuurlijk draagt de toenemende drukte van wegen bij aan onzekerheid en onenigheid over hoe met deze complexe problematiek van steeds meer drukke wegen om te gaan: hun economische en functionele noodzaak wordt afgewogen ten opzichte van hun nadelen voor sociale cohesie en ecologisch evenwicht. Binnen de context van het complex project Noord-Zuid Limburg stellen we het huidige mobiliteitssysteem als iets dat al jaren de gemeenschap en de politiek “verdeelt” in vraag door het als gedeelde ruimte te herontdekken. We ontwikkelden een “platform-methodiek” die optimaal aandacht kon geven aan wat ons verbindt als basis voor een duurzame mobiliteitstransitie. We bespreken meer bepaald een deel-case waarbinnen we leerlingen samen brachten in het Platform Mobiliteit als “ontwerpers van de straat”. In deze paper reflecteren we op hoe we in deze case een platform-methodiek uitbouwen die het werk aan de Noord-Zuidverbinding als een gedeelde ruimte mogelijk maakte. We bespreken de vaardigheden die tijdens dit proces ontwikkeld werden en de tools die het bouwen van die vaardigheden ondersteunden. De paper roept tenslotte vragen op over hoe deze methodiek jonge mensen, maar ook de betrokken ruimtelijk ontwerpers, houvast kan bieden om met ruimtelijke vraagstukken om te gaan in een toenemende onzekere wereld.

Transities als containerbegrip – Hoe transities te pas en onpas worden ingezet als lege containerbegrip, en hoe dit te voorkomen

Maarten Grotholt en Lisette van der Kolk

Wat hebben de volgende woorden met elkaar gemeen: duurzaamheid, veerkracht, circulair, smart en participatie? Het zijn modewoorden in de planologie die meerdere betekenissen kunnen hebben. Zonder verdere omschrijving of concretisering zijn het al snel lege containerbegrippen die te pas en te onpas ingezet worden. Dit heb je veel zien gebeuren rondom duurzaamheid en zie je nu soms ontstaan bij het gebruik van de term transitie. Het transitie denken heeft consequenties voor betrokken organisaties en het gehele ruimtelijk domein. Omdat organisaties wel de voordelen van transities zien en niet de consequenties overzien, ontkomen wij niet aan de indruk dat transities in veel gevallen enkel als sausje over een project of visie wordt gegooid.

Transities zijn complex en gaan gepaard met hoge mate van onzekerheid. Het betreft een fundamentele verandering in denken en doen. Men weet dat het anders moet, maar wat precies en hoe de gewenste situatie er exact uitziet is onduidelijk. Om te onzekerheid te mitigeren wordt er gevaagd naar het bekende in een nieuw innovatief jasje. Dit is dan ook een innovatie maar geen transitie met een fundamentele verandering. In deze bijdrage reflecteren we op het gebruik van het woord transities. Daarnaast geven we drie uitgangspunten om transities beter te framen zodat geen containerbegrip wordt.

COVID-19 als aanjager van bestaande transitie: Een stedelijk en Europees perspectief *Marjolein Heezen en Valentijn Ebbers*

De COVID-19-crisis is in eerste instantie een gezondheids crisis, maar brengt ook ruimtelijke, sociale, institutionele en economische gevolgen met zich mee. Waar op nationaal niveau kaders werden gesteld en steun werd geboden, wordt de maatschappelijke impact veelal op stedelijk niveau gevoeld. Op dit stedelijke niveau spelen naast de COVID-19-crisis ook de bekende transitieopgaven, zoals de woningbouwopgave, klimaatadaptatie, de energietransitie en een mobiliteitstransitie, allen in een context van onzekerheid. COVID-19 is een disruptieve crisis en creëert hiermee zowel kansen als bedreigingen voor het bestaande systeem. Waar richten steden in Europa zich op als het gaat om de ruimtelijke vertaalslag van deze crisis? Wat kunnen we leren van stedelijke reacties buiten Nederland als we kijken naar de bestaande transitieopgaven? Hoe kunnen de opgaven worden gevat in (Europees) beleid? De paper gaat in op de impact van de COVID-19-crisis op het ruimtelijk domein door te kijken naar stedelijk beleid en de stedelijke en regionale praktijk in Europa. We beschouwen hoe steden sterker uit de strijd kunnen komen door veerkracht in de vorm van stedelijke transformatiecapaciteit toe te passen en gebruik te maken van het door de COVID-19-crisis verkregen momentum. Dit wordt beschreven met voorbeelden rondom smart cities en mobiliteit en resulteert in een analyse over hoe steden veerkrachtiger en slimmer kunnen inspelen op hun maatschappelijke doelen met zowel korte als lange termijn in het vizier.

Regionale ruimtelijke energieplanning: hefboom voor fundamentele ruimtelijke en socio-politieke verandering of business as usual?

Griet Juwet

De klimaatcrisis vraagt om een fundamentele transformatie van ons energiesysteem. Dat betekent een omschakeling naar fossielvrije, hernieuwbare energiebronnen, maar kan ook meer structureel kansen bieden om Vlaanderen's energie-intensieve ruimtegebruik te herdenken, en democratische vormen van lokaal energiebeheer op te zetten. De energietransitie is dus een complex proces dat onzekerheid creëert voor (lokale) overheden, ondernemers en burgers. Bovendien lijkt de nood aan ruimtelijke en sociale systeemverandering in contrast te staan met de stijgende urgentie van het klimaatprobleem, en de vraag naar concrete oplossingen. Vormt de energietransitie een 'window of opportunity' om fundamentele verandering te introduceren, of blijft het op z'n best bij een technologische optimalisatie van het bestaande systeem?

Deze bijdrage verkent hoe ruimtelijke energieplanning omgaat met de onzekerheid van de energietransitie, en analyseert bovendien op welke manier het ruimtelijk en socio-politiek transformatieve potentieel van de transitie aan bod komt in energieplanning. Eerst analyseer ik het gebruik van scenario's in energieplanning, niet alleen als een gekende manier om te plannen in onzekerheid, maar ook als een tool om de ruimtelijke en normatieve dimensie van de transitie bespreekbaar te maken. Daarna bekijk ik vanuit observatie-onderzoek bij enkele regionale energieviesietrajecten in Leiedal, Denderland en Waasland, op welke manier deze inzetten op het herdenken van onefficiënte verstedelijkingspatronen en bestaande energiebeheersmodellen.

Het “omgevingsplan” als oplossing voor een onzekere toekomst?

Kristien Lefeber

Door integraler te werken met het omgevingsplan en af te stappen van het bestemmingsdenken, kunnen we beter de huidige maatschappelijke problemen aanpakken. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het omgevingsrecht wordt hierdoor inzichtelijker voor de burgers, de ondernemers en de overheden. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven. Dit in contrast met het dichtgetimmerde Nederlandse bestemmingsplan of het flexibele Vlaamse ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Maar is dit wel zo?

Met meer algemene doelbeschrijvingen in de huidige Nederlandse bestemmingsplannen, kunnen we al beter anticiperen op een onzekere toekomst. Het globale Vlaamse RUP kan flexibeler worden met meer afwijkingsprocedures zoals in Nederland. Is deze procedurele zekerheid in Vlaanderen te verkiezen boven de materiële zekerheid of is dit cultuurgebonden? We kunnen hierover van elkaar leren in plaats van dat elk land afzonderlijk zijn instrumenten aanpast aan de onzekere toekomst. Dit opiniestuk is gebaseerd op de studie die ik heb uitgevoerd voor de VRP “Het omgevingsplan, van bestemmingsdenken naar regeldenken”.

Woningmarktarena's – Hoe, met wie en waar in overleg treden om ruimtelijke doelen te realiseren?

Isabelle Loris

De paper presenteert het concept van een “woningmarktarena”, dat een alternatief biedt voor het begrip “woningmarkt” of “woonregio”. Dit laatste blijkt problematisch in de praktijk van het woonbeleid, omdat het gebaseerd is op definieerbare en goed afgebakende geografische contouren. Daarom blijft het lopende debat over “welk schaalniveau het beste is” het debat voeden, terwijl de dynamiek op de woningmarkt vele malen complexer en meervoudig is dan bij een structuralistische geografische benadering. Het concept ‘arena’ lijkt in dit opzicht geschikter, omdat het beter omgaat met de meervoudige dynamiek en het gedrag van actoren, die een belangrijke rol spelen op de woningmarkt. Daarbij laat de paper ook zien hoe geografische en actor-relatieve onderzoeksmethoden kunnen worden gecombineerd, om een vollediger beeld te geven van een probleem dat behoefte heeft aan concrete hulpmiddelen in woonbeleid en ruimtelijk beleid.

Onzekerheid-aversie in complexe planningsvraagstukken: drie verklaring modellen

Thomas Machiels

Grote infrastructuur- en stadsprojecten – megaprojecten – zijn een planningsonderdeel waarin complexiteit en onzekerheden onvermijdbaar zijn, des te meer in onze huidige en steeds sneller veranderende planningscontext. In complexe planningsvraagstukken wordt weinig gedaan om onzekerheden te ‘omarmen’. Ze worden systematisch genegeerd ten gunste van het vereenvoudigen van hun complexiteit. Beleidsondersteunende instrumenten die de kosten, baten en impact doorrekenen of inschatten geven eerder de voorkeur aan exacte voorspellingen en prognoses voor één toekomstscenario. Dit is de dominante maar tegelijk zeer rigide en statische planningsaanpak. Onzekerheden worden genegeerd, maar niet gereduceerd. De ‘gecreëerde zekerheid’ is slechts een illusie want een prognose omvat altijd onzekerheid. Wanneer onzekerheden opzijgeschoven worden, kunnen projecten slachtoffer worden van kostenoverschrijdingen; zwakke resultaten; onverwachts negatieve impacts op ruimte, maatschappij en milieu; of gewoonweg gefaalde projecten.

De aandacht voor adaptieve planning is de afgelopen tien jaar sterker toegenomen onder experts en academici. Het is een planningsaanpak waarin onzekerheden worden erkend en proactief mee wordt omgegaan door middel van flexibiliteit. Besluitvorming en praktijk blijven echter stevast kiezen voor een vals gevoel van zekerheid. Deze paper wil begrijpen en illustreren waarom onzekerheden systematisch worden genegeerd in complexe planningsvraagstukken. Drie theoretische verklaringsmodellen worden hiervoor ontwikkeld en toegepast op een casestudie in Vlaanderen, het havenproject 'Nieuwe Sluis Zeebrugge'. Onzekerheid-aversie begrijpen en verklaren is een voorwaarde om een alternatieve weg aan te duiden die een omslag kan faciliteren van een statische naar een adaptieve aanpak van complexe projecten en planningsvraagstukken.

Omgevingsbeleid als vaccin tegen onzekerheid

Geert Mertens, Shana Debrock en René van der Lecq

De paper verkent de impact van de COVID-19 crisis op het (ruimtelijk) omgevingsbeleid. De analyse neemt als kijkrichting de crisis aan te grijpen om een betere toestand van onze fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. COVID-19 heeft het leven grondig verstoord. En er is geen twijfel, de crisis zal de komende jaren haar sporen nalaten. Ook in de manier waarop we naar onze leefomgeving kijken. Toch is het nuttig zaken in tijdsperspectief te plaatsen. COVID-19 beheerst vandaag alle gemoederen maar over pakweg 30 jaar zullen we hierop terugkijken zoals op de oliecrisis in de jaren 70. Een gebeurtenis zoals zo velen. De paper bundelt enkele relevante inzichten vanuit de invalshoeken nederzettingenstructuur, leefomgevingskwaliteit en governance. Het scheidt zin en onzin. Het benoemt kansen en bedreigingen. En het doet op basis daarvan aanbevelingen om het momentum van de crisis te benutten om voorgenomen langetermijninvesteringen versneld te realiseren.

Bieden scenario's zekerheid in een onzekere toekomst? Hoe het departement Omgeving de afgelopen jaren experimenteerde met scenariodenken in Vlaanderen

Ann Pisman

De PlanDag 2020 heeft als thema "nieuwe zekerheid". De afgelopen jaren werden diverse strategieën ontwikkeld die helpen bij het omgaan met onzekerheden in de toekomst. Scenario-denken is één van die strategieën. Via de ontwikkeling van scenario's worden mogelijke toekomstige verbeelden en worden de complexiteit en onzekerheden waarmee het beleid, gericht op de fysieke leefomgeving, te maken heeft verkend en geëxpliciteerd. Binnen het departement Omgeving is er enige ervaring met scenario-oefeningen, vaak gesitueerd in een voorbereidend traject naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, klimaat- of luchtbeleidsplan. Verder werden in tal van onderzoeksprojecten scenario's ontwikkeld in relatie tot specifieke thematieken of beleids- of onderzoeksvragen, zoals de betaalbaarheid van de betonstop of de kost van urban sprawl. In deze paper worden de belangrijkste resultaten uit voorgaande scenario-oefeningen door het departement Omgeving inhoudelijk toegelicht, en worden de verschillen tussen de oefeningen gespecificeerd door deze te plaatsen binnen een scenariotypologie waarin onder meer onderscheid wordt gemaakt tussen context- en beleidsscenario's. Uit de diverse oefeningen valt veel te leren. Het ontwikkelen van scenario's vraagt een open mindset om los te komen van het heden. Het analysewerk heeft geresulteerd in een grote diversiteit, "wildgroei", aan scenario's. Dit is enerzijds verrijkend, maar brengt ook nadelen met zich mee op vlak van duidelijkheid, communiceerbaarheid, werklast en vergelijkbaarheid. Tenslotte staan we stil bij de mate waarin deze scenario's effectief tot nieuwe inzichten of tot nieuw beleid hebben geleid.

Nieuwe zekerheden voor post-Corona-herstelbeleid: Green Deal of No Deal?

Siebe Puynen en Klaas Nijs

Het jaar 2020 zal nog lang nazinderen in de geschiedenisboeken. Dit jaar werden we onverwachts geconfronteerd met één van de grootste medische, sociale en economische crisissen van de afgelopen eeuw. De COVID-19 pandemie heeft ons tot ongeziene maatregelen gedwongen op maatschappelijke en vaak ook persoonlijke schaal. Ook economisch maakten we een ongeziene crisis mee: de economische groei die we de afgelopen tien jaar zagen, kwam tot een abrupt einde, met financiële gevolgen die de kredietcrisis van 2007-2011 ver overstijgen.

De coronacrisis valt samen met de vormgeving van één van meest ambitieuze klimaatprogramma's van deze politieke generatie: de zgn. "Green Deal" van de nieuwe Europese Commissie. De term 'Deal' wekt hierbij alvast de indruk dat de er een zekere uitkomst van dit proces aan de basis ligt, waarbij een onzeker politiek engagement voor het garanderen van verregaande emissiereducties plaats zal kunnen ruimen voor de zekerheid van meer bewustzijn, langetermijndenken en oplossingsgerichte beleidsvoering. En "dankzij" de gevolgen en kenmerken van de corona-crisis, klonken de pleidooien voor meer groen, meer plaats voor zacht transport en publieke ruimtes en ontharding de afgelopen maanden bij bijna alle maatschappelijk actoren steeds luider én overtuigender.

We vragen ons momenteel dan ook luidop af of de huidige gezondheidscrisis (met zijn desastreuse economische impact) en de klimaatcrisis nu kunnen of móeten omgebogen worden in één nieuwe opportuniteit. Is vandaag het profiel van de klimaatplanoloog geboren? Hoe kan binnen onze huidige politieke context de werking en uitvoering van ruimtelijke planning beter tot zijn recht komen? Welke hefboomen staan er ter beschikking om no-regret maatregelen voor klimaat te implementeren in toekomstgericht ruimtelijk beleid, met oog voor gezondheid, economie én klimaat? In deze paper verkennen we de win-wins tussen herstelbeleid, klimaatbeleid en de planning en het ontwerp van onze leefomgeving.

Wanneer onzekerheid productief wordt

Jan Schreurs en Marc Martens

Ruimteplanning en onzekerheid zijn innig met elkaar verbonden. De belangrijkste factoren daarbij zijn disparate wensen en verwachtingen van stakeholders, de onmogelijkheid om exact in te schatten welke effecten geplande maatregelen zullen teweegbrengen, en de onkenbare toekomstige context waarmee de realisaties zullen interageren. Veel stadsvernieuwings- en ontwikkelingsprojecten moeten met combinaties van dergelijke onzekerheden omgaan. Ze staan echter voor onbesliste situaties waarin ook ontwerplogica's aan de orde zijn. Dergelijke meervoudige 'onzekerthe' kan zeer productief zijn.

De paper focust op een instrument van het Vlaams Stedenbeleid, de 'conceptsubsidie'. Meer en meer steden zetten dit in om transformatieve kaders te ontwerpen die onbesliste situaties kunnen uitklaren, benoemen en transformeren. Met die conceptsubsidie engageren stadsbesturen een multidisciplinair team om samen met het Vlaams Stedenbeleid en het stedelijk beleid een prospectief experimenterend proces te doorlopen. Dergelijk team zet in op kritische analyse en co-creatieve visievorming. Een proces van concept-ontwikkeling beoogt zowel het lokaal aanmaken van nieuwe stedelijkheid als het zoeken naar opschaalbare benaderingen.

De opschorting van onzekerthe, nodig om dergelijke onderneming aan te gaan, ontstaat in een collectief leerproces. De subsidie en de begeleidende ondersteuning faciliteren

intensieve kennisuitwisseling tussen relevante stakeholders. De paper analyseert twee dergelijke co-creatieve trajecten en benoemt elementen waardoor onzekerte een rijke productie kan opleveren. De specifieke manier waarop conceptsubsidies met onzekerte omgaan geeft aanleiding tot innovatieve herkadering van situaties, collectieve repetitie van mogelijke toekomst en meervoudige verankering van de transformatieve voorstellen om hun realisatiekansen hoog te houden. Die verankering betreft opbouw van vertrouwen, capaciteitsopbouw, verbinding met lopende processen en praktijkgemeenschappen, en gedeelde denkbeelden.

Ruimtelijke sport- en recreatiekeuzes in lokale omgevingsvisies – Aandacht voor een sportieve, lokale leefomgeving

Vidar Stevens, Remco Hoekman en Rick Prins

In Nederland is de visievorming rondom de lokale omgevingsvisies in volle gang. In veel gemeenten vinden er momenteel participatietrajecten plaats waarbij ambtenaren en politici samen met maatschappelijke organisaties, bewoners, ondernemers, en verenigingen hun hoofd buigen over ruimtelijke keuzes in hun gemeente voor de komende 10 à 20 jaar. In deze visieplannen worden keuzes gemaakt en een richting bepaald voor de lokale fysieke leefomgeving. Tot op heden hebben verschillende auteurs gekeken naar de consequenties van de nieuwe lokale omgevingsvisies op beleidsonderwerpen zoals energietransitie, verduurzaming van de leefomgeving, waterbeheer en hittestress. Voor minder ‘vanzelfsprekende’ ruimtelijke ontwikkelingsthema’s, zoals sport en recreatie, liggen er echter ook kansen om de lokale, fysieke leefomgeving beweegvriendelijker te maken. Dit artikel voert een meta-analyse uit, en bekijkt hoe binnen 25 omgevingsvisies lokale overheden keuzes maken om sport en bewegen een plek te geven binnen de leefomgeving van de gemeente. Hiervoor gebruiken wij zowel kwantitatieve- en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op deze manier willen wij inzichtelijk maken hoe gemeenten het sport- en recreatiebeleid inbedden in de ruimtelijke transitie van de nieuwe omgevingswet. Ons doel is om sportambtenaren te informeren wat er met de komst van deze wet verandert, hoe zij met de onzekerheid van lange-termijn beleidsvorming om kunnen gaan, en waar binnen lokale omgevingsvisies aanknopingspunten voor hun werk liggen.

Voor wat betreft de metafoor

Janne Vaes

We hollen de ruimtelijke planning uit met een overdosis aan metaforen. Begrijp me niet verkeerd: er zit weldegelijk waarde in een goede metafoor. Ruimtelijke planning is immers meer dan voldoende complex om zich hier en daar een goede metafoor te permitteren. Volgens vriend Van Dale betreft het beeldspraak die berust op vergelijking. We zetten de metafoor dankbaar in om complexe plannen en processen te duiden, hun gelaagdheid en chronologie te verhelderen. Dat ze echter dominant aanwezig wordt in het vakjargon, doet me fronsen. Dat we tegenwoordig een metafoor nodig hebben om er een vorige mee uit te leggen, maakt de onzekerheid meetbaar.

Plannen stippelen te doorlopen transitie uit. Ze verbeelden een toekomst na transformatie. Plannen tonen het opzet. Wat is de meerwaarde van deze speculatief te formuleren? Dat een ruimtelijk planner steeds rekening dient te houden met onzekere factoren, hoeft niet altijd te betekenen dat de gehanteerde taal vaag hoeft te zijn.

Verbeter de wereld, begin bij je mobiscore? Collectieve versus individuele verantwoordelijkheid in de ruimtelijke planning.

Eva Van Eenoo

De lancering van de mobiscore, in juni 2019, leidde in Vlaanderen tot een verhit debat. De mobiscore geeft middels een cijfer op 10 een indicatie van de potentiële milieukost van verplaatsingen vanaf een woning. Het instrument is gericht op mensen die op zoek zijn naar een nieuwe woning en wordt expliciet omschreven als middel dat kan bijdragen aan gedragsverandering. Deze paper benoemt enkele logica's en assumpties waarop de mobiscore leunt, maar die onvoldoende kritisch werden bevraagd. De eerste is dat mensen absoluut vrij zouden zijn bij het kiezen van een woonplaats en dat ze woningen kunnen vergelijken, terwijl de toegang tot gunstig gelegen woonlocaties allesbehalve gelijk is. Ten tweede wordt verondersteld dat milieubewuste waarden en inzichten consequent resulteren in milieubewust handelen. Ten slotte is er de aanname dat de gewenste organisatie van de ruimte de taak is van elk individu afzonderlijk. Zo bekeken is sprawl de uitkomst van een optelsom van individuele – foute – keuzes. Binnen het mobiliteitsbeleid is overtuigend aangetoond dat het niet de sensibiliserende campagnes zijn die aanzetten tot een overstap naar duurzame modi, maar wel de infrastructurele aanpassingen en een sterk ingrijpende overheid. De ruimtelijke planning kan hier lessen uit trekken. Meer dan een score die mensen dreigt te culpabiliseren, hebben we nood aan een sterk regulerend ruimtelijk beleid. Instrumenten die een collectief probleem dreigen te individualiseren en het debat over ruimtelijke ordening depolitiseren, moeten we kritisch benaderen.

Een Visionaire Overheid: De Groene Verzekering voor Ruimtelijke Ordening

Michiel Van Damme

Toekomstige transities leiden ongetwijfeld tot een nieuwe invulling van ruimtelijke ordening. De outcomes van die transities zijn moeilijk te grijpen, wat onzekerheid teweegbrengt bij zowel de overheid, projectontwikkelaars als burgers die geïmpacted worden door het ruimtelijk beleid. Deze paper zal daarom een blik werpen op de overheid, die zich anders dient op te stellen, zowel intern als richting betrokken actoren bij ruimtelijke ordening. Zij dient de visie als resultaat van de transitie en het pad daarheen met meer zekerheid te duiden. De paper betreft zowel Nederland als Vlaanderen en bevat een prescriptieve operationalisering van strategieën om zekerheid richting toekomstige resultaten van transities te duiden. Het duiden dat er transities zijn, is reeds voldoende aangekaart, het descriptieve karakter zal daarom vervangen worden door uitvoerbare strategieën die zekerheid verzekeren. Welke strategieën, naar aanleiding van een heldere visie, kunnen beide landen implementeren om ruimtelijke ordening te regisseren in lijn met de komende transities, om zo zekerheid te maximaliseren? Overheden denken teveel op korte termijn, vaak met het doel om zaken snel te realiseren om vervolgens opnieuw verkozen te worden. Daarom zal de paper vooreerst actuele barrières voor adaptatie-strategieën meegeven. Waar is de lange termijnvisie omtrent ruimtelijke ordening bij de overheid en hoe zorgt ze dat die visie geen loutere droom blijft door een effectief realisatie-traject voor die visie, als resultaat van toekomstige transities?

Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen – Cijfers over 10 jaar planbaten

Hans van den Berg, Helena Bieseman en Fatma Kamas

In 2009 werd de planbatenregeling operationeel voor het ganse Vlaamse gewest. Het planbatensysteem is een ruimtelijk beleidsinstrument waarbij aan grondeigenaars een compensatie wordt gevraagd in ruil voor de toename van de waarde van een perceel als gevolg van een bestemmingswijziging door een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De heffing bedraagt slechts een beperkt percentage van de werkelijke meerwaarde. Naast een actieve monitoring is men momenteel bezig met een effectiviteitsmeting van het planbatensysteem. Deze meting belicht vooral kwalitatieve aspecten van het beleidsinstrument. In deze paper beperken we ons tot de kwantitatieve aspecten, maar ook enkele mogelijkheden tot optimalisatie van het instrument zullen aan bod komen. Door middel van bijkomende analyse kunnen er nog heel wat inzichten worden verworven over planbaten in relatie tot de ruimtelijke context. Zo wordt in deze paper de verdeling onderzocht van de planbaten per type gebied (kernegebied versus periferie, stedelijk gebied versus open ruimte). De verdeling van de planbaten per type bestemmingswijzigingen en het soort RUPs die tot planbaten leiden wordt eveneens getoetst. We gaan ook in op een aantal bijkomende aspecten. Zo is goede communicatie en een efficiënte rolverdeling essentieel voor een optimaal werkend planbatensysteem. Het is ook de bedoeling om bestaande uitwisselingsystemen verder te optimaliseren en op die manier databases toegankelijker te maken voor alle stakeholders. Dit zal leiden tot meer effectiviteit en een uitbreiding van de mogelijkheden tot monitoring van het instrument.

Alternatieve projectontwikkeling – Casus energietransitie

Jurgen van der Heijden, Rueben Kieffer en Eva Pfannes

De ene na de andere gemeente laat bewoners zien wat voor hun wijk de beste oplossing is om los te komen van aardgas. Populair is het lage temperatuur warmtenet, maar dat redt het vrijwel nergens zonder subsidie. Moeten de belastingen omhoog om overal in het land subsidie te kunnen geven? Misschien, maar interessant is dat een warmtenet veel meer kan leveren dan alleen warmte. Koude en bestrijding van energiearmoede zijn twee uit een lange reeks extra waarden die dit net kan leveren. Voor koude willen klanten betalen, dat brengt de vraag om subsidie omlaag. Voor armoedebestrijding willen overheden betalen, dat betekent extra onderbouwing voor subsidie.

De investeringsbeslissing in een warmtenet lijkt er met zoveel extra waarden niet eenvoudiger op te worden. Investeerders en zeker hun financiers stellen eenvoud op prijs, want dat helpt om risico's te kunnen inschatten. Belangrijk is om hen het leven te veraangename, opdat zij niet afzien van warmtenetten nu juist deze uit alle studies komen. Wij presenteren een methode van projectontwikkeling die helpt om de om een lage temperatuur warmtenet op breken in een reeks stappen, kleine en grotere, die met weinig risico te zetten zijn en zonder spijt, no regret.

Begin is een kort overzicht van feiten van een lage temperatuur warmtenet. Daarop volgt een methode van projectontwikkeling om in stappen, klein en groot, te werken aan de reeks waarden die dit warmtenet kan creëren.

Verbindend besturen – Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Geoffrey Vanderstraeten en Michiel Van Damme

De Vlaamse regering wil met haar Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 zekerheid bieden. Haar ambitie is een gunstig investeringsklimaat zodat investeringsprojecten sneller en eenvoudiger worden gerealiseerd. Ze zet in op minder regeldruk, vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures en actieve betrokkenheid van burger en middenveld in een vroeg stadium van het proces en inspraakmogelijkheden gedurende het proces.

De commissies Sauwens en Berx kwamen 10 jaar geleden reeds tot gelijkaardige conclusies en waren de aanleiding voor bijsturingen in het ruimtelijk beleid. De Vlaamse InvesteringsProjecten (2012), het decreet Complexe Projecten (2012) en de invoering van de Omgevingsvergunning (2017) beogen vlottere realisaties door het inzetten op het voortraject en procedurele vereenvoudigingen. Toch leeft anno 2020 nog steeds het idee dat projectontwikkelaars in onzekerheid leven en we in Vlaanderen niets gebouwd krijgen. Volgens Leinfelder (2016) is één van de oorzaken dat we oplossingen teveel gezocht hebben in meer procedures en regelgeving. Echter, de samenleving is onvoorspelbaar. Burgers en ondernemers verenigen zich buiten de klassieke middenveldorganisaties, en eisen een stem op in de ontwikkeling van hun leefomgeving. Ze willen via cocreatie met ‘vernieuwende’ ideeën aan de slag. Dat is niet steeds te vatten in meer regels en procedures.

Hoe krijgen we dan in 2020 complexe omgevingsprojecten vlotter gerealiseerd? Het Departement Omgeving verkent daarvoor nieuwe oplossingsrichtingen. Het doel is een procesvoering die niet te rigide is, maar ook niet richtingloos. We hanteren in de paper de term ‘verbindend besturen’, en willen met aanbevelingen voor een rijkere procesvoering een stap zetten naar meer zekerheid voor de realisatie van toekomstige omgevingsprojecten.

Het blootleggen van de wortels van onzekerheid

Johannus van Hoof

De geschiedenis heeft ons geleerd dat een crisis een trigger vormt om maatschappelijke veranderingen in gang te zetten. Ook de Covid-19 pandemie zal ons met andere ogen naar ons dagelijks leven laten kijken. Deze crisissen veranderen het speelveld waar ook de ruimtelijk professional zijn zetten plaatst. Vanuit deze onzekere situatie kijkt dit paper terug op het werk van Peter Marcuse in tijden van de wederopbouw van New Orleans na de orkaan Katrina en na de economische crisis van 2008.

Marcuse (2007) omschreef naar aanleiding van deze crisissen een vorm van ruimtelijke planning die hij “critical planning” noemde. Critical planning formuleert zich op basis van een collaboratief leertraject dat bestaat uit drie stappen: Expose, propose en politicize. Dit paper legt de focus op de expose fase; collaboratief onderzoek dat zich niet beperkt tot het in kaart brengen van symptomen, maar ook de wortels hiervan tracht bloot te leggen. Het paper reflecteert aan de hand van deze artikels van Marcuse op het lopende stadsvernieuwingsproject van de wijk Muide-Meulestede, onderdeel van de stad Gent. Het stelt dat de ruimtelijk professional dagelijks omgaat met crisissen van verschillend formaat, waardoor een “crisis aanpak” voor vele projecten relevant is. Op deze wijze wil het de expose fase lokaliseren in het lopende proces en het belang ervan duiden voor zowel het lopende als volgende stadsvernieuwingsprojecten.

Reaching for the Blue Sky – Of hoe een academische onderzoekstudio met Wicked Problems aan de slag wil gaan en verandering wil verbeelden

Sven Verbruggen, Ivo Dewit en Sylvianne Van Butsele

Elke omgeving waar een ingrijpende verandering van het systeem of van het gedrag noodzakelijk is, kampt met een paradoxaal spanningsveld: handelen op korte termijn op basis van zekere resultaten, zonder dat deze resultaten bijdragen aan lange termijn oplossingen voor complexe problemen vol onzekerheden. Een vernieuwende kijk om dit paradoxaal spanningsveld te ontzenuwen kwam destijds uit de planologische hoek. Rittel, een praktiserend urbanist, poneerde in zijn essay “Dilemma’s in General Theory of Planning”(Rittel, Weber 1973) dat planningsproblemen “Wicked Problems” zijn: problemen die slechts aangepakt kunnen worden als ze erkent worden in hun systemische verwevenheid en de onmogelijkheid om ze te ontleden tot eenduidige, vereenvoudigde deelproblemen. “But then, you may agree that it becomes morally objectionable for the planner to treat a wicked problem as though it were a tame one, or to tame a wicked problem prematurely, or to refuse to recognize the inherent wickedness of social problems.” We zijn bijna 50 jaar later, en kunnen nog steeds uit Rittel’s stellingnames leren. Inmiddels zijn uit de hoek van veranderingsmanagement, “systemic leadership”, “systemic design”, en “design thinking” verdere inzichten ontwikkeld in hoe dergelijke complexe problemen aan te pakken. Naast de inzichten is er de vraag naar welke omgeving effectief ruimte en tijd maakt om duurzame antwoorden op Wicked Problems te ontwikkelen. Een onderzoeksstudio in academische context zou wel eens een van de laatste plekken in de hedendaagse maatschappij kunnen zijn waarin een dergelijke incuberende capaciteit ontwikkeld wordt. Deze paper wil de koppeling maken tussen methodieken rond Wicked Problems en de academische vrijplaats: de onderzoeksstudio. Deze paper wil daarmee nagaan hoe een ontwerper antwoorden kan bieden op de meest uitdagende stedelijke problemen van onze tijd. Hoe een ontwerper door buiten het bestaande systeem te gaan, nieuwe inzichten kan aanreiken en verandering kan introduceren. De paper bespreekt een concreet initiatief om deze aanpak te testen: the Blue Sky Studio.

Landschap als gids voor ontwikkelingen in een veranderende leefomgeving

Peter Vervoort, Sarah De Meyer en Niels Dabaut

Ons landschap is het resultaat van de manier waarop we als mens leven in onze leefomgeving. Het is dan ook betekenisvol, kan bijdragen tot onze levenskwaliteit, ontwikkeling van culturen en verbondenheid tussen mensen onderling en in de relatie met hun omgeving. In de tweede helft van vorige eeuw versnelde de industrialisatie en modernisatie van onze maatschappij. Het traditionele cultuurlandschap dat gevormd werd door landbouwers en ambachtslui veranderde op een halve eeuw in de Vlaamse nevelstad. De snelheid en de schaal van de veranderingen in de maatschappij, als gevolg van bijvoorbeeld de globalisering van onze economie, de stijging van de algemene welvaart of de digitalisering en doorgedreven automatisatie, maakt dat ons landschap ook vandaag nog in hoog tempo verandert. Bij die transformatie boet het dikwijls aan karakter in, waardoor we meer en meer van onze leefomgeving dreigen te vervreemden. Vraagstukken rond klimaatverandering, energietransitie of veranderende demografische evenwichten, zullen ons bovendien dwingen om radicaal anders om te gaan met onze leefomgeving, wat het landschap ongetwijfeld verder zal transformeren.

Verandering is eigen aan landschap en biedt ook kansen. Ruimtelijke ingrepen kunnen de kwaliteiten van een landschap ook behouden, verhogen of herstellen en hierdoor

bijdragen aan een kwalitatieve leefomgeving, die ook in de toekomst vertrouwd aanvoelt. We zullen dan wel bewust op zoek moeten gaan naar kwaliteitsvolle uitdrukkingen van onze veranderende relatie met de leefomgeving. Dit veronderstelt dat de waardering en beleving van het landschap door de mensen die er wonen en werken meer gewicht krijgt, en dat we meer doordacht omgaan met de voor elk landschap typische kenmerken en karakteristieken. Een instrument dat ruimtelijke professionals een beter inzicht geeft in de kenmerken van ons hedendaagse landschap en van de waarden die we er als mens aan hechten, zal houvast bieden in de zoektocht naar kwalitatieve ruimtelijke uitdrukkingen van maatschappelijke transitieopgaves. Dit instrument kan ook als basis gezien worden van discussies over landschap tussen de verschillende stakeholders en/of disciplines. De paper onderzoekt de mogelijkheden tot ontwikkeling van een instrument om het karakter van het landschap in Vlaanderen te herontdekken. Het bespreekt de praktijk van landschapskarakterisatie in de ons omringende landen en regio's en belicht hoe de dit instrument in Vlaanderen kan ingezet worden om met het landschap als gids bewust te werken aan een kwalitatieve verandering van onze leefomgeving.

Groene buurten als nieuw normaal

Peter Vervoort

Tijdens de corona-crisis werden we ons erg bewust van de kwaliteiten (of het ontbreken er van) van onze directe leefomgeving. Het werd bijvoorbeeld duidelijk hoe belangrijk parken, bossen en andere groene ruimte in onze directe woonomgeving zijn om te wandelen, sporten, te ontspannen of tot rust te komen. De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wordt het verhogen van het ruimtelijke rendement (meer doen met minder ruimte) vooropgesteld als belangrijke beleidsdoelstelling. Tegelijk wordt er ingezet op een ontwikkeling van de ruimte met een hoge levenskwaliteit, bijvoorbeeld door het voorzien van voldoende groen in de buurt van woonomgevingen. De vergroening van de ruimte heeft natuurlijk nog andere voordelen, zeker als het gaat over het milderen van de effecten van klimaatverandering. Er zijn veel argumenten om ruimtelijke verdichting steeds te koppelen aan het verbeteren van het groenaanbod in de buurt.

Bijna 79% van de Vlamingen heeft vandaag toegang tot openbaar buurt- of en nagenoeg iedereen heeft woongroen in de buurt. Dat wil echter niet zeggen dat iedereen evenveel groen in de omgeving heeft. Op sommige plaatsen is er wel een groenaanbod, maar niet alle groene zones zijn even groot bovendien wonen er rondom deze groene zones niet overal evenveel mensen. In sommige steden was het de voorbije maanden moeilijk om een rustig plekje te vinden in het park. De paper analyseert het aanbod aan openbaar groen in Vlaanderen en opent het debat om na te denken over groene buurten als nieuw normaal.

Zeker Wonen

Emilie Verwimp

Wonen is een basisrecht. Een woning is voor de meeste mensen een baken van zekerheid. Het is de plaats waar men zichzelf kan zijn en waar men liefst zo lang mogelijk wil blijven wonen. Soms gooien externe factoren, zoals Covid-19 gedurende de voorbije maanden, of persoonlijke noden roet in het eten. Wat als het tegenzit door ziekte, ouderdom? Als je andere ondersteuningsnoden hebt dan de doorsnee bevolking? Niet iedereen heeft dezelfde behoeften.

Deze paper beschrijft hoe het ruimtelijk, zorg- en woonbeleid in Vlaanderen deze evoluties hebben gefaciliteerd. Hoe nieuwe woonconcepten mensen meer zekerheid kunnen geven. Tot slot bekijken we welke knelpunten nog bestaan en hoe deze kunnen worden opgelost.

Toekomstverkenning “4 keer Limburg 2040”

Veronique Vranken en Jo Schoefs

De mogelijke toekomst visualiseren is een krachtige strategie om je beleidsmatig voor te bereiden of erop te anticiperen. Daarom heeft de provincie Limburg een toekomstverkenning uitgevoerd via de methodiek van scenarioplanning.

Deze methodiek laat toe om heel wat variabele factoren mee in rekening te brengen bij het voorstellen van verschillende mogelijke toekomstbeelden. Het is immers moeilijk om exact te voorspellen hoe de geopolitiek, mobiliteit, bevolking, economie of het klimaat zullen evolueren. Maar zij hebben allen wel een belangrijke impact op hoe we zullen leven en hoe we onze ruimte vormgeven.

Het resultaat van deze denkoefening zijn 4 uiteenlopende scenario's die beschrijven hoe de leefomgeving van Limburg er in 2040 kan uitzien: Transitiestad Limburg, Exploitatiegebied Limburg, Vlaams Toscane en Groeiregio Maas-Rijn. Dit zijn geen wensbeelden en er wordt niet gekozen voor een bepaald scenario. De scenario's zijn aannemelijk, maar extremer voorgesteld om het debat te prikkelen. Dit debat vond plaats tijdens het toekomstevent “4keerLimburg2040” (20 juni 2019, Genk), waar tal van stakeholders aan de hand van 4 animatiefilmpjes reflecteerden over de mogelijke cross-sectorale uitdagingen, kansen of bedreigingen die de scenario's in zich dragen.

Deze toekomstverkenning inspireert de provincie in de opmaak van een ruimtelijk beleidsplan. De toekomstscenario's doorbreken ons dagelijks denkpatroon. Ze kunnen worden gebruikt als een hulpmiddel om ons voor te bereiden op mogelijke ontwikkelingen richting 2040 en als referentiekader om af te toetsen of beleidsbeslissingen toekomstbestendig zijn.

De paper gaat in op de aanpak, het resultaat en de bruikbaarheid van de toekomstverkenning.

De verrassende zekerheid van ruimtelijke voorwaarden voor bedrijven: een aanzet van een ondersteunende beleidstool

Jan Zaman, Inge Penninx en Sophie De Mulder

Economische activiteiten vind je overal in Vlaanderen: niet alleen op bedrijventerreinen, maar ook in woonomgevingen en in het buitengebied. Een belangrijk inzicht binnen het ruimtelijk-economisch beleid is dat de locatiekeuze van een bedrijf vaak niet de eerste bekommernis is voor een bedrijf. Ruimtelijk-economisch beleid verenigt bedrijfsvragen en andere maatschappelijke vragen in de ruimte. Om dat beleid vorm te geven, is het belangrijk om in te schatten wanneer en hoe ingrepen mogelijk zijn.

Sinds 2015 voert Departement Omgeving onderzoek naar economische locaties. Om te begrijpen hoe economie en ruimte interageren, vertrekken we van de microschaal (het bedrijf op een bepaalde plaats). Achter de locatie van een bedrijf schuilt een bepaalde individuele afweging, die deel uitmaakt van de bedrijfslogica. Doorheen de jaren hebben literatuur, observaties op het terrein via een terreininventarisatie van 37.558 ha, gesprekken met bedrijven, ontwerp onderzoek,... informatie opgeleverd over vestigingsplaatsfactoren in de vorm van stated en observed preferences. Hieruit komen ruimtelijke parameters die overeenkomen met vraag van bedrijven op niveau van een gebied (nabijheid markt, noden i.v.m. vrachttransport,...). De verwerking van de terreininventarisatie naar economische gebiedstypes (of economische ecotopen) en koppeling aan relevante gebiedskenmerken (zichtbaarheid, passage voetgangers,...) levert 24 'ideaaltypische' gebieden (of segmenten) op.

Met dit rijk onderzoeksmateriaal kunnen we het beleid ondersteunen om ruimtelijke afwegingen te maken: (1) heeft een gebied de juiste ruimtelijke kenmerken voor de bedrijven die zich daarin bevinden en (2) als we het gebied transformeren van het ene segment naar het andere, wat betekent dit voor de huidige bedrijven? Beslissingsbomen als afwegingsmanier staan centraal

Bedankt onZEKERheid (1)

Jan Denoo

The Quest for Uncertainty – Decolonizing the Future in Urban Planning

Thomas Machiels

Onzekerheid-aversie in complexe planningsvraagstukken: drie verklaringsmodellen – De casestudy van het complex project ‘Nieuwe Sluis Zeebrugge’

Ingo Bousema

Randvoorwaarden voor het benutten van het aanpassingsvermogen in stedelijke bereikbaarheidsregio’s – Een illustratie aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant

Sven Verbruggen, Ivo Dewit en Sylvianne Van Butsele

Reaching for the Blue Sky – Of hoe een academische onderzoekstudio met Wicked Problems aan de slag wil gaan en verandering wil verbeelden

The Quest for Uncertainty

Decolonizing the Future in Urban Planning

*Jan Denoo*¹

Stellingen

Uncertainty can be seen as the *raison d'être* of planning. Coping with uncertainty lies at the heart of planning practice. Despite its centrality, the perspective of uncertainty in theory and practice of urban planning is nearly uncharted.

Given that uncertainty is a social construct and shapes the means and ends of planning, the discourses that construct its often-naturalized representation beg critical scrutiny.

Denaturalizing uncertainty and deconstructing the social construction of uncertainty does not only uncover the power struggles that result in defining and prioritizing uncertainties and linked social realities. Indeed, if uncertainty orients and legitimizes planning, researching, unearthing and debating the social construction of uncertainty encompasses a promising avenue to repoliticize the production of space.

The Quest for Uncertainty

Decolonizing the Future in Urban Planning

Jan Denoo

Introduction

In *The Quest for Certainty* (1929), John Dewey describes bridging the uncertainty between the known and the unknown as mankind's longest quest. Next to animating everyday life, uncertainty can be seen as the *raison d'être* of planning (Marris, 1987). Alongside economic, environmental and social planning, its urban variant seems to bundle the three as cities cluster global challenges and opportunities through the process of planetary urbanization (UN-Habitat, 2016). Despite its centrality, the perspective of uncertainty in analyzing urban planning is nearly uncharted (Abbott, 2000, 2005, 2009, 2012; Friend & Jessop, 1969; Healey, 2009; Hillier, 2013; Karvonen & van Heur, 2014; Marris, 1987; Simone, 2013; Thrift, 2004) in contrast to Science and Technology Studies (Gaubinger et al., 2015; Nowotny, 2015; Roper & Tapinos, 2016) as well as Social Theory (Cook, 2018; Hogg et al., 2013; Olofsson & Zinn, 2019). Given that '[p]lanning means, essentially, controlling uncertainty' (Marris, 1987: 159) and uncertainty is a social construct (Beck, 1992; Friedmann, 1987; Giddens, 1999), the discourses and their makers that construct and represent the often-naturalized understanding of uncertainty beg critical scrutiny in theoretical and practical engagements with the means and ends of urban planning. Building on a Critical Discourse Analysis on a critical and extreme case (Flyvbjerg, 2006), this paper conceptualizes uncertainty as a 'crux' in spatial planning. On the one hand, naturalizing uncertainty triggers a recurring threefold pattern - (i) a 'common good crisis' (ii) that legitimizes a 'new mode of planning' and (iii) fixes masked economic uncertainties while reproducing power structures through the production of space. On the other hand, by denaturalizing uncertainty as a social construct, the process of representing, prioritizing and dealing with it can be politicized. Put differently, this work claims that by rediscovering the inevitable incalculable uncertainty between *the actual* and *the possible* (Badiou, 2005) and restoring it from its mutations, 'the future' in urban planning can be 'decolonized' (Giddens, 1999). Altogether, nearly a century after John Dewey's *The Quest for Certainty* (1929), this research aims to stimulate engagement with its antipode in theory and practice of shaping *ville* and *cite*.

Uncertainty in planning

As a foundation, this first chapter conceptualizes uncertainty and its relation to planning. Uncertainty is defined through unknowables. For Ruth Mack, 'uncertainty is the complement of knowledge. It is the gap between what is known and what needs to be known to make correct decisions'. In a similar trend, Donald Schön states that 'a situation is uncertain when it requires action but resists analysis of risks', distinguishing itself from the calculability of the neighboring concept of risk (Mack, 1971; Savini, 2016). Two major unknowables decompose uncertainty into what Abbott (2005) calls 'environmental uncertainty' and 'process uncertainty'. Respectively, both concepts are translated into *uncertainty from planning* and *uncertainty for planning*.

Environmental uncertainty – Uncertainty for planning

A first unknowable is the environment in which planning takes place. The 'environmental uncertainty' that stems from it should be located between the past, present and expected as well as alternative futures. It exists from the ambiguous and enigmatic relations between an inconclusive past and a changing present that generate speculation about

predictions and adaptations of an expected future (Friedmann, 1987; Mack, 1971). Put differently, it arises within individuals, organizations and practices that look for a balance between flexibility and stability in order to 'respond and manage their affairs in relation to this changing social environment' (Abbott, 2005: 242). This uncertainty can stem from 'external uncertainties' (processes and events), 'chance uncertainties', 'external causal uncertainties' and 'external organizational uncertainties'. As a result of this ambiguous environment, an uncertainty *for planning* exists.

Process uncertainty – Uncertainty from planning

A second unknowable is the process of urban planning itself. The process uncertainty that originates from this unknowable should be located between the past, present and expected as well as desired future. Put differently, process uncertainty arises within individuals and groups that 'need to consider and try to agree about a desirable future and about how to get there.' (Abbott, 2005: 244). He goes on by saying that one of the ways of doing this is through planning as it is about 'trying to explore different futures and to influence the links between the present and a desired future by preparing and implementing a plan.' (Abbott, 2005: 244). Hence, the uncertainty arising from this practice can be labeled as uncertainty *from planning*.

In contrast to the general uncertainty of its counterpart described in the previous section, this mode of uncertainty arises in relation to a concrete planning context (Abbott, 2005). Building on Karen Christensen's *Coping with Uncertainty in Planning* (1985) this variant of uncertainty can be split into uncertainty of *means* and *ends* in overcoming uncertainty – capturing what Dowell Meyers (2001: 365) calls 'the twin hazards of uncertainty and disagreement [that] form an essential context for planning's ambitions of shaping the future'. While *ends* refers to goals or a desired future, *means* then encompasses the ways – or technologies as Christensen calls them – to attain these desired futures (Christensen, 1985).

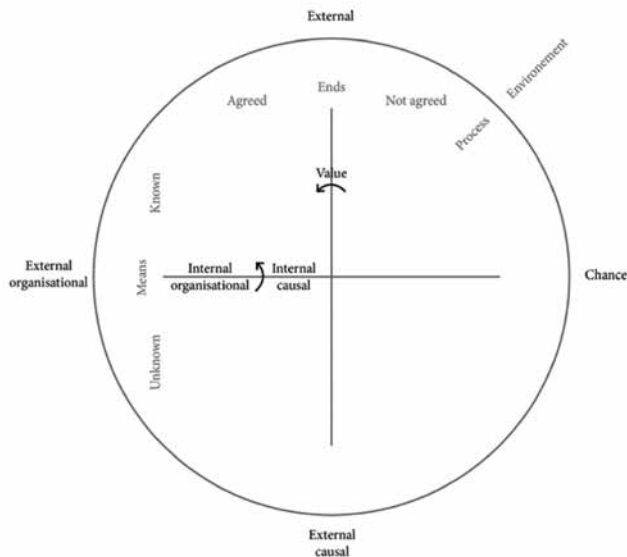


Figure 1. Uncertainty in planning. Based on Christensen, 1985 and Abbott, 2005. Illustration by author.

Translating both concepts into a matrix of ends ‘agreed’ or ‘not agreed’ over means ‘known’ or ‘unknown’, she categorizes four contexts in which planning processes unfold and move. She states that ‘planners must assess the actual conditions of uncertainty that characterize the particular problem they are confronting and then select a style of planning that suits those conditions.’ (Christensen, 1985: 69). As planning rarely starts from an ends-agreed-means-known-context, Christensen points to the task of diverse actors to overcome the technical and political and work towards this situation. On the one hand, in order not to jump to ‘premature consensus’ (Christensen, 1985), this means addressing what Abbott (2005) calls ‘value uncertainty’, a first dimension of process uncertainty. On the other hand, in order not to skip to ‘premature programming’, both ‘internal causal uncertainty’ and ‘internal organizational uncertainty’ as the other two dimensions of process uncertainty have to be addressed. These three dimensions of process uncertainty can be defined as follows. Altogether, by combining both *environmental* and *process* uncertainty as well as means and ends, a model comes forward with which uncertainty in urban planning can be recognized, analyzed and theorized.

The restoration of uncertainty & the colonization of the future

Although the previous part underpins the centrality of uncertainty in planning, it leaves an essential and overarching characteristic of uncertainty untreated. This missing element is highlighted by Friedmann’s (1987: 43) statement that ‘[a]ll empirical knowledge – scientific and technical as well as personal – is validated [...] by talking about the evidence. The construction of knowledge must therefore be regarded as an intensely social process, with its own interpersonal and group dynamics’. Hence, as knowledge is socially constructed, uncertainty – as ‘the gap between what is known and what needs to be known’ (Mack, 1971: 1) – is equally so. Let us illustrate and underpin the claims above. In his *Risk society: Towards a new modernity* (1992), Giddens claims while premodern cultures ‘lived primarily in the past’ and used ‘fate, luck or the will of gods’ to explain unexpected and expect uncertain events, modern cultures took an explicitly future oriented perspective using risk as a way to make uncertainties calculable in order to act upon the otherwise great unknown future. As Giddens (1999: 40) claims; ‘[r]isk refers to hazards that are actively assessed in relation to future possibilities. It comes into wide usage only in a society that is future oriented – which sees the future precisely as a territory to be conquered or colonized’. ‘Colonized’ indeed, as; ‘[risk] is not reducible to the product of probability of occurrence multiplied with the intensity and scope of potential harm. Rather, it is a socially constructed phenomenon, in which some people have a greater capacity to define risks than others. Not all actors really benefit from the reflexivity of risk only those with real scope to define their own risks.’ (Beck, 2006: 333). Eventually, Giddens (1999: 44) claims that ‘[o]ur attempts to control the future [through calculable ‘risk’] tend to rebound upon us, forcing us to look for different ways of relating to uncertainty’. Hence, we have to restore incalculable uncertainty from its mutation into calculable risk. But the same characteristic remains valid; just like ‘risk’, uncertainty is a social construct. Denaturalizing uncertainty and deconstructing its construction does not only uncover the power struggles that result in defining and prioritizing uncertainties and linked social realities. Indeed, if uncertainty orients and legitimizes planning, the social construction of uncertainty shapes the production of space.

A history of constructing and dealing with uncertainty

In this chapter, we apply the theoretical framework of socially constructed ‘uncertainty’ and use the post-WWII planning history of Brussels’ Northern Quarter as a critical and

extreme case (Flyvbjerg, 2006) to test the threefold hypothesis of a planning situation where 'uncertainty' is naturalized – (i) a 'common good crisis' (ii) that legitimizes a 'new mode of planning' and (iii) fixes masked economic uncertainties while reproducing power structures through the production of space. In fact, this chapter traces this recurring hypothesis in two historical phases in which a new planning paradigms shapes uncertainty, planning and space.

Mastering uncertainty (1945-1973)

After years of mourning and gradual reconstruction of the traumatic recent past, a new perspective towards the future was developed after WWII. This perspective was reflected in modern urban planning that was already breeding earlier that century in the United States, envisioning large-scaled and ambitious new futures. Also in Brussels, Belgium, driven by a determined modernist optimism, building on the spirits of the World Expo in '58, the Premier of Belgium Paul Vanden Boeynants presents his latest collaboration with real estate giant Charles "Charly" De Pauw; the 'Manhattan plan'. (Gernay, 2014): *'My fellow citizens. Belgium is about to enter a new dimension. And the inhabitants of this country will be able to live wealthier and think broader. At least, if they are willing to do so.'* (Gernay, 2014). By socially constructing an uncertainty for the neighbourhood, a radical tabula rasa development of Brussels' Northern Quarter was legitimized "[w]ith great urgency and for the common good" (Belgisch Staatsblad, 1967: 2421). 53.000 m² with 11.000 inhabitants or more than 3.000 families were expropriated, and their houses destroyed (Martens, 2009) to build "the navel of Europe" (Wonen TA / BK, 1975). The plan constituted of 58 office towers with a height between 40 and 160 meters, all built on 13m plinths that would be connected by bridges to serve as an artificial pedestrian level as two highways – one connecting Amsterdam to the Mediterranean and the other connecting Istanbul with the Atlantic to London and the U.S.A. – would cross on the ground level (Martens & Purnôde, 2011). As in other modernist developments in the Global North (Osborn, 1942; Beauregard, 1989; Gans, 1969; Harvey, 1989), this uncertainty took the shape of constructed urban diseases and malaises. First of all, the covering of the Senne river in the neighbourhood with a highway – that served as a backbone for the car-centric masterplan (de Beule et al., 2017) – was legitimized as a way to stop its 'infectious fumes' of which was already known that it was not the fumes but partly its drinking water that caused the spread of the Cholera in the capital (Deligne, 2005). A second *malaise* that contributed to the construction of uncertainty that legitimized the bulldozing was the labelling of the neighborhood as a slum. As stated in the electoral brochure of the political party of Prime Minister Vanden Boeynants; '[t]he World Trade Center, in front of the Gare du Nord [will bring] 8 towers instead of an unsanitary neighborhood; 360,000 m² dedicated to international exchanges.' (Electoral Tract of P.S.C.-C.V.P., 1970 in Martens, 1974: 3). Replacing what was labelled as insanitary housing was put central in Vanden Boeynants' discourse. A discourse, indeed, as none of the houses in the neighborhood could be identified as actual 'slums' when inspectors from the National Institute for Housing visited multiple homes in the neighborhood (Martens, 1974). Although some inhabitants claim there were a couple of slum dwellings and prostitution, the uncertain future transformation of the neighborhood that hovered over the neighborhood since presentation of the radical plans making home-owners move away, the prohibition for landlords to maintain their property in the area and the bricking up of vacant housing rather than an inevitable urban disease have to be considered as the core causes of the decay of the neighborhood (Martens, 1974).

In sum, (i) a crisis of the common good was constructed by incorrectly labelling the whole area as struck by ‘insanitary’ urban disease, (ii) legitimizing a new and radical plan. That way, ‘value uncertainties’ are bypassed and other internal and external uncertainties are neutralized by a new ‘econometric’ approach by the *Société Belge d’Economie et Mathématiques Appliquées (SOBEMAP)*. As a result, a premature consensus on the plan was made (see ‘process uncertainty’). Eventually, the risk calculation that were supposed to “be a way of regulating the future, of normalizing it and bringing it under our dominion” (Giddens, 1999: 44) and the assumptions it made were abruptly confronted with the 1973 oil crisis. As a result, the massive number of tower cranes in Brussels were abruptly evacuated from the skyline. For the Manhattan Plan, the realisation stranded on only 22% of the planned buildings, 43% of the foreseen inhabitants and around 30% of the promised job positions in 2011 (Martens & Purnôde, 2011). (iii) That predominantly economic uncertainties were masked by the crisis of the common good that legitimized the plan is illustrated by the €534 million* of tax money that was invested in the project by the municipalities Sint-Joost-Ten-Noode, Schaerbeek and Brussels City with a belief in its trickle-down effect. After the international endeavour of the World Trade Center project failed and years of vacancy followed, it were again public authorities that jumped in to rent the offices that were built on public land that was leased at 2% of the land value in 1968 (Bulletin Communal de Bruxelles, 1968) – saving developers from bankruptcy.

Test-tubing uncertainty (2010- ...)

Modernism killed the past. Postmodernism killed the future. Today, a new planning paradigm is emerging in this “temporal rupture from both sides” (Madanipour, 2010: 355). Rejecting lessons from the past or visions for the future, ‘Urban Experimentation’ is put forth in public and private spheres as a new narrative that enables thinking and acting upon the city between a contested present and an uncertain future (Abbott, 2005; Caprotti & Cowley, 2017; Davies, 2010; Evans, 2016; Hodson et al., 2018; Karvonen & van Heur, 2014b; Powell & Vasudevan, 2007). Exchanging secluded test-sites for complex society (Gross & Krohn, 2005; Heathcott, 2005) and clear hypotheses for open-endedness (Evans, 2016; Karvonen & van Heur, 2014b; Kenny & Meadowcroft, 1999; Meadowcroft, 2009); urban experimentation is resurrected from its pragmatist past (Dewey; 1929; Park, 1929; Caprotti & Cowley, 2017; J. Evans, 2016, 2016; Andrew Karvonen & van Heur, 2014).

Today, half a century after the introduction of the Manhattanplan new urban planning narratives are coming to the fore. As the threats of the patchworked urban landscape of Brussels are loosening, two reactions can be distinguished. On the one hand, building on the increased maturity of the region that is celebrating its thirtieth anniversary this year as well as reacting to the rising voices for regionalizing municipal responsibilities, various actions have been undertaken to address challenges that transcend local budgets and interests. The *Regional Plan for Sustainable Development* of 2018, which looks at both 2025 and 2040 horizons, is the most telling example of this spatial and temporal upscaling. On the other hand, the rigidity of the *Sustainable District Contracts* to locally implement urban change generates a new field of practice in which new modes of planning the city are trialled. In the Northern Quarter, after fifty years of lagging development, both new dynamics are played out. On the one hand, as the canal is considered as the backbone of Brussels’ Regional Plan for Sustainable Development, the neighbourhood’s location along it drags it more directly into attention. On the other hand, ironically, the people-centred approach as well as selection procedure of the Sustainable District Contracts made that the expropriated and still scarcely inhabited part of Northern Quarter, while being one of

the most iconic cases of the ‘bulldozer urbanism’ it wanted to be an alternative to, was never subject to a new public rethinking and redevelopment program. This lack of public engagement on the local level was bound to confront the need for a new mode of planning this area. Today, this turning point seems to be here. The biggest private owners of the office towers in the area, among which Allianz Benelux, the biggest real estate developer in Belgium Imobel and the semi-public Belfius Insurance, launched a new NGO Up4North to bring the neighbourhood to a “[...] turning point towards a dynamic, innovative area where different worlds meet, share and connect.” (Lab North, 2019). Moreover, they installed a Lab North, a consortium of creative agencies, to coordinate the experimental development of a new future for the neighbourhood, including temporary infrastructure and temporary use (Lab North, 2019). Dealing with uncertainty through urban planning cannot be thought outside of the economic regime and its uncertainties in which it is embedded. To uncover this, the same questions core to planning come to the fore; what and who’s uncertainty about the future is dominant and how is this translated into the planning practice being introduced to deal with this uncertainty? Asking these questions, one main narrative is present by the developers; “[b]ased upon the strengths of the area such as the good accessibility and the strategic location, they are all convinced that a major transformation is needed for the district” (Lab North, 2019). Deconstructing this narrative that (i) states a ‘crisis of the common good’ while (ii) legitimizing a new mode of planning, one can easily conclude that as one of the busiest train stations of the country, multiple national and international bus services as well as metro’s and trams are present already for decades, it does not explain the ‘why now question’. Tellingly, the ‘strategic’ location, as similarly labelled by the region is due to the vacancy rate in the area. As it rises up to 20% while multiple other buildings are planned and being built in the area, (iii) the crisis of the common good is evidently masking an economic uncertainty. After Fordism and flexible accumulation, this uncertainty is core to current financialization and coupled speculative accumulation dominating the current urban landscape. More specifically, the decoupling of use and exchange value holds a new economic uncertainty to generate rent gaps and find actors to sell or rent and monetize this gap (Smith, 1979).

On the one hand, the temporary use could serve as a real-world-laboratory (Gieryn, 2006; Gross, 2016) to reintroduce new imaginaries in an area where lost memories of a different past and a 9-to-5 present suck up all inspiration for the future. Next to a temporary exposition, offices of various creative agencies, a pop-up swimming pool as well as benches in front of the train station, the WTC24 most explicitly held the promise to serve this experimental purpose of the temporary use. Multiple students and professors engaged with the neighbourhood, iterating between a birds-eye-view and testing out interventions on the ground while rethinking an area that was long left unthought. These ‘experiments’ encompass ‘new ways of doing things on a spatially and temporally bounded scale’ (Caprotti & Cowley 2017: 1443) that ‘couple intervention and observation’ (Karvonen & Van Heur, 2014; Karvonen, 2018) and are seen as timely and promising antipode to modernist ‘prediction and control’ (Evans, 2011; Evans, 2016; Wohl, 2018), enabling actors to “act despite vast uncertainties and gaps in knowledge” (Karvonen & van Heur, 2014c).

On the other hand, this new practice seems to pacify critique while rendering controllable the uncertainty rising from complex, fluid and networked realities (Bulkeley et. al., 2018). Moreover, urban experiments seem to mutate and merge commonly experienced uncertainties with the risks of today’s speculative accumulation (Harvey, 2014) in three ways. First of all, the boundedness of urban experiments could work both as a ‘indused

amnesia' for the horrors of the 2008 financial crisis as well as blinders for its role as a 'scout' or 'bait' to lower the 'risk' for a new round of speculative investment (Webb, 2018). This role of Lab North and the various experiments in the area is not hard to imagine as renters are leaving and developers are preparing to reiterate a new *boom* after a strong *bust*. More precisely, it is distracting attention from the few who remember the tax money and the promise for a 'public good' that is still bound to the ground on which the 'private' redevelopment of the area is taking place. Second, in line with this blurry experimental set-up, are the questions; What are the hypotheses? What experiments can take place? Who monitors? What factors are looked at? When is an experiment defined as successful? How are lessons translated after and beyond the laboratory? What weight do these lessons have on the future of an urban project? Without being transparent about what mechanisms are under the hood of experimental urban development, they become empty signifiers that are bound to fall prey to capture. Rather than testing hypotheses, these experiments would then minimize their role as testing hypotheses and serve as 'demonstrators'. Put differently, "[t]hey are about context-revision, not sensitivity. They demonstrate adaptability and flexibility in the face of aspiration under conditions of heightened uncertainty. The particular elements brought together within a city demonstrate global aspiration that signals attraction and flexibility for capital accumulation" (May & Perry, 2016: 37). Although its deductive embracing of 'actual worlds' seems to answer the woes of inductive modernism and the urban traumas of Brussels and the Northern Quarter, it also falls prey to post-political critique as it forecloses debate (Swyngedouw, 2007; 2017) and discredits antagonism, in service of consensus (Mouffe, 2005). Indeed, "[i]f experimentalism is a strategy for urban transformation, it is an 'affirmative' (Fraser 2003) one which runs the risk of "bolstering business-as-usual outside the experimental bubble, tinkering at the edges of a broken system" (May & Perry, 2016: 41).

Conclusion

Through the analysis of discourses as an 'instrument of the social construction of reality' and an 'instrument of power and control' (van Leeuwen, 1993: 193) it becomes clear how the construction of uncertainty as the *raison d'être* of planning constitutes an essential but underrecognized arena for shaping its practice. Recentering uncertainty in the practice and evaluation of urban planning and rejecting its naturalized understanding, the discourses and the power of their makers that shape this crucial concept are exposed. More specifically, this research claims that through the recurring pattern of the threefold hypothesis, the social construction of uncertainty is mutated by dominant powers. As the representation of uncertainty is crucial to shaping the means and ends of urban planning, these dominant actors can be seen as colonizers with their own system of power to dominate existing contexts, or as 'settlers' that replace them with a new settlement. As a result of this process, this research claims that through this transhistorical pattern, the future as 'a territory' becomes 'colonized' (Giddens, 1999: 40). At the same time, by exposing and critically evaluating this pattern, highlighting the inevitable uncertainty between 'the actual' and 'the possible' (Badiou, 2005) and restoring it from its mutations, 'the future' in urban planning, this work contends, can be 'decolonized'. Put more simply, rather than ignoring or naturalizing the uncertainty central to planning processes, public and civic actors are encouraged to trace its social construction and ask; '*who's uncertainty is prioritized?*' and '*how should this uncertainty be dealt with through planning?*'. In doing so, the uncertainties core to planning can be debated, contested redefined and reprioritized. As a consequence, the *ends* and *means* of urban planning and the core political practice of 'foregrounding and naming different urban futures' more broadly (Swyngedouw, 2007:

71) can be revived to counter post-political urbanities (Dikeç & Swyngedouw, 2017). As a paradigmatic and extreme case (Flyvberg, 2006) the conclusions of this case study claim to provide an insight in post-WWII urban planning in the Global North. Altogether, nearly a century after John Dewey's *The Quest for Certainty* (1929), this research aims to open an avenue to engage with its antipode in theory and practice of shaping *ville* and *cit *.

References

- Abbott, J. (2000).** *Planning as Managing Uncertainty* (pp. 81–89).
- Abbott, J. (2005).** Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3), 237–251. <https://doi.org/10.1177/0739456X04267710>
- Abbott, J. (2009).** Planning for Complex Metropolitan Regions: A Better Future or a More Certain One? *Journal of Planning Education and Research*, 28(4), 503–517. <https://doi.org/10.1177/0739456X08330976>
- Abbott, J. (2012).** Planning as Managing Uncertainty: Making the 1996 Livable Region Strategic Plan for Greater Vancouver. *Planning Practice and Research*, 27(5), 571–593. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.701788>
- Badiou, A. (2005).** *Being and event*. Continuum.
- Beauregard, R. A. (1989).** Between Modernity and Postmodernity: The Ambiguous Position of US Planning. *Environment and Planning D: Society and Space*, 7(4), 381–395. <https://doi.org/10.1068/d070381>
- Beck, U. (1992).** *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.
- Belgisch Staatsblad/Moniteur Belge. (1967).** *Belgisch Staatsblad/Moniteur Belge*.
- Caprotti, F., & Cowley, R. (2017).** Interrogating urban experiments. *Urban Geography*, 38(9), 1441–1450. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1265870>
- Christensen, K. S. (1999).** *Cities and complexity: Making intergovernmental decisions*. Sage Publications.
- Cook, J. (2018).** *Imagined Futures*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-65325-9>
- Davies, G. (2010).** Where do experiments end? *Geoforum*, 41(5), 667–670. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.05.003>
- De Beule, M., Périlleux, B., Silvestre, M., Wauty, E., & Peeters, C. (2017).** *Brussel, geplande geschiedenis stedenbouw in de 19e en 20e eeuw*. Meert.
- Deligne, C. (2005).** *Bruxelles sortie des eaux: Les relations entre la ville et ses cours d'eau du moyen âge   nos jours*. Brussels City Museum.
- Dewey, J. (1929).** *The Quest for Certainty, a Study of the Relation of Knowledge and Action*. George Allen & Unwin Ltd.
- Evans, J. (2016).** Trials and Tribulations: Problematizing the City through/as Urban Experimentation: Trials and Tribulations. *Geography Compass*, 10(10), 429–443. <https://doi.org/10.1111/gec3.12280>
- Friedmann, J. (1987).** *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.
- Friend, J. K., & Jessop, W. N. (1969).** *Local government and strategic choice: An operational research approach to the processes of public planning*. Tavistock Publications.
- Gans, H. J. (1969).** Planning for People, Not Buildings. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 1(1), 33–46. <https://doi.org/10.1068/a010033>
- Gaubinger, K., Rabl, M., Swan, S., & Werani, T. (2015).** *Innovation and Product Management: A Holistic and Practical Approach to Uncertainty Reduction*. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg.
- Gernay, Q. (2014).** *Manhattan Brussel*. [Documentary]. RITCS. <https://www.ritconline.be/video/manhattan-brussel/>
- Giddens, A. (1999).** *Runaway world: How globalisation is reshaping our lives* (2. ed. (new ed.)). Profile Books.
- Gross, & Krohn. (2005).** *Society as experiment- sociological foundations for a self-experimental society*. Sage.
- Harvey, D. (1989).** From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Healey, P. (2009).** The Pragmatic Tradition in Planning Thought. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 277–292. <https://doi.org/10.1177/0739456X08325175>
- Heathcott, J. (2005).** “The Whole City Is Our Laboratory”: Harland Bartholomew and the Production of Urban Knowledge. *Journal of Planning History*, 4(4), 322–355. <https://doi.org/10.1177/1538513205282131>
- Hillier, J. (2013).** On Relationality and Uncertainty. *DisP - The Planning Review*, 49(3), 32–39. <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859005>

- Hodson, M., Evans, J., & Schliwa, G. (2018).** Conditioning experimentation: The struggle for place-based discretion in shaping urban infrastructures. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 239965441876548. <https://doi.org/10.1177/2399654418765480>
- Hogg, M. A., Kruglanski, A., & Bos, K. (2013).** *Uncertainty and the Roots of Extremism* (Vol. 69). *Imagined Futures: Hope, Risk and Uncertainty* by Julia Cook. (2018). Cham : Springer International Publishing : Imprint Palgrave Macmillan.
- Karvonen, A., & van Heur, B. (2014a).** Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 379–392. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12075>
- Karvonen, A., & van Heur, B. (2014b).** Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities: Introduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 379–392. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12075>
- Karvonen, A., & van Heur, B. (2014c).** Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities: Introduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 379–392. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12075>
- Kenny, M. K. M., & Meadowcroft, J. M. J. (1999).** *Planning sustainability* edited by Michael Kenny and James Meadowcroft. London ; : New York : Routledge.
- Mack, R. P. (1971).** *Planning on uncertainty: Decision making in business and government administration*. Wiley-Interscience.
- Marris, P. (1987).** *Meaning and action: Community planning and conceptions of change* (2nd rev. ed). Routledge & Kegan Paul.
- Meadowcroft, J. (2009).** What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 42(4), 323–340. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9097-z>
- Myers, D. (2001).** SYMPOSIUM: Putting the Future in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 67(4), 365–367. <https://doi.org/10.1080/01944360108976244>
- Nowotny, H. (2015).** The radical openness of science and innovation. *EMBO Reports*, 16(12), 1601–1604.
- Olofsson, A., & Zinn, J. O. (2019).** *Researching Risk and Uncertainty: Methodologies, Methods and Research Strategies* edited by Anna Olofsson, Jens O. Zinn. Cham : Springer International Publishing : Imprint Palgrave Macmillan.
- Powell, R. C., & Vasudevan, A. (2007).** Geographies of Experiment. *Environment and Planning A*, 39(8), 1790–1793.
- Roper, S., & Tapinos, E. (2016).** Taking risks in the face of uncertainty: An exploratory analysis of green innovation. *Technological Forecasting & Social Change*, 112(C), 357–363.
- Savini, F. (2016).** Self-Organization and Urban Development: Disaggregating the City-Region, Deconstructing Urbanity in Amsterdam: Self-Organization and Urban Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(6), 1152–1169. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12469>
- Simone, A. (2013).** Cities of Uncertainty: Jakarta, the Urban Majority, and Inventive Political Technologies. *Theory, Culture & Society*, 30(7–8), 243–263. <https://doi.org/10.1177/0263276413501872>
- Thrift, N. (2004).** Intensities of feeling: Towards a spatial politics of affect. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), 57–78. <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00154.x>
- UN-Habitat. (2016).** *Urbanization and development: Emerging futures*. UN Habitat.

Onzekerheid-aversie in complexe plannings- vraagstukken: drie verklaringsmodellen

De casestudy van het complex project 'Nieuwe Sluis Zeebrugge'

Thomas Machiels¹

Stellingen

In tegenstelling tot onze steeds complexere en snellere veranderende plannings-
context worden onzekerheden systematisch genegeerd in grote stads- en
infrastructuurprojecten.

Onzekerheid-aversie houdt een adaptieve planningsaanpak en meer flexibiliteit tegen.

Volgens actoren in de praktijk bestaat er een positieve correlatie tussen de juridische
instabiliteit van een beslissing en het aantal onzekerheden dat er nog aan vasthangt.
Goed bestuur onterecht gerelateerd aan zo weinig mogelijk onzekerheid – onterecht
volgens deze paper

Verregaande institutionele veranderingen in formele regelgeving, procedures en
instrumenten; en een mentaliteitsshift van informele routines en dagelijkse praktijk
zijn nodig om beter met onzekerheden om te gaan.

Onzekerheid-aversie in complexe planningsvraagstukken: drie verklaringsmodellen

De casestudy van het complex project 'Nieuwe Sluis Zeebrugge'

Thomas Machiels

"Planners hate uncertainty as much as most other people do, and they spend their working lives trying to reduce it" (Christensen, 1985, p.63)

1. Inleiding

Onzekerheden zijn een onvermijdbaar en integraal deel van grote stads- en infrastructuur projecten, de zogenaamde 'megaprojecten' (Salet et al., 2013). Megaprojecten zijn complexe planningsvraagstukken bij uitstek omwille van hun grootschaligheid, hoge investeringskost, lange doorlooptijd, veel betrokken en geïmpacteerde stakeholders, en hun grote impact (Flyvbjerg, 2014). Studies hebben de afgelopen twintig jaar in toenemende mate aangetoond dat mislukte projecten – kostenoverschrijdingen, vertragingen, slechte resultaten, onverwachte impacts – eerder de regel dan uitzondering zijn (zie o.m. Flyvbjerg et al., 2002). Er zijn verschillende onderliggende verklaringen voor het systematisch falen van zulke grote en complexe planningsvraagstukken (Denicol et al., 2020, Flyvbjerg et al., 2018). Een daarvan houdt verband met de inherente complexiteit en onzekerheden. Gefaalde plannen en projecten kunnen niet zomaar verklaard worden door de aanwezigheid van onzekerheid, maar wel door het negeren en ontkennen ervan door middel van de rationele *planning and control aanpak* (Skrimizea et al., 2019). De voorkeur wordt hierbij gegeven aan het simplificeren van projecten (Giezen, 2013).

Simplificatie door middel van een rationele aanpak – ook wel '*predict and control*' genoemd (Koppenjan et al., 2011) – is bijna gedoemd te mislukken. De rationele aanpak is gericht op het accuraat voorspellen van verwachte kosten, baten en effecten; en het 'wegwerken' van complexiteit en onzekerheid (Koppenjan et al., 2011). Veel gebruikte instrumenten hiervoor zijn de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) en het milieueffectenrapport (MER). In beide wordt nauwelijks aandacht besteed aan onzekerheden (Beukers et al., 2012, Leung et al., 2015). Bij voorkeur worden inschattingen of prognoses gemaakt voor één 'exact' toekomstscenario. In het beste geval wordt onzekerheid onder de loep genomen met een sensitiviteitsanalyse. Dit test enkel de marges van de voorspelde 'zekerheid', in plaats van radicaal maar plausibele alternatieve toekomstscenario's te bepalen. Onze huidige planningscontext is doordrongen van complexiteit en onzekerheid, waardoor de *predict and control* aanpak niet langer werkt (Bergsma et al., 2019). Onzekerheden negeren doet ze niet verdwijnen. Bijgevolg wordt door academici meer en meer gepleit voor een verschuiving naar een adaptieve planningsaanpak met meer flexibiliteit; een aanpak die onzekerheden erkent en inspeelt op onverwachte veranderingen (zie o.m. Bergsma et al., 2019, Giezen, 2013).

Ondanks de steeds luidere roep in de literatuur voor een shift in mentaliteit en praktijk blijft *predict and control* dominant. Planners en beleidsmakers vermijden steevast en systematisch onzekerheden. Deze paper wil daarom antwoord geven op de vraag "waarom worden onzekerheden genegeerd? Wat verklaart onzekerheid-aversie?". De eerste doelstelling van deze studie is het ontwikkelen van een theoretisch kader om onzekerheid-aversie te verklaren. Het kader bestaat uit drie verklaringsmodellen die in het tweede hoofdstuk worden geïntroduceerd. De tweede doelstelling is het verifiëren van de waarde van dit kader via een toepassing op het lopende havenproject 'Nieuwe Sluis Zeebrugge' in Vlaanderen. De onderzoeksmethode en het havenproject worden toegelicht in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier worden de resultaten van de toepassing beschreven. De derde en

laatste doelstelling is, gegeven de resultaten, het bediscussiëren van het belang van elk van de drie verklaringsmodellen en de implicaties hiervan voor de huidige planningsaanpak. De discussie en conclusie worden respectievelijk in hoofdstuk vijf en zes van de paper behandeld.

2. Drie modellen om het negeren van onzekerheden te verklaren

2.1 Het beperkte middelen model

De oorsprong van dit model gaat terug tot de jaren 1950, wanneer Herbert Simon het concept *'bounded rationality'* introduceert als een kritiek tegen het rationele model (Simon, 1997). Rationaliteit is beperkt omdat besluitvormers beslissingen nemen onderhevig aan kennis-, tijd- en budgettaire beperkingen (Simon, 1997). Besluitvormers doen daarom aan 'bevredigend gedrag' – *'satisficing behavior'* (Simon, 1997). Ze nemen beslissingen die bevredigend of 'goed genoeg' zijn in een situatie van onvolmaakte of gebrekkige kennis. Omdat we niet alles weten is het bijgevolg onmogelijk de realiteit te rationaliseren (Simon, 1997). Ook in de context van complexe planningsvraagstukken begeven besluitvormers zich in situaties van incomplete kennis en onzekerheid over de toekomst (van Marrewijk et al., 2008). De zoektocht naar plan- en projectalternatieven is beperkt in tijd, (financiële) middelen en vermogen (Sanderson, 2012). Tijdsdruk op politici om snelle beslissingen te nemen of beperkte middelen (bv kennis, werkkrachten, technieken) zijn voorbeelden van obstakels voor een meer gedetailleerde aanpak van onzekerheden. De essentie van dit eerste model is dat in de praktijk middelen ontbreken om op een goede manier effectief met onzekerheden om te gaan. Bijgevolg worden ze vermeden en genegeerd.

2.2 Het strategisch gedrag model

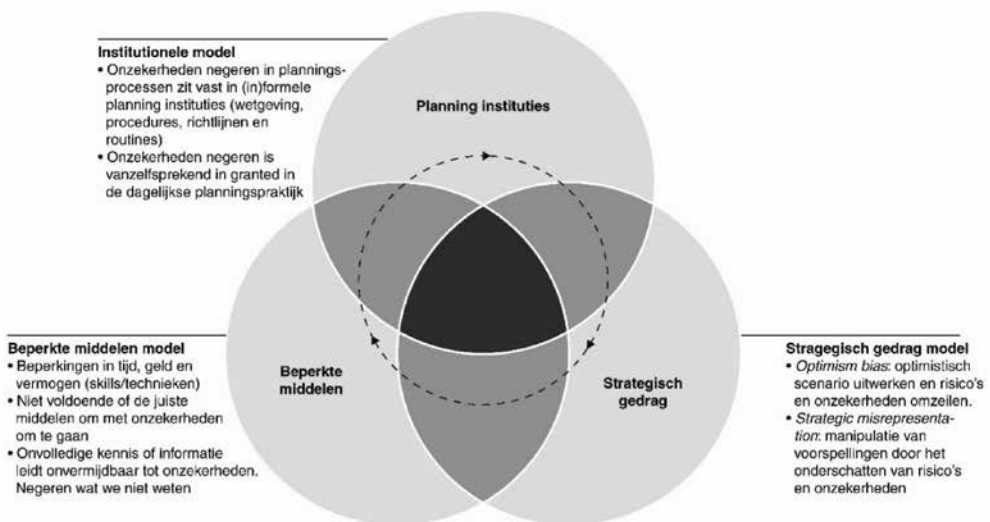
Het tweede model is gebaseerd op meer recente literatuur over megaprojecten van de Deense geograaf Bent Flyvbjerg. *Human bias* wordt beschouwd als de hoofdoorzaak voor het falen van projecten als gevolg van het onderschatten van de kosten of impacts (Flyvbjerg et al., 2018). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen *'optimism bias'* en *'strategic misrepresentation'*. *Optimism bias* betekent dat besluitvormers en planners bij het maken van voorspellingen slachtoffer worden van overmoed, optimisme en te veel zelfvertrouwen (Flyvbjerg et al., 2009). Een (te) optimistisch scenario wordt gecreëerd waarin gekende risico's en onzekerheden worden omzeild (Denicol et al., 2020). *Strategic misrepresentation*, misleiding of bedrog houdt in dat prognoses opzettelijk worden vervalst zodat plan- en projectvoorstellen eenvoudiger worden goedgekeurd (Flyvbjerg et al., 2009). Het vervalsen van prognoses wordt aangemoedigd omdat besluitvormers niet rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor onjuistheden (Flyvbjerg et al., 2002). Manipulatie gebeurt door het onderschatten van kosten, overschatten van baten, en negeren van risico's (Denicol et al., 2020). De essentie van dit tweede model is dat onzekerheden genegeerd en onderschat worden omwille van over optimisme, of opzettelijk omwille van strategische redenen.

2.3 Het institutionele model

Het institutionele of 'planning instituties model' komt voort uit het nieuw-institutionalisme en Douglas Norths definitie voor 'instituties'. North omschrijft instituties als *'the rules of the game'*, door mensen ontworpen formele en informele beperkingen, regels en afspraken die gedrag vormgeven en het dagelijks leven structureren (North, 1990). Toegepast in deze paper kijkt dit model naar de manier waarop formele en informele planning instituties het gedrag van planners en besluitvormers tegenover onzekerheden bepalen in complexe planningsvraagstukken. Formele instituties zijn planningswetten, contracten, regelgeving,

officiële procedures en instrumenten. Het MER is bijvoorbeeld een geïnstitutionaliseerd instrument met een eigen regelgeving en procedures op Europees en Vlaams niveau. Informele instituties zijn normen, gedragsregels, gewoonten en routines die als vanzelfsprekend worden beschouwd. De essentie van dit derde model is dat de dominante *predict and control* aanpak in stand wordt gehouden door diep gewortelde planning instituties. Daarin ontbreekt het aan regelgeving over het effectief omgaan met onzekerheden en is onzekerheid-aversie routine in de dagelijkse planningspraktijk.

Figuur 1 geeft de drie verklaringsmodellen schematisch weer. Meerdere modellen kunnen overlappen en voorkomen bij het verklaren van onzekerheid-aversie in een complex planningsvraagstuk. Daarnaast kan een verklaring in relatie staan tot, verbonden zijn met, of een invloed hebben op een andere verklaring. Zowel de mogelijke overlappings als relaties tussen de modellen zijn case afhankelijk, en worden verderop in onze casestudy geïllustreerd. Een analytisch onderscheid tussen de drie modellen blijft belangrijk omwille van hun theoretische onderbouwing en implicaties voor de planningspraktijk. Onzekerheid-aversie begrijpen en verklaren is een voorwaarde om aan te duiden op welke manier adaptieve planning en het erkennen van onzekerheden kan worden gefaciliteerd. Voor zover we weten is Deze paper de eerste die empirisch resultaat presenteert en verklaringen aanreikt over onzekerheid-aversie in een complex planningsvraagstuk.



Figuur 1. Verklaringsmodellen voor het negeren van onzekerheden

3. 'Nieuwe Sluis Zeebrugge' als single casestudy

Er wordt gekozen voor een single casestudy omdat een diepgaande analyse van het plannings- en besluitvormingsproces vereist is om onzekerheid-aversie ten volle te illustreren, begrijpen en verklaren. De gekozen case 'Nieuwe Zeesluis Zeebrugge' (NSZ) is een haveninfrastructuurproject voor de bouw van een tweede zeesluis in de haven van Zeebrugge, Vlaanderens tweede belangrijkste haven. Het is een lopend project waarin de verkenningsfase (voorbereiding) en onderzoeksfase (planniveau) inmiddels zijn afgerond. Tijdens de onderzoeksfase werd op planniveau door de Vlaamse Regering een keuze gemaakt voor de locatie van de nieuwe sluis. Tijdens de huidige uitwerkingsfase op project-

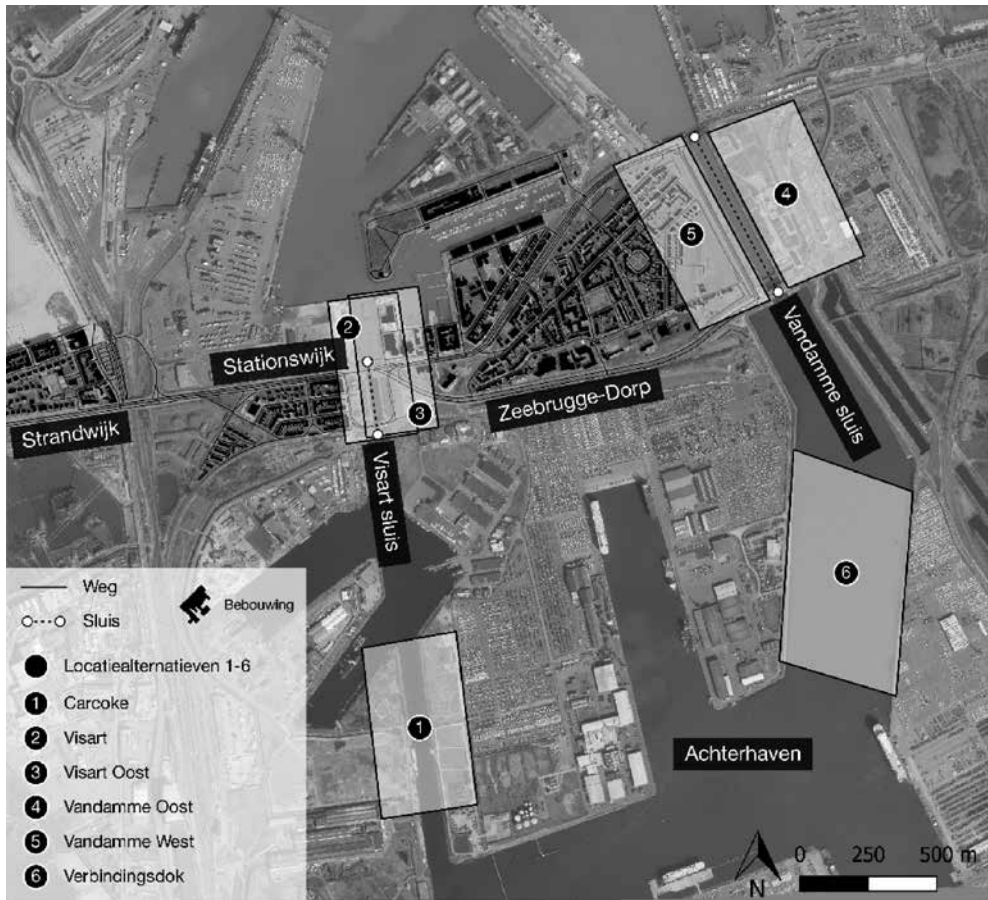
niveau worden het ontwerp van de sluis en bijhorende maatregelen voor de gekozen locatie uitgewerkt. Omdat onzekerheden het hoogst zijn tijdens de vroege fases van een project (Williams et al., 2019), wordt in deze paper onzekerheid-aversie onderzocht tijdens de onderzoeksfase (planniveau) van dit havenproject.

3.1 Nieuwe Sluis Zeebrugge: een introductie

De haven van Zeebrugge is gelegen in de provincie West-Vlaanderen, vlak aan de Noordzee. Het dorp Zeebrugge telt ongeveer 4300 inwoners en maakt deel uit van de Stad Brugge. Het dorp is gelegen binnen de grenzen van de haven en bestaat uit drie wijken: Zeebrugge-Dorp, Stationswijk en Strandwijk. De oude Visart-sluis van de haven werd gebouwd in 1907 en is inmiddels gedateerd en te klein voor de moderne scheepvaart. Het grote havenverkeer heeft vandaag enkel toegang tot de achterhaven via de Vandamme Sluis. Deze grote sluis werd in gebruik genomen in 1985, maar vertoont in toenemende mate defecten en sporen van slijtage. Als de Vandamme Sluis langdurig zou uitvallen, is de achterhaven onbereikbaar voor inkomend verkeer, en kunnen schepen aangemeerd in de achterhaven Zeebrugge niet meer verlaten. Om het risico op een economische uitval te vermijden, is er sinds begin jaren 2000 een consensus over de nood aan een tweede grote sluis. Tot 2016 werd ondanks veel onderzoekswerk weinig vooruitgang geboekt omwille van protest en juridische procedures.

Vanaf 2016 werd het project nieuw leven ingeblazen met het Vlaamse 'Decreet betreffende complexe projecten', een nieuwe procedure om complexe projecten sneller, met meer transparantie, openheid en een brede betrokkenheid van stakeholders te realiseren. De procedure gidst complexe projecten doorheen vier fases: de initiatie- of verkenningsfase, de onderzoeksfase op planniveau, de uitwerkingsfase op projectniveau en de uitvoeringsfase. Deze paper analyseert enkel de onderzoeksfase die liep van september 2016 tot juni 2019. Tijdens deze tweede fase werden zes locatiealternatieven voor de nieuwe sluis en een bijhorende regionale weg NX om lokaal en regionaal verkeer te scheiden onderzocht en vergeleken. Een geïntegreerd onderzoek werd in het najaar van 2017 beëindigd, bestaande uit onder andere een nautische screening (NS), een MKBA en een MER. De NS is een maritiem onderzoek dat elk alternatief scoort op basis van veiligheid en toegankelijkheid tot de achterhaven.

Op basis van dit geïntegreerd onderzoek sprak de Vlaamse Regering in maart 2018 haar voorkeur uit voor locatiealternatief 2, 'Visart', een nieuwe sluis op de locatie van de oude Visart-sluis met de NX als tunnel onder de nieuwe sluis. Het Visart alternatief heeft een geraamde kostprijs van 1.09 miljard euro. De keuze leidde tot hevige kritiek van ontevreden inwoners, de getroffen jachthaven, lokale politici, de visserijcluster en enkele getroffen havenbedrijven. Tegenstanders wijzen erop dat 'Visart' de laagste score heeft in de nautische screening, maar vrezen vooral dat een sluis te midden van twee dorpswijken een onomkeerbare negatieve impact zal hebben op de leefbaarheid van het dorp. Het duurder (1.46 miljard) maar met hogere winsten alternatief Verbindingsdok genoot de voorkeur van veel inwoners en de Stad Brugge, omwille van zijn afgelegen locatie in de achterhaven. Ondanks de vele vragen en bezorgdheden tijdens de daaropvolgende adviesrondes en het openbaar onderzoek, werd de beslissing in mei 2019 officieel bekrachtigd door de Vlaamse Regering in het 'voorkeursbesluit'. De Vlaamse Minister voor Mobiliteit en Openbare Werken beargumenteerde de keuze voor 'Visart' omwille van de aanvaardbare kostprijs en bouwtijd in vergelijking met andere alternatieven. Een actieplan dat zal worden uitgewerkt op projectniveau, belooft nautische optimalisaties en mitigerende maatregelen om de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het dorp te garanderen. Momenteel loopt er ook



Figuur 2. Zeebrugge: dorp, haven en locatiealternatieven op planniveau

een juridisch proces voor de Raad van State na bezwaren van tegenstanders. De uitspraak van de Raad van State wordt begin 2021 verwacht en kan nog roet in het eten gooien.

3.2 Onderzoeksmethode: documentanalyse en interviews

In deze casestudy wordt een documentanalyse gecombineerd met interviews. Documenten laten toe de inhoud van het project in de diepte te begrijpen. Interviews helpen om het proces achter de schermen te reconstrueren. De documentanalyse bestaat uit regelgevende documenten (bv. regelgeving MER), projectdocumenten (bv. samenvatting openbaar onderzoek, MKBA...) en nieuwsberichten. Het doel is om met de documentanalyse te illustreren tot op welke hoogte projectelementen officieel worden geïdentificeerd, onderzocht en gecommuniceerd als onzekerheden in de onderzoeksrapporten (MKBA, MER, NS) die de besluitvorming ondersteunen; en of onzekerheden de besluitvorming beïnvloed hebben. Die resultaten worden vergeleken met bezorgdheden en vragen uitgedrukt tijdens de adviesrondes en het openbaar onderzoek. Zo kan worden nagegaan of bezorgdheden of vragen die als onzekerheden kunnen worden geïnterpreteerd, wel of niet erkend worden als onzekerheid in de beleidsevaluatie en het besluitvormingsproces. Aanvullend werden tussen september 2019 en maart 2020 interviews afgenomen met 17 verschillende interne en externe stakeholders en organisaties. Tijdens de interviews werd gevraagd hun visie op het besluitvormingsproces toe te lichten, aan te geven welke

onzekerheden voor hen belangrijk zijn, en of deze onzekerheden volgens hen wel of niet erkend worden en waarom. Op die manier staan de interviews ons toe eventuele onzekerheid-aversie te illustreren en verklaren.

4. Resultaten: onzekerheden en onzekerheid-aversie in het NSZ project

4.1 Documentanalyse: weinig 'officiële' onzekerheden, veel vragen en bezorgdheden

De MKBA richtlijnen voor transportinfrastructuurprojecten schrijven voor dat een sensitiviteitsanalyse zou moeten worden uitgevoerd voor onzeker geachte elementen. In de MKBA van het NSZ project blijft de sensitiviteitsanalyse beperkt tot een toe- en afname van de totale kostprijs met 25% voor elk van de alternatieven. Er wordt niet onderzocht welke specifieke elementen onzeker zijn en gevolgen kunnen hebben voor de kostprijs, laat staan de verwachte opbrengsten. Het maakt ook geen onderscheid tussen alternatief-specifieke onzekerheden. Volgens de regelgeving voor milieueffectenrapportage in Vlaanderen moet er een verplicht hoofdstuk 'Leemten in de kennis' worden opgenomen in het MER. Hierin moeten alle kennisleemten of onzekerheden worden beschreven. In het MER van het NSZ project is dat één kennisleemte, beschreven op één pagina op een totaal rapport van meer dan 350 pagina's. De geïdentificeerde kennisleemte is een onzekerheid over de mogelijke impact van het alternatief Verbindingsdok op een nabijgelegen natuurgebied ten gevolge van mogelijke wijzigingen van het grondwater. Het natuurgebied is beschermd onder de Europese 'Natura 2000' regelgeving. Om de kennisleemte te dichten zijn extra grondwatermodelleringen nodig die in dit project niet werden ondernomen. Bijgevolg moet een worst-case scenario worden toegepast ten gevolge van de Natura 2000 regelgeving. Dit houdt in dat het 'Verbindingsdok' niet vergunbaar is omdat een negatieve impact op het beschermd natuurgebied niet uitgesloten is. Deze onzekerheid was een van de drie argumenten van de Vlaamse Regering om het alternatief niet te kiezen, naast de hoge kostprijs en uitvoeringstijd.

De onderzoeksrapporten die de besluitvorming ondersteunen beantwoorden aan de *predict and control* aanpak. Prognoses zijn gemaakt voor één toekomstscenario en de rapporten laten uitschijnen dat er geen onzekerheden zijn. Dit staat in contradictie met de vele bezorgdheden en vragen die naar boven kwamen nadat in maart 2018 een eerste keer voor Visart was gekozen. Veel van deze vragen en bezorgdheden kunnen als onzeker worden beschouwd, omdat aan het einde van de onderzoeksfase hun uitkomst en effect op het project onzeker zijn. Enkele voorbeelden zijn (I) de impact van het project op de leefbaarheid van het dorp, de visserijcluster in de haven en de werking van de jachthaven; de (II) nog onuitgewerkte mitigerende maatregelen en hun beoogde effect (bv 'leefbaarheidsplan'); (III) het aantal onteigeningen; (IV) de optimalisaties vereist in het ontwerp om de nautische toegankelijkheid en score op te krikken; (V) en de totale projectkosten ten gevolge van de nog niet meegerekende nautische optimalisaties en mitigerende maatregelen. De meeste van deze bezorgdheden worden erkend door het projectteam. Door middel van de nog uit te werken details in het 'actieplan' wordt de belofte gemaakt aan deze bezorgdheden te beantwoorden. Ze worden echter beschouwd als 'oplosbare uitdagingen', maar niet erkend als onzekerheden, en bijgevolg niet aangepakt als onzekerheden rekening houdend met verschillende mogelijke uitkomsten en scenario's. De interviews verklaren deze contradictie en er sprake is van onzekerheid-aversie in officiële projectdocumenten.

4.1 Interviews: het negeren van onzekerheden onthuld

4.1.1 Het identificeren en omgaan met onzekerheden

Interne stakeholders legden tijdens de interviews uit dat onzekerheden enkel ad hoc of helemaal niet worden geïdentificeerd. Ze komen doorheen het project naar voren tijdens vergaderingen, consultaties of participatie momenten; “dat popt dan op” (interview Arcadis). Indien onzekerheden toch naar boven komen, wordt er op twee manieren mee omgegaan. Ten eerste worden onzekerheden weggewerkt of uitgeklaard via overleg en discussie. Open communicatie moet leiden tot een consensus over welke aanname, parameter of resultaat gebruikt zal worden in de MKBA of MER. Onzekerheden wegwerken betekent het bereiken van een ‘overeengekomen’ of ‘gecreëerde’ zekerheid eerder dan mogelijke toekomstscenario’s uitwerken. Ten tweede worden onzekerheden opgeschoven naar de volgende fase; in dit geval naar de uitwerkingsfase op projectniveau. Bezorgdheden over het gekozen alternatief ‘Visart’ staan opgenomen in het actieplan. De adjunct kabinetschef van de toenmalige Minister van Mobiliteit en Openbare Werken stelde dat “het voorkeursbesluit blinkt uit in onduidelijkheid”. Er moet nog heel wat worden uitgeklaard en uitgewerkt, maar onduidelijkheden zijn eerder oplosbare problemen dan onzekerheden. Deze neiging naar een ‘overeengekomen zekerheid’ creëert de illusie dat er geen onzekerheden zijn, ondanks de vele vragen en bezorgdheden. Deze tegenstelling kan worden verklaard door het toepassen van de drie verklaringsmodellen voor onzekerheid-aversie.

4.1.2 Onzekerheden negeren omwille van beperkte middelen

Beperkte middelen verklaart gedeeltelijk waarom de kennisleemte bij alternatief Verbindingsdok (6) niet verder werd onderzocht aan de hand van grondwatermodelleringen. Tijd bleek een belangrijke factor om geen verder onderzoek te doen. Verschillende respondenten haalden aan dat extra tijd en geld geïnvesteerd zou moeten worden om die kennisleemte weg te werken alvorens het Verbindingsdok gekozen kon worden. Omdat het project al van begin 2000 aansleept en de Vandamme sluis er niet jonger op wordt, heeft een snelle beslissing de voorkeur. Volgens de Stad Brugge hebben de inwoners in Zeebrugge ook genoeg van al dat studiewerk. Het heeft lang genoeg geduurd; ook de haven wil een snelle beslissing en tijd voor verder studiewerk is er niet. Er is hier dus sprake van onzekerheid-aversie ten gevolge van tijdsbeperkingen omdat mede hierdoor het Verbindingsdok alternatief als optie afviel, en zo verder geen rekening moest worden gehouden met deze onzekerheid.

4.1.3 Onzekerheden negeren omwille van strategisch gedrag

Verschillende stakeholders, voornamelijk externen, omschreven het besluitvormingsproces als een politiek proces waarin de keuze is gevallen voor de voorkeur van de Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken. De MKBA en MER worden gezien als politiek gemanipuleerd en gestuurd. De Vlaamse Visveiling denkt “dat er zaken ondergewaardeerd en zaken overgewaardeerd zijn, om de uitkomsten te hebben waar dat ze ze willen hebben (...) de impact van zulke grote projecten op de omgeving zijn onderschat”. Verder denkt de Vlaamse Visveiling dat “ze zich illusies maken over de kostprijs, maar daarop hebben ze hun beslissing genomen”. Het lokale actiecomité ‘Zeebrugge Onder Druk’ gelooft ook dat “de studies zijn gevoerd om Visart in een goed daglicht te stellen”. Volgens het actiecomité zijn bepaalde kosten bewust uit het alternatief Visart gelaten (bv. de vereiste nautische optimalisaties). Tegelijk geloven ze dat er opzettelijk onnodige keuzes zijn gemaakt om het Verbindingsdok alternatief duurder te maken dan Visart. Zelfs de CEO van de Haven – interne stakeholder – twijfelt aan de neutraliteit van de rapporten. Hij gaf aan dat

verschillende baten niet mee in rekening werden genomen bij het Carcoke alternatief dat de voorkeur van de Haven genoot, omdat “men niet wenste dat het Carcoke alternatief er misschien al te goed ging uitkomen”.

4.1.4 Onzekerheden negeren omwille van planning instituties

Vertrekkende vanuit dit derde model worden onzekerheden genegeerd omwille van regelgeving, procedures en routines die onzekerheid-aversie voorschrijven. In deze case werd uit de interviews snel duidelijk dat onzekerheden kosten wat kost vermeden moeten worden in officiële documenten om de besluitvorming juridisch sterk te maken en juridische procedures te doorstaan. De MER coördinator van Arcadis gaf aan dat het hoofdstuk ‘leemten in de kennis’ bij de MER belangrijk en verplicht is, maar dat er toch niet veel tijd aan wordt besteed. Ze stelde dat “je grote leemten moet oplossen voor je een beslissing kan nemen. Daarom zijn we denk ik geneigd daar niet zoveel van op te schrijven (...) omdat het een open deur is voor een bezwaarindiener”. Je begeeft je op glad ijs wanneer je aan het einde op projectniveau nog kennisleemten hebt. De onderzoeksrapporten worden opgesteld om zo weinig mogelijk onzekerheden te bevatten als je juridisch sterk wil staan.

De perceptie dat robuuste en juridisch onaantastbare besluitvorming impliceert dat je zo weinig mogelijk onzekerheden mag hebben, wordt helemaal duidelijk bij de kennisleemte van het alternatief Verbindingsdok. Daar wordt gesteld dat zelfs met extra grondwateronderzoek de eigenlijke impact pas gekend zou zijn na realisatie. In dit geval blijft er altijd onzekerheid hangen. Bijgevolg bepaalt de regelgeving dat het voorzorgsprincipe en worst-case scenario moeten worden toegepast en dus niet voor dit alternatief gekozen kan worden. het Agentschap Natuur en Bos stelde dat als je voor dit alternatief kiest, “dan stel je je kwetsbaar op naar juridische procedures”. Volgens de adjunct-kabinetschef was deze kennisleemte de grootste reden waarom de Vlaamse Regering niet koos voor het Verbindingsdok: “er is niet gekozen voor het Verbindingsdok omdat de milieueffecten onduidelijk waren, en daar was het risico te groot dat het (juridisch) niet stand ging houden”.

5. Discussie en conclusie

De drie verklaringsmodellen zijn elk van toepassing op de case ‘Nieuwe Sluis Zeebrugge’, en worden ook herkend in de interviews met zowel interne en externe stakeholders. Het beperkte middelen model verklaart hoe tijdsbeperkingen verder onderzoek naar de kennisleemte bij het Verbindingsdok alternatief onmogelijk maakten. Deze kennisleemte was overigens de enige geïdentificeerde onzekerheid in de onderzoeksrapporten. Beperkte middelen verklaren echter niet waarom de vele vragen en bezorgdheden na de keuze voor ‘Visart’ niet als onzekerheden in het project werden meegenomen. Daarnaast werd extra onderzoek naar de kennisleemte onnodig geacht omdat de besluitvormer ook andere argumenten had tegen dit alternatief – te lange bouwtijd en te duur. De Vlaamse Regering en de Minister voor Mobiliteit en Openbare werken gaven de voorkeur aan ‘Visart’. Het strategisch gedrag model lijkt dan een belangrijkere rol te hebben gespeeld in het negeren van onzekerheden. Het gevoel dat de onderzoeksrapporten politiek gestuurd zijn, is sterk aanwezig onder de respondenten. Zo zou de kostprijs voor van ‘Visart’ opzettelijk gedrukt zijn door bepaalde kosten niet mee in rekening te nemen. Dit wijst op manipulatie of *strategic misrepresentation*. Omdat de Vlaamse Overheid in dit geval niet enkel de besluitvormer maar ook de initiatiefnemer en betaler van het project is, draait het ook op voor de gevolgen van mogelijke onderschattingen in de onderzoeksrapporten. Met andere woorden, optimism bias of zelfbedrog is ook een mogelijke verklaring.

Het planning instituties model geeft echter een meer onderliggende verklaring waarom onzekerheden tijdens het gehele proces zo veel mogelijk worden vermeden en genegeerd. Volgens de meeste stakeholders is er een positieve correlatie tussen de juridische instabiliteit van een beslissing en de mate waarin onzekerheden officieel opgenomen worden in onderzoeksrapporten en besluitvorming. Om juridische bezwaren te doorstaan, moeten onzekerheden koste wat kost vermeden worden in officiële documenten, of ze nu wel of niet het resultaat zijn van manipulatie, over optimisme, of beperkte middelen. Goed bestuur of goede besluitvorming vereist onzekerheden 'wegwerken', wat doorgaans onzekerheid-aversie betekent. Dit wordt bekrachtigd door het streven naar een 'overeengekomen zekerheid'. Het probleem hierbij is dat onzekerheden niet werkelijk worden uitgeklaard maar vermeden worden. Dit houdt het risico in dat onverwachte gevolgen kunnen leiden tot kostenoverschrijdingen; vertragingen; zwakke resultaten; onvoorziene (lokale) impacts op ruimte, milieu en maatschappij; of simpelweg gefaalde projecten. Het erkennen van onzekerheden en proactief omgaan met onzekerheden vereist verregaande formele institutionele veranderingen in regelgeving en procedures enerzijds; en informeel een mentaliteitsshift in de dagelijkse routines en praktijk tegenover onzekerheden anderzijds.

Hoewel het planning instituties model een meer diepgaande verklaring biedt voor onzekerheid-aversie, staat het in relatie tot de twee andere modellen. Het in stand houden van formele en informele instituties die onzekerheid-aversie voorschrijven kan binnen de agenda's passen van verschillende actoren omwille van strategische redenen en door gebrek aan aansprakelijkheid. Politici kunnen zogenaamd 'goed geïnformeerde' beslissingen nemen; onderzoeksbureaus die de onderzoeksrapporten opstellen zijn niet verantwoordelijk voor foute prognoses omdat ze *'the rules of the game'* volgen; en belastingbetalers betalen de prijs voor slechte beslissingen. Ook werd in deze casestudy aangetoond dat gebrek aan tijd en geld kan leiden tot het niet verder onderzoeken van onzekerheden. Tijdsgebrek zou strategisch kunnen worden ingezet om zo een alternatief te verwerpen, zoals bij het Verbindingsdok het geval bleek. Dit wordt op zijn beurt dan weer gedreven door regelgeving en instituties die eisen dat een alternatief wordt verworpen indien het nog onzekerheden bevat.

Deze casestudy illustreert de waarde van de drie verklaringsmodellen. Het beperkte middelen model en het strategisch gedrag model worden echter gelegitimeerd en gesterkt door een meta-niveau van formele en informele planning instituties die onzekerheid-aversie voorschrijven. Om de stap te zetten naar meer flexibiliteit in complexe planningsvraagstukken, moet eerst aan de voorwaarde voldaan zijn van het erkennen in plaats van negeren van onzekerheden. Begrijpen waarom onzekerheden systematisch genegeerd worden in een planningscontext met steeds meer onvermijdbare complexiteit en onzekerheid verrijkt niet enkel ons inzicht, maar toont ook de weg naar een alternatieve aanpak. Effectief en proactief omgaan met onzekerheden vereist een mentaliteitsshift en verregaande institutionele veranderingen. Een uitgebreider relaas hierover valt helaas buiten de opzet van deze paper. Het recente onderzoek van Bergsma et al. (2019) over institutionele veranderingen in Nederlandse infrastructuurplanning is een goed vertrekpunt. Tot slot, hoewel deze case representatief is voor infrastructuurprojecten in Vlaanderen, wordt aangemoedigd de verklaringsmodellen verder uit te diepen en bovenal toe te passen op andere cases en in diverse planningscontexten. Omgekeerd zijn ook casestudies waarin wel proactief met onzekerheden wordt omgegaan enorm waardevol.

Referenties

- BERGSMA, E., GIEZEN, M., SCHALKWIJK, B. & BÜSCHER, C. 2019.** Adapting to new realities: an analysis of institutional work in three cases of Dutch infrastructure planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62, 88-105.
- BEUKERS, E., BERTOLINI, L. & TE BRÖMMELSTROET, M. 2012.** Why Cost Benefit Analysis is perceived as a problematic tool for assessment of transport plans: A process perspective. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46, 68-78.
- CHRISTENSEN, K. S. 1985.** Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51, 63-73.
- DENICOL, J., DAVIES, A. & KRYSTALLIS, I. 2020.** What Are the Causes and Cures of Poor Megaproject Performance? A Systematic Literature Review and Research Agenda. *Project Management Journal*, 8756972819896113.
- FLYVBJERG, B. 2014.** What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, 45, 6-19.
- FLYVBJERG, B., ANSAR, A., BUDZIER, A., BUHL, S., CANTARELLI, C., GARBUJO, M., GLENTING, C., HOLM, M. S., LOVALLO, D., LUNN, D., MOLIN, E., RØNNEST, A., STEWART, A. & VAN WEE, B. 2018.** Five things you should know about cost overrun. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 118, 174-190.
- FLYVBJERG, B., GARBUJO, M. & LOVALLO, D. 2009.** Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models for Explaining and Preventing Executive Disaster. *California Management Review*, 51, 170-193.
- FLYVBJERG, B., SKAMRIS HOLM, M. K. & BUHL, S. L. 2002.** Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? *Journal of the American Planning Association*, 68, 279-295.
- GIEZEN, M. 2013.** Adaptive and strategic capacity: navigating megaprojects through uncertainty and complexity. *Environment and Planning B-Planning & Design*, 40, 723-741.
- KOPPENJAN, J., VEENEMAN, W., VAN DER VOORT, H., TEN HEUVELHOF, E. & LEIJTEN, M. 2011.** Competing management approaches in large engineering projects: The Dutch RandstadRail project. *International Journal of Project Management*, 29, 740-750.
- LEUNG, W., NOBLE, B., GUNN, J. & JAEGER, J. A. G. 2015.** A review of uncertainty research in impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 116-123.
- NORTH, D. C. 1990.** *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge university press.
- SALET, W., BERTOLINI, L. & GIEZEN, M. 2013.** Complexity and Uncertainty: Problem or Asset in Decision Making of Mega Infrastructure Projects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 1984-2000.
- SANDERSON, J. 2012.** Risk, uncertainty and governance in megaprojects: A critical discussion of alternative explanations. *International Journal of Project Management*, 30, 432-443.
- SIMON, H. A. 1997.** *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*, New York, Free Press.
- 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, 122-142.
- VAN MARREWIJK, A., CLEGG, S. R., PITSIS, T. S. & VEENSWIJK, M. 2008.** Managing public-private megaprojects: Paradoxes, complexity, and project design. *International Journal of Project Management*, 26, 591-600.
- WILLIAMS, T., VO, H., SAMSET, K. & EDKINS, A. 2019.** The front-end of projects: a systematic literature review and structuring. *Production Planning & Control*, 30, 1137-1169.

Randvoorwaarden voor het benutten van het aanpassingsvermogen in stedelijke bereikbaarheidsregio's

Een illustratie aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant

Ingo Bousema¹

Stellingen

Het conceptualiseren van stedelijk bereikbaarheidsregio's als polycentrische governance systemen helpt zicht te krijgen op het aanpassingsvermogen

Het potentiële aanpassingsvermogen van bereikbaarheidsregio's kan benut worden door te sturen op randvoorwaarden

De onzekere toekomst vraagt om waardering van de ogenschijnlijke inefficiënties van de mengelmoes aan besluitvormingscentra in de bereikbaarheidsregio's

1 Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Landleven 1, 9747AD Groningen
i.t.j.bousema@rug.nl

Randvoorwaarden voor het benutten van het aanpassingsvermogen in stedelijke bereikbaarheidsregio's

*Een illustratie aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant
Ingo Bousema*

Inleiding

Het bereikbaarheidsvraagstuk van stedelijke regio's is urgent en uitdagend. Urgent omdat bereikbaarheid wordt beschouwd als een belangrijke factor die bijdraagt aan de economische vitaliteit van deze stedelijke regio's. Gesteld wordt dat het makkelijk bereiken van de regio en het verplaatsen binnen de regio economische activiteit bevorderen. Door de aanhoudende economische groei van stedelijke regio's zoals Eindhoven, Utrecht en Amsterdam staat deze bereikbaarheid onder druk. Om de stedelijke regio's economisch vitaal te houden moet de bereikbaarheid dus verbeterd worden.

Daarnaast is het bereikbaarheidsvraagstuk in alle gevallen uitdagend vanwege de complexiteit van stedelijke regio's. Ten eerste, omdat elke regio bestaat uit een netwerk van besluitvormingscentra die met elkaar verstrengeld zijn. Besluitvormingscentra zijn formele of informele groepen van mensen die individuen hebben aangewezen om besluiten te nemen voor de hele groep (Stephan et al., 2019). In de context van bereikbaarheidsregio's kunnen besluitvormingscentra bijvoorbeeld gemeenten en informele samenwerkingsverbanden zijn. Elk centrum heeft zijn eigen belang, en streeft dit na door bepaalde acties uit te voeren. De centra zijn met elkaar verstrengeld omdat hun acties verschillende positieve en negatieve gevolgen hebben voor elkaar. Ten tweede, worden stedelijke regio's geconfronteerd door onzekerheden op het gebied van technologie, economie, maatschappelijke opinie en politiek. Het is vaak onduidelijk welke ontwikkeling, zoals zelfrijdende auto's en MaaS, in de toekomst een belangrijke rol zullen hebben in de stedelijke regio. Investerings die nu verstandig lijken, kunnen daardoor over 10 jaar al verouderd zijn. De complexiteit van stedelijke regio's maakt dat de toekomst onvoorspelbaar is. Besluitvormingscentra zijn dus genoodzaakt zich continu aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Het conceptualiseren van stedelijke bereikbaarheidsregio's als polycentrische governance systemen kan helpen om inzicht te krijgen in het aanpassingsvermogen van besluitvormingscentra. Polycentrische governance systemen bestaan uit verschillende (deels) onafhankelijke besluitvormingscentra die met elkaar samenwerken, concurreren en geschillen beslechten (Ostrom et al., 1961). Door onderlinge relaties kunnen besluitvormingscentra van elkaars succes en falen leren en hun acties daarop aanpassen (Axelrod & Cohen, 2000). Dit proces van kopiëren en combineren zorgt voor een gevarieerd palet aan acties binnen het systeem die mogelijk bruikbaar zijn in tijden van verandering. Hierom wordt een hoog aanpassingsvermogen vaak geassocieerd met polycentrische governance systemen.

Het potentiële aanpassingsvermogen in polycentrische governance systemen wordt echter niet altijd benut. Polycentrische governance systemen kunnen ten prooi vallen aan te veel of te weinig variatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer geschillen de samenwerking ondermijnen. Anderzijds kunnen geschillen juist tot innovatieve oplossingen leiden (Jehn & Bendersky, 2003). De relaties tussen besluitvormingscentra is dus geen voorwaarde dat het aanpassingsvermogen wordt benut. Bepaalde randvoorwaarden zijn nodig om het potentiële aanpassingsvermogen van polycentrische governance systemen te benutten. Het doel van dit artikel is om meer inzicht te krijgen in het aanpassingsvermogen van stedelijke bereikbaarheidsregio's. Om dit doel te behalen worden de vijf randvoorwaarden van Carlisle en Gruby (2019) voor het benutten van aanpassingsvermogen in polycentrische

governance systemen geïllustreerd aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant. In het vervolg van het artikel zal eerst ingegaan worden op de vijf randvoorwaarden. Vervolgens wordt de opzet van de illustratie besproken. Daarna volgt de illustratie van de agenda. Tot slot, worden lessen getrokken uit de illustratie en een aantal aanbevelingen gedaan.

Randvoorwaarden voor aanpassingsvermogen

Carlisle & Gruby (2019) hebben de volgende vijf randvoorwaarden geïdentificeerd uit literatuur over polycentrische governance systemen in verschillende vakgebieden: (1) Besluitvormingscentra passen diverse instituties toe; (2) algemeen toepasbare regels structureren acties en gedrag in het systeem; (3) relaties tussen besluitvormingscentra bevorderen constructief overleg en leren; (4) mogelijkheden om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen; (5) formele en informele mogelijkheden om geschillen op te lossen. Hieronder wordt besproken wat deze randvoorwaarden precies inhouden en hoe ze het aanpassingsvermogen in polycentrische governance systemen kunnen beïnvloeden.

Besluitvormingscentra passen diverse instituties toe

Eenzijds is het aannemelijk te denken dat een variatie aan regels, normen en strategieën logischerwijs uit een variatie aan verschillende besluitvormingscentra volgt. Anderzijds is het mogelijk dat in een polycentrisch governance systeem een bepaalde beleidsvorm of aanpak gaat domineren (Carlisle & Gruby, 2019), wat ten koste kan gaan van de variatie in het systeem. Een beperkte variatie aan instituties is onwenselijk om twee redenen. Ten eerste, omdat het onwaarschijnlijk is dat één optimale beleidsvorm of aanpak bestaat (Ostrom, 1999). Ten tweede, omdat door een gebrek aan variatie besluitvormingscentra hun acties niet kunnen aanpassen. Binnen het systeem zijn namelijk minder acties om van te leren en deze te kopiëren of te combineren. Een variatie aan instituties is dus belangrijk om het aanpassingsvermogen van polycentrische governance systemen te benutten. Variatie ontstaat wanneer besluitvormingscentra blijven experimenteren en hun beleid aanpassen.

Algemeen toepasbare regels en normen structureren acties en gedrag in het systeem

Regels en normen beperken variatie zodat organisatie in een polycentrisch governance systeem mogelijk is (Ostrom, 1972). Bij een gebrek aan deze regels en normen zou een polycentrisch systeem meer op een chaotisch anarchisme lijken (Aligica & Tarko, 2012). Idealiter bieden de regels en normen genoeg ruimte voor experimenten en creatieve oplossingen (Carlisle & Gruby, 2019). Ten behoeve van het aanpassingsvermogen van stedelijke bereikbaarheidsregio's is het belangrijk dat de algemene regels en normen nieuwe besluitvormingscentra toe laten. Nieuwe centra brengen nieuwe ideeën met zich mee waar de gevestigde centra weer van kunnen leren. Daarnaast kan het leiden tot nieuwe samenwerkingsverbanden. Bovendien is het belangrijk dat ze aangepast kunnen worden wanneer blijkt dat bestaande regels niet tot het gewenste resultaat leiden (Ostrom, 1999; Ostrom, 1972). De algemene regels en normen van de polycentrische governance systemen moeten dus flexibel zijn en voorkomen dat het systeem zo chaotisch wordt dat het onmogelijk wordt om iets te organiseren.

De relaties tussen besluitvormingscentra bevorderen constructief overleg en leren

Relaties tussen besluitvormingscentra moeten constructief overleg en leren bevorderen. Deze interacties (overleg en leren) vinden plaats wanneer besluitvormingscentra verbonden zijn door samen te werken, elkaar beconcurreren en geschillen oplossen. Constructief overleg is een goed gestructureerd dialoog tussen verschillende besluitvormingscentra

die elkaar voorzien van belangrijke informatie om zodoende tot een goede analyse van een probleem te komen (Dietz et al., 2003). Doordat in dit soort overleg informatie wordt gedeeld, zoals of een maatregel succesvol was of niet, kunnen besluitvormingscentra van elkaar leren en hun beleid aanpassen. Polycentrische governance systemen bestaan uit vele soorten relaties (formeel, informeel, verticaal of horizontaal). Niet alle relaties benutten automatisch het aanpassingsvermogen. Daarom moet nagedacht worden over op welk niveau samenwerking het effectiefst is en wanneer coördinatie belangrijk is (Wyborn, 2015).

Mogelijkheden om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen

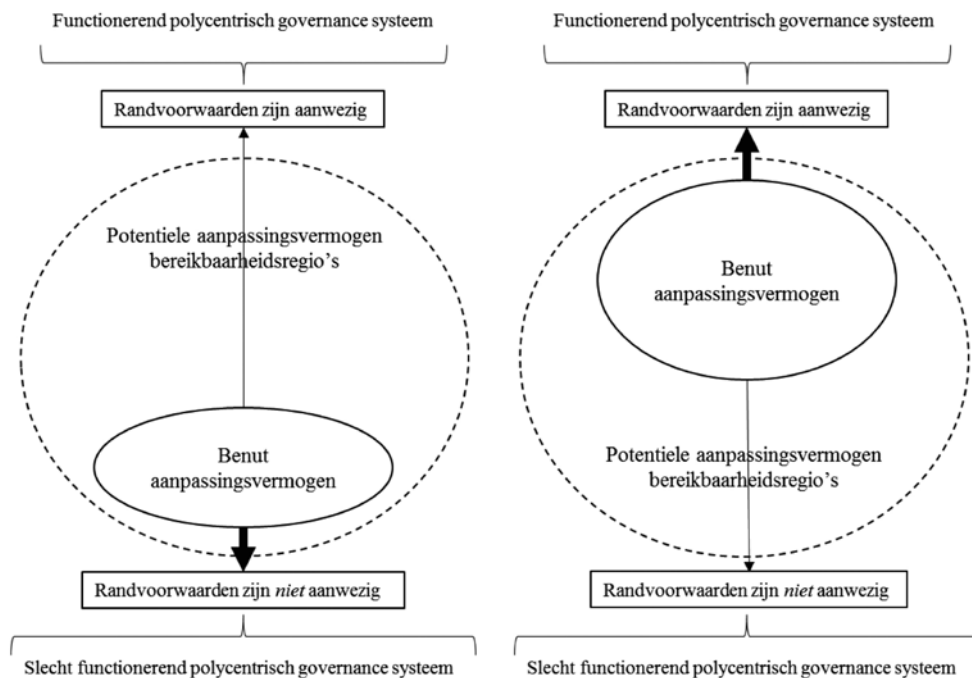
Interactie tussen besluitvormingscentra komt ten goede aan het aanpassingsvermogen indien de besluitvormingscentra deze als integer ervaren. Integriteit wordt bepaald door de mogelijkheid die besluitvormingscentra hebben om elkaar ter verantwoording kunnen roepen. Dit is nodig wanneer een centrum ontevreden is over het functioneren van een ander centrum (Carlisle & Gruby, 2019). Daarnaast zijn deze mogelijkheden belangrijk voor kwetsbare centra, omdat zij zich op deze manier kunnen weren tegen machtige centra (Lebel et al., 2006). Wanneer interactie niet als integer wordt ervaren kunnen besluitvormingscentra besluiten de interactie stop te zetten, waardoor variatie beperkt wordt. De mogelijkheid om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen, zoals monitoring en evaluatie, kan leren tussen besluitvormingscentra juist bevorderen (Agrawal & Ribot, 1999). Het is dus belangrijk dat aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, omdat hiermee relaties en interacties in een polycentrische governance systemen in stand worden gehouden.

Verschillende formele en informele mogelijkheden om geschillen op te lossen

Een geschil moet opgelost worden wanneer het de relaties tussen besluitvormingscentra ondermijnt. Als relaties wordt ondermijnt kunnen besluitvormingscentra niet meer van elkaar leren, wat hun aanpassingsvermogen kan belemmeren. Geschillen kunnen zowel informeel als formeel opgelost worden. Het risico van formele bemiddeling, zoals via een rechtbank, is dat hierdoor besluitvorming wordt gecentraliseerd, wat weer ten koste kan gaan van de variatie in het systeem (Ostrom et al., 1961). Daarnaast zijn zulke opties niet voor iedereen beschikbaar, omdat ze vaak veel tijd en geld kosten (Ostrom, 1990). Daarom is het belangrijk dat verschillende manieren beschikbaar zijn om geschillen op te lossen, zowel formeel als informeel (Carlisle & Gruby, 2019). Dit stelt de verschillende besluitvormingscentra in het systeem in staat om een manier te vinden die het beste bij hun omstandigheden past. Meerdere informele en formele manieren om geschillen op te lossen moeten dus aanwezig zijn in de stedelijke bereikbaarheidsregio's om te voorkomen dat geschillen de relaties tussen besluitvormingscentra ondermijnt.

Raamwerk voor aanpassingsvermogen

Figuur 1 presenteert de relatie tussen de vijf randvoorwaarden van Carlisle & Gruby (2019) en het aanpassingsvermogen in polycentrische governance systemen. In het linker geval functioneert het polycentrisch governance systeem slecht omdat de randvoorwaarden om het aanpassingsvermogen te benutten niet aanwezig zijn. Het benutte aanpassingsvermogen is dus kleiner. In het rechter geval is sprake van een functionerend polycentrisch governance systeem dat het aanpassingsvermogen benut omdat de randvoorwaarden aanwezig zijn. Het benutte aanpassingsvermogen is hier dus groter.



Figuur 1. De relatie tussen de randvoorwaarden en het aanpassingsvermogen in polycentrische governance systemen (eigen bewerking geïnspireerd op Engle, 2011).

Opzet illustratie

In dit artikel worden de vijf randvoorwaarden geïllustreerd middels de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant. Hiermee wordt verkend hoe meer inzicht verkregen kan worden in het aanpassingsvermogen van de stedelijke bereikbaarheidsregio's. Ten behoeve van de illustratie is het Aanbod Bereikbaarheidsakkoord Zuidoost-Brabant (Metropoolregio Eindhoven, 2016) bestudeerd en zijn twee gesprekken gehouden met een betrokken programmamanager (interview 1) en een programmacoördinator (interview 2).

Wat betreft de eerste conditie wordt verkend of meerdere instituties worden toegepast. Voor deze illustratie zijn projecten een indicator voor instituties.

Voor de tweede conditie wordt verkend welke afspraken zijn gemaakt om bereikbaarheid te organiseren. Daarnaast wordt verkend of de afspraken flexibel zijn. Tot slot wordt verkend of andere centra welkom zijn om mee te werken aan de agenda.

Met de derde conditie wordt verkend welke relaties tussen besluitvormingscentra bestaan die constructief overleg en leren kunnen faciliteren. Indicatoren hiervoor zijn momenten of plekken waar besluitvormingscentra samenkomen, formeel en informeel.

De vierde en vijfde conditie worden inductief verkend. Wat betreft de vierde conditie wordt de vraag gesteld of mogelijkheden om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen beschikbaar zijn. De vijfde conditie wordt onderzocht aan de hand van de vraag: zijn informele of formele mogelijkheden om geschillen op te lossen beschikbaar?

De randvoorwaarden in de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant

Hieronder worden de vijf randvoorwaarden geïllustreerd aan de hand van de Bereikbaarheidsagenda Zuidoost-Brabant. De Bereikbaarheidsagenda loopt van 2016 tot 2030 en bevat 130 regionale en lokale projecten. De agenda heeft als doel de regio nu en in de

toekomst bereikbaar te houden. De agenda is opgesteld door de 21 gemeenten van de Metropoolregio Eindhoven (MRE), plus de gemeente Veghel. De MRE is een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de gemeenten om regionale thema's gezamenlijk op te pakken. De Bereikbaarheidsagenda wordt in dit artikel als besluitvormingscentrum beschouwd.

De gemeenten betrekken andere besluitvormingscentra (zoals bedrijven, kennisinstellingen en burgerorganisaties) onder het mom van de 'Triple Helix'. Andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals Brainport Development en BrabantStad, zijn eveneens betrokken (interview 2). Meerdere relatief autonome besluitvormingscentra hebben dus interactie om de bereikbaarheid te verbeteren, de Bereikbaarheidsagenda van de MRE zou hier een van kunnen zijn.

Besluitvormingscentra passen diverse instituties toe

De 130 projecten komen in verschillende soorten en maten. Sommige zijn bedoeld om de bereikbaarheid tussen gemeenten te verbeteren en anderen om de bereikbaarheid binnen een gemeente te verbeteren. Projecten zijn gericht op verschillende modaliteiten, zoals de fiets, het openbaar vervoer en de auto. Daarnaast kunnen projecten zowel fysiek als niet-fysiek zijn, variërend van de aanleg van snelfietsroutes tot een werkgeversaanpak gericht op gedragsverandering (MRE, 2016, p. 24-28). De projecten staan niet helemaal vast en kunnen in verloop van tijd veranderen (interview 2; MRE, 2016, p. 15). Daardoor ontstaat een gevarieerd palet aan projecten die onder de agenda vallen. Dit relatief autonome besluitvormingscentrum past dus verschillende instituties toe en lijkt tevens ermee te experimenteren.

Algemeen toepasbare regels en normen structureren acties en gedrag in het systeem

De Bereikbaarheidsagenda legt de nadruk op bereikbaarheid en 'smart mobility'. Deze nadruk wordt gemaakt omdat de bereikbaarheid van de regio onder druk staat en de auto-industrie in de regio sterk vertegenwoordigd is (interview 1). Deze algemeen gedragen gebiedsvisie wordt belangrijk geacht om goed te kunnen samenwerken (interview 1). Over die samenwerking wordt het volgende vermeld: "De partners (de gemeenten van de MRE, de Provincie Noord-Brabant en alle andere die verantwoordelijkheid willen nemen) willen de nieuwe governance samen uitwerken" (MRE, 2016, p. 17, eigen nadruk). Al met al zou gesteld kunnen worden dat deze regels en normen de acties en gedrag in de bereikbaarheidsregio structureren. Het is onduidelijk of dit genoeg flexibiliteit geeft. Wel is duidelijk dat nieuwe besluitvormingscentra welkom zijn om mee te werken aan het verbeteren van de bereikbaarheid.

Relaties tussen besluitvormingscentra bevorderen constructieve overleggen en leren

Met betrekking tot de Bereikbaarheidsagenda overleggen de portfoliohouders mobiliteit van de 21 MRE-gemeenten vier keer per jaar (interview 1 en 2). De gemeenten ambiëren om in nauwe afstemming projecten te financieren en uit te voeren (MRE, 2016, p. 6). Bovendien wordt de samenwerking aangejaagd en gecoördineerd door een kleine regionale programmaorganisatie (MRE, 2016, p. 17). Over samenwerking met andere besluitvormingscentra wordt het volgende gesteld: "dit heeft geleid tot een innovatief ondernemersklimaat. De korte lijnen tussen deze partijen en het elkaar wat gunnen, resulteren in het relatieve gemak waarmee je in onze regio dingen organiseert en voor elkaar krijgt" (MRE, 2016, p. 6). Deze manier van samenwerking bestaat uit het snel signaleren van problemen en het gesprek daarover aangaan (interview 1). Verder zijn fysieke plekken georganiseerd

waar partijen samen kunnen komen om te overleggen en van elkaar te leren, zoals op de ‘automotive campus’ in Helmond (interview 1). Daarnaast ambieert de regio ‘slimme allianties’ te vormen met andere steden, regio’s en internationale partners om te “leren van hun experimenten” (MRE, 2016, p. 8). De bereikbaarheidsagenda heeft dus veel formele en informele interacties met besluitvormingscentra die constructief overleg en leren kunnen bevorderen.

Mogelijkheden om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen

De Bereikbaarheidsagenda bespreekt geen mogelijkheden om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen. Verantwoordelijkheid is op projectniveau goed te beschrijven, maar is lastiger te omschrijven voor doelstellingen op regionaal niveau (interview 1). Een doelstelling als bereikbaarheid is namelijk abstract en moeilijk te meten. Wanneer iets niet naar wens verloopt kunnen portfoliohouders elkaar daar aanspreken (interview 1). De illustratie laat niet zien of dit ‘gebrek’ als corrupt of ondemocratisch wordt ervaren. Idealiter zijn mogelijkheden om besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen tevens op regionaal niveau beschikbaar. Wellicht dat monitoring en evaluatie aan de hand van bereikbaarheidsindicatoren dit mogelijk kunnen maken. Per indicator moet vastgesteld worden wie daarvoor verantwoordelijk is.

Verskillende formele en informele mogelijkheden om geschillen op te lossen

De Bereikbaarheidsagenda gaat niet in op deze randvoorwaarde. Gezien de vele relaties met andere besluitvormingscentra zou gesteld kunnen worden dat geschillen onvermijdbaar zijn. Sommige soorten geschillen zijn wenselijk, bijvoorbeeld als het gaat over hoe een taak moet worden opgelost (Jehn & Bendersky, 2003). Wanneer geschillen de relaties tussen besluitvormingscentra ondermijnt moeten verschillende mogelijkheden beschikbaar zijn om geschillen op te lossen. Uit de inhoudsanalyse blijkt niet dat deze mogelijkheden aanwezig zijn, maar ook niet dat ze afwezig zijn. Het is moeilijk grip te krijgen op deze conditie. Uitgaande van de vele formele en informele relaties zou gesteld kunnen worden dat geschillen op verschillende manieren opgelost kunnen worden. De illustratie laat niet zien hoe die relaties geschillen kunnen oplossen.

Discussie

De Bereikbaarheidsagenda wordt gekenmerkt door een variatie aan projecten om de bereikbaarheid in de regio te verbeteren. Ten behoeve van het aanpassingsvermogen is het goed dat deze projecten niet per se vast staan vanaf het moment dat ze zijn opgenomen in de agenda. Hierdoor ontstaat ruimte om te experimenteren met projecten. Deze manier van instituties toepassen kan helpen het aanpassingsvermogen in stedelijke regio’s te benutten. Experimenten zijn echter niet vrijblijvend, omdat daarmee ook de consequenties veranderen. De verantwoordelijkheid voor deze consequenties zal ook beschreven moeten worden. Vervolgens is het de vraag of de verantwoordelijkheid bij degene ligt dit het experiment initieert of dat het door iedereen gedragen wordt.

De nadruk op bereikbaarheid en smart mobility biedt de agenda regels en normen om acties en gedrag te sturen. Het is de vraag of deze nadruk de flexibiliteit van de bereikbaarheidsregio niet beperkt. Kan de focus ervoor zorgen dat andere besluitvormingscentra, bijvoorbeeld gerelateerd aan woningbouw, die invloed hebben op bereikbaarheid buiten beeld raken? De agenda staat open voor “iedereen die verantwoordelijkheid wil nemen”. Andere besluitvormingscentra zijn dus welkom, maar het is onduidelijk wat nodig is om mee te kunnen doen in besluitvorming.

De relaties met andere besluitvormingscentra zijn aanwezig, onduidelijk is of deze allemaal bijdragen aan constructief overleg en leren. De vraag is wat nodig is om relaties bij te laten dragen aan constructief overleg en leren. Dit relateert aan de vraag van Wyborn (2005) over op welk niveau samenwerking effectief is en wanneer coördinatie noodzakelijk is. Daarnaast zou afgevraagd kunnen worden of de interne relaties van de bereikbaarheidsagenda de relaties met andere besluitvormingscentra niet belemmeren, omdat het een wij-zij gevoel kan creëren.

Het is een uitdaging om op regionaal niveau besluitvormingscentra ter verantwoording te roepen. De vraag moet gesteld worden of het 'gebrek' als corrupt of ondemocratisch beschouwd kan worden of zo door andere besluitvormingscentra wordt ervaren. Monitoring en evaluatie aan de hand van bereikbaarheidsindicatoren zou dit mogelijk kunnen maken. De vraag wat nodig is geldt tevens voor de laatste randvoorwaarde. De vele relaties met andere besluitvormingscentra kunnen waardevol zijn, maar kunnen ook leiden tot geschillen. Welke geschillen zijn waardevol voor het aanpassingsvermogen in de bereikbaarheidsregio? Welke geschillen komen voor in de bereikbaarheidsregio en hoe worden deze opgelost? Welke geschillen komen niet voor en hoe worden die voorkomen? Tot slot, is het de vraag of in de praktijk en de rest van de bereikbaarheidsregio de randvoorwaarden aanwezig zijn. Mijn promotieonderzoek zal ingaan op deze vraag door het aanpassingsvermogen in verschillende bereikbaarheidsregio's in Nederland met elkaar te vergelijken.

Referenties

- Agrawal, A., & Ribot, J. (1999).** Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas*, 33(4), 473–502.
- Aligica, P. D., & Tarko, V. (2012).** Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*, 25(2), 237–262. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>
- Axelrod, R., & Cohen, M. D. (2000).** *Harnessing Complexity*. New York: Basic Books.
- Carlisle, K., & Gruby, R. L. (2019).** Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927–952. <https://doi.org/10.1111/psj.12212>
- Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003).** The Struggle to Govern the Commons. In J.M. Marzluff, E. Shulenberg, W. Endlicher, M. Alberti, G. Bradley, C. Ryan, U. Simon, & C. ZumBrunnen (Eds.), *Urban Ecology* (pp. 611–622). Berlin: Springer.
- Engle, N. L. (2011).** Adaptive capacity and its assessment. *Global Environmental Change*, 21(2), 647–656.
- Jehn, K. A., & Bendersky, C. (2003).** Intragroup conflict in organizations: a contingency perspective on the conflict-outcome relationship. *Research in Organizational Behavior*, 25, 187–242.
- Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J. (2006).** Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1). <https://doi.org/10.5751/ES-01606-110119>
- Metropoolregio Eindhoven [MRE] (2016).** *Aanbod Bereikbaarheidsakkoord Zuidoost-Brabant: Mobiel door slimme keuzes!* Eindhoven: Metropoolregio Eindhoven.
- Ostrom, E. (1990).** *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1999).** Coping with the tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2, 493–535. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.493>
- Ostrom, V. (1972).** *Polycentricity*. Working paper presented at the 1972 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., the United States.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961).** The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831–842.
- Stephan, M., Marshall, G., & McGinnis, M. (2019).** An Introduction to Polycentricity and Governance. In A. Thiel, W. A. Blomquist, & D.E. Garrick (Eds.), *Governing Complexity* (pp. 21–44). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wyborn, C. (2015).** Cross-Scale Linkages in Connectivity Conservation: Adaptive Governance Challenges in Spatially Distributed Networks. *Environmental Policy and Governance*, 25(1), 1–25.

Reaching for the Blue Sky

Of hoe een academische onderzoekstudio met Wicked Problems aan de slag wil gaan en verandering wil verbeelden.

Sven Verbruggen, Ivo Dewit en Sylvianne Van Butsele¹

We hebben nood aan een academische vrijplaats voor vernieuwende ideeën. Een vrijplaats waar gedacht wordt buiten het gekende systeem en waar mogelijke interventies verbeeld en getoetst worden. De Blue Sky Studio heeft deze ambitie en wil de uitdaging aangaan. Als een onderzoekstudio dat antwoorden zoekt op de meest uitdagende stedelijke problemen van onze tijd, en door een de koppeling te maken tussen methodieken rond Wicked Problems en systemisch design. Een stand van zaken.

1 UAntwerpen

Stadscampus – Lokaal S.MU-D.1.2, Mutsaardstraat 29 – 2000 Antwerpen – België
Sylvianne.vanbutsele@uantwerpen.be

Reaching for the Blue Sky

Of hoe een academische onderzoekstudio met Wicked Problems aan de slag wil gaan en verandering wil verbeelden.

Sven Verbruggen, Ivo Dewit en Sylvianne Van Butsele

Harder, smarter or different?

Dagelijks dagen technologische veranderingen, sociale kwesties, economische logica's en ecologische thema's organisaties wereldwijd uit, waardoor de gebruikersverwachtingen en het nieuwe normaal telkens en vooral sneller evolueren (Kiel, Arnold, & Voigt, 2017). Op geen enkel moment in de geschiedenis hebben we meer systeemveranderingen nodig dan in deze tijden (Senge, 2015). Het klinkt simpel, en toch is het enorm moeilijk. Elke omgeving waar een ingrijpende verandering noodzakelijk is, kampt met een paradoxaal spanningsveld. Verder doen binnen het gekende systeem met zicht op zekere resultaten waarbij de resultaten niet persé bijdragen aan lange termijn oplossingen of interveniëren in complexe problemen vol onzekerheden. Willen we dat complexe zaken verbeteren dan kunnen we alvast deze uitspraak in gedachten houden: "Continuing to do what we are currently doing but doing it harder or smarter is not likely to produce very different outcomes." (Senge, 2015).

Een vernieuwende kijk om dit paradoxaal spanningsveld te ontzenuwen kwam uit de planologische hoek. Rittel, een stedenbouwkundige, poneerde in "Dilemma's in General Theory of Planning" (Rittel, Weber 1973) dat planningsproblemen "Wicked Problems" zijn. Problemen die slechts aangepakt kunnen worden als ze erkend worden in hun systemische verwevenheid. Problemen die gekenmerkt worden door de onmogelijkheid om ze te ontleden tot eenduidige, vereenvoudigde deelproblemen met eenduidige, eenvoudige oplossingen. Dit in tegenstelling tot de toen meer gangbare benadering zoals Christopher Alexander die bijvoorbeeld aanhing: stad maken was een 'form fitting problem' waarbij de totaaloplossing gedacht werd als de optelsom van alle antwoorden op de subsets van het hoofdprobleem (Alexander 1964).

De inzichten uit de organisatieliteratuur rond leiderschapskwaliteiten kunnen ons ook verder helpen met betrekking tot systemische veranderingsinspanningen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een eenvoudig probleem dat een controlerende aanpak vergt, een meer gecompliceerd probleem dat analyse en bijsturing vraagt, en een complex probleem waarvoor oplossingen eerst getest en onderzocht moeten worden alvorens ze geïmplementeerd kunnen worden.

De theorie van "Systemic Leadership" (Senge, 2015) brengt ten aanzien van complexe problemen drie vermogens naar voor. Het eerste vermogen betreft het vermogen om het grotere systeem te zien. Dit vermogen is essentieel om een gedeeld begrip over het complexe probleem op te bouwen. Het tweede vermogen betreft het stimuleren van reflectie en gesprekken. Hierdoor wordt het mogelijk om een ander standpunt dan het eigen standpunt te "horen" en te waarderen. Het derde vermogen richt zich op het verschuiven van het reactief oplossen van problemen naar het co-creëren van de toekomst, waarbij de spanning tussen visie en realiteit ons op weg zet naar nieuwe benaderingen.

Wicked Problems zijn complexe problemen en vergen dus een "ontwerpde en onderzoekende" aanpak met een open vizier. Het probleem is dat er weinig tijd en ruimte gemaakt wordt om zich over deze Wicked Problems te buigen. Simpele problemen krijgen

simpele regeltjes, gecompliceerde problemen worden geanalyseerd en het voorkeur-scenario wordt geïmplementeerd. Maar hoe en waar kan je als ontwerper aan de slag om deze proactieve, gerichte experimenten uit te voeren en te onderzoeken?

Ruimte voor complexe problemen

Als we binnen de ontwerperswereld met complexe problemen aan de slag willen gaan en verandering inzetten, hebben we nood aan een vrijplaats voor vernieuwende ideeën. Een vrijplaats waar gedacht wordt buiten het gekende systeem. Waar het debat aangegaan wordt. Waar kan uitgeprobeerd worden en nieuwe toekomsten verbeeld worden. Waar aanvaard wordt dat er geen eenduidige oplossingen of zekere resultaten uit de bus komen.

De vraag is welke omgeving effectief ruimte en tijd maakt om met Wicked Problems aan de slag te gaan en hoe dan?

Ontwerpers hebben met hun verbindend en verbeeldend vermogen zeker een belangrijke rol te spelen. Een onderzoekstudio in academische context zou wel eens een van de uitgelezen plekken in de hedendaagse maatschappij kunnen zijn waar ruimte gemaakt moet worden om een dergelijk vermogen ontwikkeld wordt. Om zeker te zijn dat deze incubator de typerende verwevenheid van een wicked problem simuleert moet de onderzoekstudio richten op innovatie in de quadrupel helix: het onderzoek brengt academische kennis in verband met maatschappelijke noden, economische partners, en beleidsmakers.

De Faculteit Ontwerpwetenschappen van de UAntwerpen wil inspelen op deze evolutie en wil nieuwe wegen voor innovatie verkennen. Met de Design Sciences Hub (DSH), een jong onderzoeks- en innovatieteam, creëert de UAntwerpen ruimte om met Wicked Problems aan de slag te gaan en krijgt de 'Blue Sky Studio' vorm. De Blue Sky Studio is een onderzoekstudio in academische context. Doel is om het groter systeem in beeld te brengen, te reflecteren met experts en de focus te verleggen van het reactief oplossen van problemen naar het verbeelden van een mogelijke toekomst. Deze paper wil dit idee uitwerken door de methode en aanpak van de 'Blue Sky Studio' te beschrijven.

Setting up the Blue Sky Studio

Methodologie

Vertrekkende vanuit een expertendebat wordt er binnen de DSH innovatiethema's gedefinieerd waarop een Blue Sky Studio kan werken. Deze thema's worden op hun urgentie bevraagd door overleg met beleid en actoren. Om te definiëren welke aspecten van de wicked problems verder ontwikkeld moeten worden voor ontwerp onderzoek baseert de Blue Sky Studio zich op de methode van Product-service systeem denken (Dewit et al., 2018).

Product-service systeem denken verruimt de kennis en biedt de mogelijkheid zich in te leven in de gebruiker en diens context. Het versterkt, professionaliseert en ondersteunt het innovatieproces. Het idee van PSS is om ruimte te creëren in de (vroeg) visie- en strategievorming. Het formaliseert urgentie en benadrukt de noodzaak, exploratie en creatie van die verandering. De PSS-design methode verenigt met een mens- en netwerk georiënteerd perspectief het ontwerp van producten en diensten, de ontworpen omgeving, en verkent nieuwe systemen die daaruit voortvloeien (Costa, Patrício, Morelli, & Magee, 2018).

De aanpak wekte reeds brede interesse in de tools en de praktische benadering, die hun toelaten verder kunnen gaan dan het bepalen of herontwerpen van slechts één of twee fysieke contactpunten. Het doel is om uit te breiden naar een volledig nieuwe “user journey” met alle noodzakelijke contactpunten van de gebruiker in interactie met de instelling, waardoor in feite de mogelijkheid wordt geboden om het hele verhaal te creëren. Het is een holistische aanpak om een uitgebreid empathisch begrip te krijgen van de noden van zij die de context beïnvloeden en zij die erdoor beïnvloed worden, helpt bestaande systemen te verbeteren of nieuwe te creëren. Een Faculteit Ontwerpwetenschappen is aan zichzelf verplicht om nieuwe pistes en opportuniteiten te verkennen. Deze exploratie (Oehmichen, Heyden, Georgakakis, & Volberda, 2017) biedt kansen, zeker met betrekking tot een context van onzekerheid en ‘wicked problems’ (Tabeau et al., 2017).

De aanpak wordt gekenmerkt door zoeken, experimenteren, flexibiliteit en onderzoek naar radicaal nieuwe en relevante oplossingen voor een steeds veeleisender publiek. Het dwingt ons – ontwerpers, architecten, stedenbouwers en beleidsmakers – tot het creëren van ervaringen die meer sociale interactie (sociaal) en emotie impliceren, en ons daardoor toelaat om veel verder te gaan dan het vanzelfsprekende, ontzorgende, gebruiksvriendelijke of bruikbare. Burgers zoeken naar omgevingen met een verhaal dat tot de verbeelding spreekt (Boswijk, Peelen, & Olthof, 2011), hun zintuigen verbaast en hun hart raakt (Lenderman, 2006), ervaringen met de leefomgeving die relevanter zijn voor de inwoners van een stad.

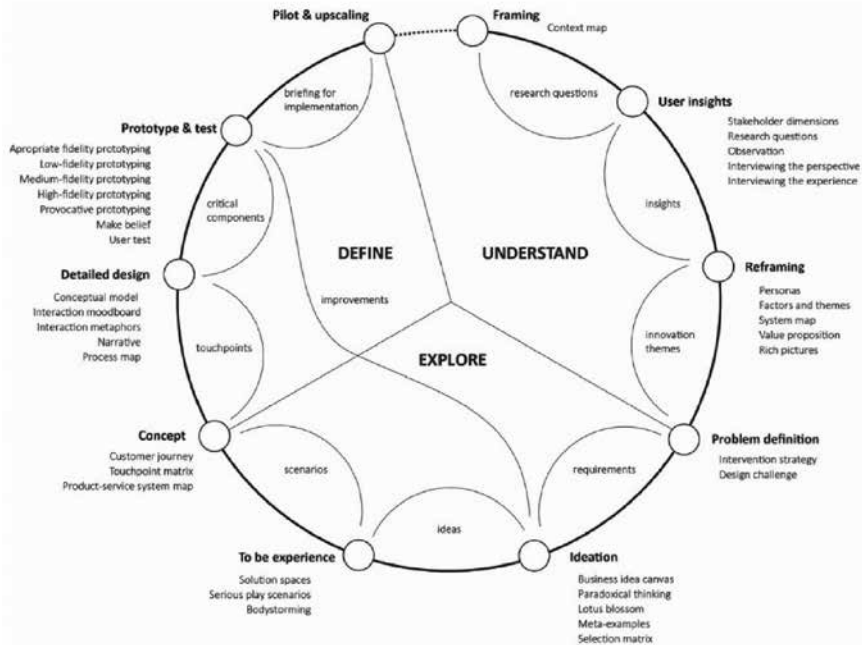
In de Blue Sky Studio wil de DSH ‘Wicked Problems’ aanpakken door middel van ontwerpend onderzoek. Vanuit de filosofie van design (science) research, integreert deze methode de handeling en de theorie van het ontwerpen (Grand, 2012; Kolko, 2010; Cross, 2006; Till, 2005; Simon, 1997). Daarmee bedoelen we een expliciet georganiseerde, rationele en volledig systematische benadering van ontwerpen; naast het gebruik van wetenschappelijke kennis van onze ontworpen omgeving, in zekere zin ook het ontwerpen als een wetenschappelijke activiteit op zich.

Aanpak

Met de Blue Sky Studio wordt de focus gelegd op het begrijpen en verkennen van het probleem. De Blue Sky Studio genereert alternatieve toekomstbeelden, detecteert ‘design challenges’ en ‘solution

Spaces’ en dient als basis voor verder onderzoek, ontwerp en innovatie, waarbij het verhaal een mechanisme is om nadere ontwerpideeën te definiëren en uit te rollen. Dit virtueel maar realistisch toekomstbeeld wordt gezien als proeftuin van allerhande ‘solution spaces’. De collage van ideeën moet niet gelezen worden als een werkelijk uit te voeren masterplan maar als een virtueel living lab waar alle proefopstelling naast elkaar en in confrontatie met elkaar staan om maximale kennisuitwisseling en serendipiteit te stimuleren (Verbruggen, 2017; Martin, 2010; Rowe, 1976).

In februari 2020 nam de Blue Sky Studio de aftrap met het thema “Future Urban Health Care”. Professoren en ontwerpende onderzoekers vanuit verschillende ontwerpdisciplines (architectuur, planning, productontwikkeling) worden uitgenodigd om deel te nemen aan 4 workshops, waarvan de verschillende sessies hieronder beschreven zijn.



Figuur PSS-ontwerpproces | -methodologie (Dewit, 2019)

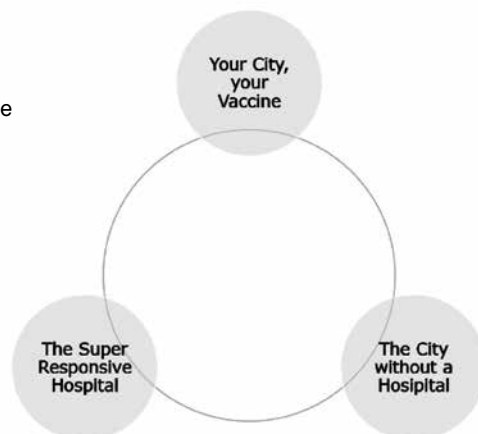
- Sessie 1: Kader: context as-is**
 Door het verzamelen van feiten & cijfers, het presenteren van lange termijn beleids-uitdagingen en het verzamelen van citaten uit kranten en sociale media, krijgen we snel een gevoel van de context. Via discussie maken we de context inzichtelijk en voegen we persoonlijke ervaring en professionele expertise toe.



Figuur Facts & figures

- Sessie 2: Menselijke drijfveren door paradoxaal denken**
 Als we problemen proberen op te lossen, stuiten we op paradoxen. Wicked Problems worden gekenmerkt door de vele inherente paradoxen. De beste oplossing voor een probleem richt zich op beide kanten van de paradoxen (Nahmann). De paradox categorieën van Nahmann helpen bij het ontdekken van die paradoxen. Het is een gemakkelijke en snelle manier om in te grijpen in het systeem, relevant om het geheel te heroverwegen. Iedereen wordt gevraagd een categorie te kiezen en daarover na te denken door de inspirerende paradoxen.












- *Sessie 3: Herbekeken inzichten: metaforen en foto's*
Een weergave van alle (her)geïncorporeerde inzichten moet de stakeholders aanzetten tot discussie, interactie en het bereiken van een holistisch begrip van de problematiek. Aan iedereen wordt gevraagd een innovatiethema aan te geven.
- *Sessie 4: Innovatiethema's*
Van de 10 innovatiethema's kunnen alle deelnemers hun top 3 stemmen (12 deelnemers hebben gestemd via een doodle poll). Dit brengt ons bij de volgende groepsdefinitie van 3 innovatiethema's: "The City as a Medicine – Happy City + Fit City ", "The future lays in the smallest units - micro hospitals", "High Risk Health Environment "
- *Sessie 5: Clusteren en verbeelden*
Door het clusteren van feiten & cijfers, actualiteiten, beleid, ervaringen, inzichten, expertise, menselijke drijfveren door innovatiethema's creëren we een 'reframing'. Door het clusteren van patronen ontstaan de grotere thema's en worden de onderliggende fenomenen zichtbaar. Het toevoegen van Rich Pictures helpt om het innovatiethema op een meer visuele manier te zien. We gebruiken Mural om de clustering online te doen. Iedereen kiest een innovatiethema en werkt samen aan een Mural-board.
- *Sessie 6: Start met het definiëren van de ontwerpuitdaging*
De clustering stelt ons in staat om het innovatiethema te herformuleren, op basis van de verzamelde inzichten, wat leidt tot een eerste ontwerp.
- *Sessie 7: Eerste Share-back*
Een weergave van alle (her)geïncorporeerde inzichten door een pitch stimuleert de stakeholders om te discussiëren en een holistisch begrip van de problematiek te bereiken. De eerste Share-Back – presentatie van tussentijdse bevindingen aan experts uit de zorgsector – helpt om de belangrijkste eisen aan te passen. De groep kan vragen stellen, akkoord gaan, toevoegen, herformuleren. De drie innovatiethema's zijn 1) De stad als medicijn, 2) Microziekenhuizen, 3) Superziekenhuizen met hoog risico.
- *Sessie 8: Zijn we iets aan het oplossen?*
Elke pitch wordt onderworpen aan de 5 WHY-benadering: welk probleem lossen we op en waarom is dit het probleem. Een snelle check om te zien of we de juiste weg zijn.
- *Sessie 9: Een dwingende Oneliner krijgen*
Uit die inzichten moet een duidelijke ontwerpuitdaging "basislijn" worden geformuleerd. Hebben we een dwingende oneliner, een visie op de toekomst, waar iedereen in gelooft en die inspireert?



Figuur Design Challenges

- **Sessie 10: Zet het podium op: de Lotusbloesem**

Een eerste oogst aan ideeën over hoe deze toekomst eruit zou kunnen zien wordt verzameld in een specifieke matrixvorm: ‘de lotusbloesem’. Door alle betrokken onderzoekers te vragen om post-its of schetsen toe te voegen aan de 5 WHY-benadering en de daaruit gedestilleerde “requirements”, wordt een exploratief luik aan het onderzoek opgezet. De lotusbloesem organiseert deze exploratie in een aantal stappen: de innovatiethema’s worden aan de hand van de 5 WHY’s methode vertaald naar 8 requirements, die op hun beurt wederom vertakken in 8 ontwerpmatige exploratieve schetsen of ontwerpvoorstellen.

wanneer je in het micro hospital aanwezig bent is er een medisch specialist	SPOC	teletherapy	antidiskruptie wordt versneld. De content is informatie	aanpak om mensen te helpen				
daily check-up ready feedback	Proactive diagnosis based on anonymous DATA	app	online telefonische raadpleging	all actors go in a dialogue with each other	google home	app	monitoring to expertise service	digital health platform
home diagnosis looking in a lot mirror	telehealth	red light	app die antwoord welke micro hospital vrij is, of 'vrij' Antwerpen	connective network (distributed computing)	chatbot	wearables	scanscreens	track and trace
feel at home	stay home as long as possible	when an embedded in a community	Proactive diagnosis based on anonymous DATA	all actors go in a dialogue with each other	monitoring to expertise service			
Go home as fast as possible	the system exist to take care of you	reminder: time to check	the system exist to take care of you		New typology from building to synergistic components		New typology from building to synergistic components	form apart to part-off
constant warmth with therapy	low, slow an organized current work without	no doctors, no patients, just people	proximity to community / part of daily routine	more nurses / nursing tools	reduce management costs by smart microgram (revenue based?)			from far away to nearby
wandeling naar het micro hospital is een deel van de experience	located in a community	check-in points	chatbot	daily hygiene coach, we'll do your hair as well	healthcoach			performance door meerdere knooppunten en slimme verbindingen
natural atmosphere	proximity to community / part of daily routine	city	daily medicine delivery	more nurses / nursing tools	daily well coach		reduce management costs by smart microgram (revenue based?)	geen onderbenutting
not a big data hospital	No waiting	looking together	healthy food coach	healthy mind coach	SPOC (single point of	Chatbots and robots	face-to-face only when	shared services

Figuur the 8 Requirements

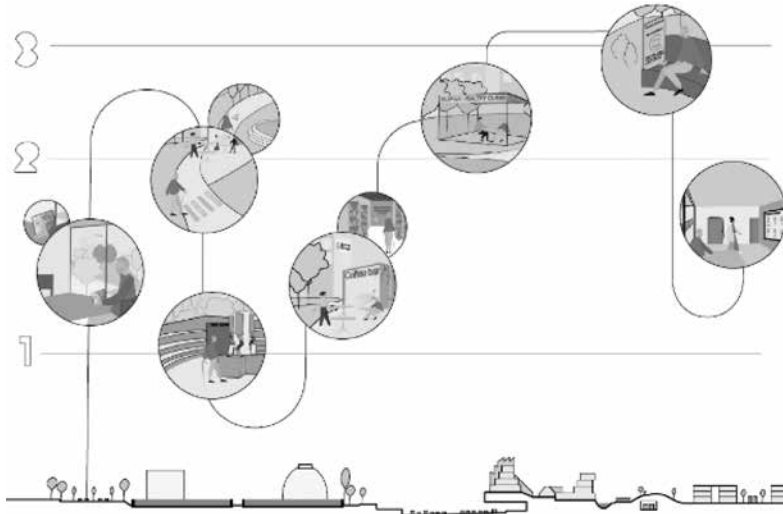
- **Sessie 11: Recapitulatie**

Feiten, problemen, uitspraken, ontwerpuitdagingen, de 8 eisen en rijke foto's. Deze recapitulatie komt ook tot een eerste synthese. De toekomstige Urban Health Care bestaat uit een interactie tussen 3 interventieniveaus. De stad als eerste niveau, waar je een gezond leven kunt leiden. Het microziekenhuis als tweede niveau, waar u, door middel van persoonlijke begeleiding en advies op maat, gemakkelijk kunt vertrouwen op een nabijgelegen netwerk voor chronische of acute cure & care indien nodig. Het superziekenhuis als derde niveau, waar u alleen terecht kunt voor levensbedreigende aandoeningen. De boomniveaus zijn onderling verbonden door middel van mobiele technologie een IOT, AI, Robotica en 3D printmogelijkheden. Alles is bedacht vanuit het perspectief van de burger en hoe je hem zo lang mogelijk gezond en zelfstandig kunt houden.

- **Sessie 12: Het instellen van het speelveld: Wat als we Antwerpen als Showcase nemen?**

Om het speelveld in te richten nemen we Antwerpen als showcase. De grote kans van het toekomstig Ringpark door de overkapping, geeft ons wat experimenteerruimte om enkele ontwerpuitdagingen uit te werken. Met de 500 000 burgers werkt Antwerpen als een “locoregionaal” gezondheidsnetwerk – vergelijkbaar met de locoregionale netwerken die het kabinet van Maggie De Block hanteert. Enkele eerste architecturale oefeningen in typologie worden getoond.

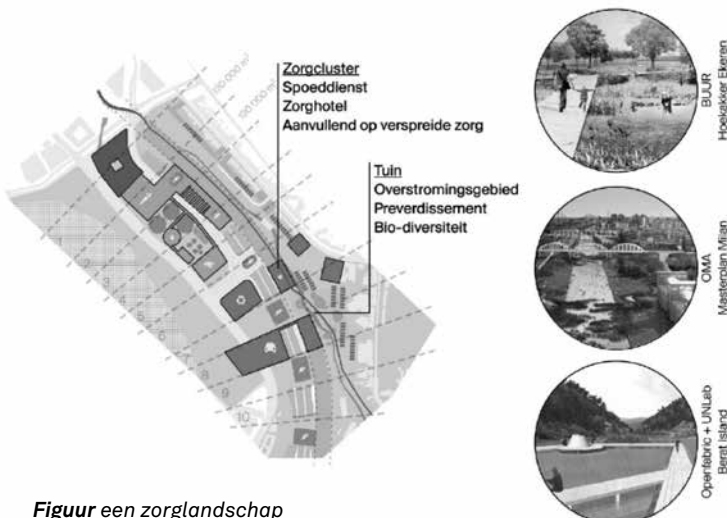
- *Sessie 13: Een dag in het leven van ... (begin verhaal vertellen)/ het definiëren van oplossingsruimtes*
Elke ontwerputdaging vertaalt zich in een dag in het leven van een burger, een patiënt, een specialist, ...



Figuur A day in the life off

Door te focussen op de “touch points”, ontdekken we snel een verband tussen eerdere ideeën en mogelijke manieren om met die ideeën om te gaan. Elke “dag in het leven uit...” brengt ons naar een “oplossingsruimte”. Een gedefinieerde ruimte binnen de ontwerputdaging die binnen de verschillende disciplines kan worden uitgewerkt.

- *Zomersessie:*
Samen met jobstudenten stellen we de “facts & figures” scherp en maken we een strategische programmatische analyse van wat een gezonde en verzorgende omgeving kan zijn. We nemen een testomgeving en gaan verbeeldend aan de slag.



Figuur een zorglandschap

Tussentijdse bevindingen worden besproken met experts uit de zorgsector, met technologische bedrijven, stedenbouwkundigen en beleidsmakers. In het najaar worden verdere sessies met experts ingepland, gaan we via ontwerpstudio's verder aan de slag met het uitwerken van oplossingen, en werken we naar een debatmoment toe. De resultaten worden vervolgens verspreid voor verder onderzoek en nadere ontwikkeling met oog op innoverende deelprojecten.

Closing the Blue Sky Studio Summer

Systeemveranderingen zijn nodig. Een ruimte waar geëxperimenteerd kan worden met complexe thema's ook. De Blue Sky Studio heeft alvast veel mensen bij elkaar gebracht, zowel uit verschillende ontwerpdisciplines als uit verschillende werkvelden. De nieuwe ideeën die gelanceerd worden bieden geen zekerheden, wel vormen ze voer voor verder debat, onderzoek of innovatie. En daar is nood aan. Er zijn geen eenvoudige oplossingen voor complexe problemen. Door verbeeldend aan de slag te gaan, kunnen nieuwe "design challenges" ontstaan en nieuwe "solution spaces" gedefinieerd worden.

Het volgen van het PSS-ontwerpmethodologie maakt het eenvoudiger om de 'problem space' te verbinden met 'solution spaces'. Het proces (systematische aanpak van PSS-ontwerp) is generiek en maakt communicatie tussen verschillende ontwerpdisciplines mogelijk. Het creëert al snel een tastbaar resultaat van de vroege fasen van ontwerpen, begrijpelijk voor zowel de ontwerpend onderzoeker als betrokken stakeholders.

Op het niveau van ontwerpend onderzoek vormde de eerste fase (understanding) het narratief om het denkkader te herformuleren. Het stelde in staat om patronen te onderkennen en te synthetiseren om het onderliggende fenomeen aan te pakken. De tweede fase (exploring) maakte het mogelijk om een eerste weergave te bieden met betrekking tot de identiteit van een systeem dat nog niet bestaat. Dit garandeert dan weer de overstap naar de derde fase (defining): de productie en gedetailleerd ontwerpen van concepten, prototypes en de bijhorende narratieve. De derde stap maakt het makkelijker om voor elk type stakeholder de taken, verantwoordelijkheden en voordelen in het nieuwe systeem te definiëren en interesse te verifiëren.

De systemische lens zorgt ook voor ruimere verantwoordelijkheden tegenover de samenleving, waarbij de ontwerper in dit proces de waarde voor specifieke actoren (klant, beleidsmaker, investeerder...) moet afwegen ten opzichte van een meer complexe wereld. Het proces stelt de communicatie van het geheel in staat, de interactie van de burger, de dienstverlening, nieuwe producten, gebouwde constellaties, en ruimtelijke infrastructuren in de ontworpen omgeving (de interactie van de gebruiker met het systeem).

De weergave van de complexiteit rond Future Urban Health Care manifesteert zich finaal op drie verschillende abstractieniveaus, (1) de multifunctionele, transformeerbare en warme omgeving voor een community die berust op rijke ervaringen en verbondenheid; (2) de slimme & gezonde stad die rekent op de bereidheid tot delen van persoonlijke gezondheid gerelateerde informatie; (3) hoogtechnologische zorg die inzet op vertrouwen, beleving en privacy garandeert.

Met De Blue Sky Studio kunnen we binnen de ontwerperswereld met complexe problemen aan de slag willen gaan en hebben we een vrijplaats voor vernieuwende ideeën gecreëerd. Nu op naar de stap van 'defining' en verder debat.

Referenties

- Alexander, Christopher (1964).** Notes on the Synthesis of Form. Cambridge: Harvard University Press.
- Boswijk, A., Peelen, E., & Olthof, S. (2011).** Economie van experiences (3rd ed.). Pearsons Benelux B.V.
- Cross, N. (2006).** Designerly ways of knowing. <https://doi.org/10.1007/1-84628-301-9>
- Costa, N., Patricio, L., Morelli, N., & Magee, C. L. (2018).** Bringing Service Design to manufacturing companies: Integrating PSS and Service Design approaches. *Design Studies*, 55, 112-145. <https://doi.org/10.1016/J.DESTUD.2017.09.002>
- Dewit, Ivo (2018).** PSS Design and Strategic Rollout | tools for product-service systems. University Press Antwerp, Belgium. ISBN: 978-90-5718-660-8 <https://www.aspeditions.be/nl-be/book/product-service-system-design-product-service-system-strategic-rollout/15791.htm>
- Dewit, Ivo (2019).** Product-service system design, a synthesis approach (PhD dissertation). University of Antwerp, Belgium. ISBN: 978-90-5728-625-4
- Grand, S. and W. Jonas (2012).** Mapping Design Research. Birkhäuser, Basel, Switzerland.
- Kiel, D., Arnold, C., & Voigt, K. I. (2017).** The influence of the Industrial Internet of Things on business models of established manufacturing companies – a Business level perspective. *Technovation*, 64, 4-19. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2017.09.003>
- Kolko, J. (2010).** Abductive Thinking and Sensemaking: The Drivers of Design Synthesis. *Design Issues*. <https://doi.org/10.1162/desi.2010.26.1.15>
- Lenderman, M. (2006).** Experience the message: How Experiential Marketing Is Changing The Brand World. New York, USA: Carroll & Graf.
- Martin, R. (2010).** Utopia's Ghost: Architecture and Postmodernism, Again. Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Oehmichen, J., Heyden, M. L. M., Georgakakis, D., & Volberda, H. W. (2017).** Boards of directors and organizational ambidexterity in knowledge-intensive firms. *International Journal of Human Resource Management*. <https://doi.org/10.1080/09585192.2016.1244904>
- Rittel, Horst W. J.; Webber, Melvin M. (1973).** Dilemmas in a General Theory of Planning
- Rowe, C. and F.Koetter (1976).** Collage City. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Senge, Peter; Hamilton, Hal; Kania, John. Stanford 2015.** The Dawn of System Leadership
- Simon H. A. (1997).** The sciences of the artificial (3rd ed.). Computers & Mathematics with applications (Vol. 33). [https://doi.org/10.1016/S0898-1221\(97\)82941-0](https://doi.org/10.1016/S0898-1221(97)82941-0)
- Tabeau, K., Gemser, G., Hultink, E. J., & Wijnberg, N. M. (2017).** Exploration and exploitation activities for design innovation. *Journal of Marketing Management*. <https://doi.org/10.1080/0267257X.2016.1195855>
- Till, Jeremy (2005).** "What Is Architectural Research? Architectural Research: Three Myths and One Model." <http://www.architecture.com/Files/RIBAProfessionalServices/ResearchAndDevelopment/WhatisArchitecturalResearch.pdf>.
- Verbruggen, S. (2017).** The Critical Residue: Creativity and Order in Architectural Design Theories. 1972-2012. Ghent, Antwerpen: University Press.

Bedankt onZEKERheid (2)

Michiel Van Damme

Een Visionaire Overheid: De Groene Verzekering voor Ruimtelijke Ordening – Nederland en Vlaanderen: meer strategieën en minder onzekerheid voor transitie binnen ruimtelijke ordening

Janne Vaes

Voor wat betreft de metafoor – Bedenkingen omtrent onzekerheid

Ann Pisman

Bieden scenario's zekerheid in een onzekere toekomst? – Hoe het departement Omgeving de afgelopen jaren experimenteerde met scenariodenken in Vlaanderen

Veronique Vranken en Jo Schoefs

Toekomstverkenning "4 keer Limburg 2040" – Een praktische toepassing van scenario-planning als toetsingskader voor beleidsontwikkeling

Een Visionaire Overheid: De Groene Verzekering voor Ruimtelijke Ordening

Nederland en Vlaanderen: meer strategieën en minder onzekerheid voor transitie binnen ruimtelijke ordening

Michiel Van Damme¹

Stellingen

Vlaanderen is terughoudend wanneer het geconfronteerd wordt met onzekerheid, maar beschikt min of meer over de juiste financiële instrumenten om met onzekerheid om te gaan.

Vlaanderen en Nederland beschikken over voldoende kwaliteiten om barrières bij adaptatiestrategieën te overwinnen.

Vlaanderen en Nederland hebben het potentieel, indien ze de juiste adaptatiestrategie gebruiken, om 'frontrunner' te zijn bij de transitie richting een duurzame ruimtelijke ordening.

Nederland heeft met zijn lokale autonomie een troef om over regionale 'frontrunners' te beschikken, wat kan leiden tot andere regio's die deze initiatieven benchmarken.

1 Universiteit Gent

Michiel.vandamme@ugent.be – michielvdamme@hotmail.com

+32 472 71 37 64

Een Visionaire Overheid: De Groene Verzekering voor Ruimtelijke Ordening

Nederland en Vlaanderen: meer strategieën en minder onzekerheid voor transities binnen ruimtelijke ordening

Michiel Van Damme

1. Introductie

1.1 Maatschappijbeeld vs. Maatschappij

Transities binnen het beleidsdomein ruimtelijke ordening, maken ongetwijfeld een opmars richting de toekomst. Ook lokale, regionale en nationale overheden binnen zowel België als Nederland ontsnappen niet aan de wijzigende maatschappij. Echter, het maatschappijbeeld van burgers, overheden en projectontwikkelaars wijzigt langzamer dan de veranderende context waarin deze actoren fungeren. Politiek, economie, cultuur en maatschappij wijzigen met een ongekennde snelheid die actoren als onzeker kunnen beschouwen (*Hassan, 2009*). Als gevolg hiervan ontstaat een kloof tussen de (toekomstige) moeilijk in te schatten werkelijkheid, en de huidige situatie die al dan niet voldoende is om transities binnen ruimtelijke ordening waar te maken. Het dichten van deze kloof, en het omgaan met de onzekerheid richting die toekomstige werkelijkheid, gaat gepaard met duurzame processen en principes zoals rechtvaardigheid en billijkheid (*Stafford-Smith et al., 2011, Hurlimann et al., 2014*). Het focussen op outcomes van transities is in dat opzicht ondergeschikt aan de weg daarnaartoe, net omdat het eindproduct niet transparant is. In tegenstelling tot de resultaten van transities, kunnen processen en strategieën richting die outputs en outcomes wel heldere voorschriften bieden, wat het uiteindelijke doel is van deze paper. Succesvolle adaptatie gedurende deze strategieën is een kwestie van duurzame ontwikkelingstrajecten met een ecologisch en ruimtelijk karakter (*Eriksen et al., 2011*). Een overheid met een duidelijke visie is 'groen' in die zin dat een heldere blik op de toekomst met een complementair traject een nieuw gegeven is, wat transities naar duurzame ruimtelijke ordening kan waarmaken.

Het eerste deel van de paper bestaat uit een probleemstelling die de huidige situatie blootlegt. Het doelt op het blootleggen van de barrières die het welslagen van adaptatiestrategieën inkrimpen. Wat betreft de onzekerheid, die bepaalt in welke mate de samenleving klaar is voor transities? Welke huidige politieke determinanten remmen het slagen van toekomstige transities af?

Het tweede deel gaat op zoek naar oplossingsrichtingen om optimaal te anticiperen op de toekomstige werkelijkheid. Strategieën om als overheid organisatorisch, participatief, adaptief en procesmatig deel te kunnen uitmaken van de weg naar een welgeslaagde transitie, maken deel uit van deze oplossingsrichtingen.

2. Actuele barrières voor adaptatiestrategieën

Vóór het beschrijven van concrete barrières voor transitie management, is het vooreerst interessant om het onderscheid tussen de structuur en bevoegdheidsverdeling binnen de administratie van Vlaanderen en Nederland te duiden. Vlaanderen maakt deel uit van het duaal federalisme, wat inhoudt dat zij naast de federale overheid over eigen bevoegdheden beschikt, waaronder ruimtelijke ordening (*Ehnert et al., 2018*). De invloed van de Vlaamse overheid op ruimtelijke ordening is in ieder geval opmerkelijk. Met de gewestelijke (GRUP) en provinciale (PRUP) ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) kan Vlaanderen gebieden identificeren en deze een bodembestemming toekennen. Gemeenten binnen Vlaanderen dienen zich te schikken naar deze bestemmingen.

Wel kunnen ze binnen die grenzen het natuur- en groenbeheer, de aanleg en beheer van gemeentelijke wegen en openbare ruimten invullen. Verder kunnen gemeenten ook omgevingsvergunningen krijgen van de Vlaamse overheid. Ten slotte is er mogelijkheid tot intergemeentelijke samenwerking omtrent nutsvoorzieningen (*Vlaamse overheid, 2014*). Uit dit amalgaam aan verdeelde bevoegdheden, wordt duidelijk dat ruimtelijke ordening geen issue is dat zich beperkt tot één overheidsinstantie en -niveau. De *wickedness* van dit netwerk zal daarom invloed uitoefenen op de totstandkoming van de argumentatie binnen zowel de probleemstelling als de oplossingsrichtingen. De politiek-bestuurlijke cultuur binnen Vlaanderen leidt tot een Vlaamse overheid met een stevigere greep op het lokaal bestuur, en op de interbestuurlijke verhoudingen, dan in Nederland (*Reynaert & Steyvers, 2010; Boogers, 2010*). Tabel 1 (zie hieronder), dat de waarden bij verschillende culturele dimensies weergeeft voor verschillende landen, geeft dezelfde conclusie weer op intrabestuurlijk niveau. De waarde 65 geeft weer dat machtsafstand aanwezig is én wordt geaccepteerd door ondergeschikten binnen instellingen. Verder, richting de toekomst zal macht tussen verschillende niveaus mogelijks minder in Brussel liggen, en doorvloeien naar de gewesten waaronder Vlaanderen (*Hofstede, 2020*). Naar de toekomst toe kan machtsconcentratie impact veroorzaken op de transities, net omdat niet iedereen in de mogelijkheid is om deel uit te maken van de beslissingsprocessen. Er wordt voor geopteerd om een eerlijke en juiste verdeling van kosten en baten, en een rechtvaardig belastingstelsel te implementeren binnen transities (*Voets, De Rynck & De Weerd, n.d.*).

In tegenstelling tot België, is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er zijn geen gewesten die invloed uitoefenen op gemeenten hun beleid omtrent ruimtelijke ordening. Gemeenten zijn in staat om zelf hun bestemmingplannen te voorzien. Zij kiezen vrij welk gebied bestemd is voor huizen, natuur en bedrijven. Uiteraard beschikt de rijksoverheid nog steeds over bevoegdheden zoals infrastructuur, natuur en klimaat (*Rijksoverheid, 2019*). Bij de index omtrent machtsafstand scoort Nederland 53. Onafhankelijkheid en hiërarchie waar nodig, geeft weer dat lokale overheden een sterke greep hebben op het beleid, waaronder op ruimtelijke ordening (*Hofstede, 2020*).

Daartegenover, duurzame ontwikkeling en transities betreffen niet alleen het beleid om de transitie waar te maken. Ook cultuur, tradities en macht zijn belangrijke variabelen die invloed uitoefenen op de resultaten van een transitie (*Voets, De Rynck & De Weerd, n.d.*).

	Power distance		Uncertainty avoidance		Individualism / Collectivism		Masculinity / Femininity		Long-Term orientation	
	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank	Index	Rank
Australia	36	41	51	37	90	2	61	16	31	22-4
Belgium	65	20	94	5-6	75	8	54	22	38	18
Canada	39	39	48	41-2	80	4-5	52	24	23	30
Finland	33	46	59	31-2	63	17	26	47	41	14
France	68	15-16	86	10-15	71	10-11	43	35-6	39	17
Germany	35	42-4	65	29	67	15	66	9-10	31	22-4
Italy	50	34	75	23	76	7	70	4-5	34	19
Netherlands	38	40	53	35	80	4-5	14	51	44	11-12
New Zealand	22	50	49	39-40	79	6	58	17	30	25-6
Sweden	31	47-8	29	49-50	71	10-11	5	53	33	20
UK	35	42-4	35	47-8	89	3	66	9-10	25	28-9
US	40	38	46	43	91	1	62	15	29	27

Tabel 1 Indicatoren van verschillende culturele aspecten in verschillende landen

Bron: Hofstede: *Culture's Consequences* (2001), Thousand Oaks, Sage Publications, p. 500.

2.1 Onzekerheid

Een eerste barrière die het waarmaken van transitie binnen ruimtelijke ordening belemmert, betreft het concept onzekerheid. Overheden kunnen de planning en resultaten van hun ruimtelijk beleid niet altijd volledig transparant inschatten. De onderstaande case geeft één van de vele concepten weer die voor onzekerheid kunnen zorgen: de multi-actor setting.

CASE 1A – Opgewekt Pajottenland

Het project situeert zich binnen het Pajottenland, dat deel uitmaakt van het landelijk gebied 'De Groene Gordel' – Vlaams Brabant. Het project wil inzetten op hernieuwbare energie, de verbetering van de leefbaarheid van de dorpen en het versterken van de open ruimte door landschapszorg. De streek kent vele uitdagingen zoals droogte en wateroverlast, die negatief kunnen evolueren als gevolg van de klimaatverandering. Het project bevat een samenwerking tussen non-profit organisaties en 10 gemeenten (Vlaams Brabant, z.d.).

Een gesprek met de projectcoördinator laat blijken dat een multi-actor setting tot onzekerheid leidt. Doelstellingen van een landbouwer zijn eenvoudige oogsten zoals bij korte omloophout. Het hout wordt op relatief korte termijn geoogst en kan dienen als hernieuwbare energie. Daartegenover staan opinies van natuurorganisaties die vinden dat dergelijke oogsten de biodiversiteitswaarde doen dalen omwille van de aanwezigheid van één gewas. Ook intern liggen de gemeenten niet altijd op dezelfde lijn omdat velen verschillende standpunten innemen over bijvoorbeeld windenergie, waterkracht, etc. Ten slotte hebben windmolens negatieve effecten (slagschaduw en geluidsoverlast) volgens burgers (C. Ruebens, *persoonlijke communicatie*, 30 oktober 2019). Verschillende percepties geven een gering transparant beeld over de gewenste outcomes, wat leidt tot onzekerheid.

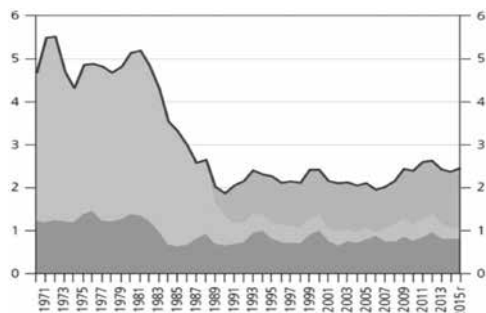
Het coördineren van ruimtelijke ordening kent onzekerheden. Zoals de case bewijst, zijn er vele opduikende belangen. Het is nodig om belangen te analyseren en waar nodig op elkaar af te stemmen. Uiteindelijk moeten projecten omtrent ruimtelijke ordening zekerheid bieden dat diverse belangen worden gerepresenteerd en gerealiseerd, wat niet altijd de realiteit is. Elk project bestaat uit een unieke vorm waarin onzekerheden moeten worden gereduceerd. De onzekerheid omtrent de slaagkans van transitie, en projecten die transitie stimuleren, neemt alvast toe. Ruimtelijke ontwikkeling leidt tot een afname van fysieke ruimte, waardoor er telkens minder mogelijkheden zijn om projecten te realiseren, wat op zijn beurt leidt tot minder belangen die behartigd kunnen worden. Verder bestaat er onzekerheid omtrent de toekomst zelf. Zoals in de inleiding reeds is aangekaart, valt de toekomst en de resultaten van transitie niet accuraat te meten. Het 'meer doen met minder ruimte' is een interessant uitgangspunt bij de transitie naar een duurzame ruimtelijke ordening. Desalniettemin, de voorwaarden die het beleid vandaag stelt om naar de toekomst toe transitie waar te maken, kan enkel uitgaan van assumpties of mogelijkheden wanneer die transitieresultaten gedefinieerd worden (Mlakar, 2009).

Zoals tabel 1 voorlegt, heeft België een hoge score (94) voor 'Uncertainty avoidance'. Ook voor het Vlaams gewest geldt dat de maatschappij zich niet zeker voelt bij ambigue

situaties. De maatschappij is regels gewoon en hecht zich vast aan detail, context en achtergrond (Hofstede, 2020). In een dergelijke context zal het niet eenvoudig zijn om strategieën te ontwikkelen richting een onzekere toekomst, waarvan de resultaten van die strategieën nog niet geweten zijn. Nederland scoort 53 op de onzekerheidsvermijdings-index, wat inhoudt dat ze een lichte voorkeur hebben voor het vermijden van onzekerheid.

2.2 Political budget cycle

De electorale cyclus van zes jaar op het lokale niveau weerspiegelt de looptijd van een gemeentelijke legislatuur (NBB, 2017). Grafiek 1 geeft weer dat de bruto-investeringen van lokale overheden in België gelijk lopen met deze electorale cyclus. In grafiek 2, dat de investeringen van lokale overheden in Nederland weerspiegelt, komt diezelfde trend voor. De investeringen fluctueren telkens en stijgen wanneer de verkiezingen naderen. De regerende partij wenst zo populariteit te verkrijgen met als doel meer stemmen te krijgen, wat ertoe leidt dat ze opnieuw verkozen worden. Mensen zijn meer geneigd te stemmen voor partijen die investeringen doen in hun voordeel. Volgens de ‘public choice theory’ gaan partijen in concurrentie met elkaar en de wil van het volk vertalen binnen hun programmapunten om opnieuw verkozen te worden (S. Goeminne, persoonlijke communicatie, 10 maart 2020). Ook een verlaging van de belastingen maken deel uit met die ‘wil’. Hoe verder het jaar van de verkiezing binnen één electorale cyclus, hoe hoger de aanvullende personenbelastingen en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (twee lokale belastingen in Vlaanderen) zal zijn. Er is een positief significant verband tussen de twee voorgaande variabelen (Goeminne & Smolders, 2015).



Grafiek 1 Bruto-investeringen van de overheid (in % bbp), 1971–2015 (België)

Onderste oppervlak: lokale overheid

Bron: NBB, 2017



Grafiek 2 Investeringen van gemeenten en totale lokale overheid (in % bbp), 1969–2016 (Nederland)

Bovenste lijn: lokale overheid

Bron: CPB, 2018

CASE 2 – Verkiezingen lokale overheid – 14 oktober 2018 – België

“Het is een klassiek beeld: in zowat elke Vlaamse gemeente zijn op dit moment grote infrastructuurwerken aan de gang. En dat gebeurt tegen een nerveus tempo. Want de deadline is duidelijk: 14 oktober 2018, de dag waarop we met zijn allen nieuwe gemeentebesturen verkiezen. Elke politicus pronkt op de valreep nog graag met de nieuw aangelegde straat, de verfraaiing van de dorpskern (...)” (VRT, 2017).

Het zijn de effecten van deze political budget cycle die ervoor zorgen dat de langetermijn-investeringen die nodig zijn voor een transitie binnen ruimtelijke ordening, niet mogelijk zijn. Lokale politieke actoren wensen op korte termijn investeringen uit te voeren die snel zichtbaar zijn voor burgers. De lokale overheid neemt ongeveer een derde van de door de overheid geïnvesteerde bedragen voor haar rekening (NBB, 2017). Investeren deze overheden dit bedrag efficiënt en voldoende in duurzame oplossingen? Daartegenover wachten transities die lange termijn investeringen behoeven, die grote investeringen in ruimtelijke ordening gaan gepaard met grote budgetten. Maar moet het beheer van die budgetten niet in vraag gesteld worden, met oog op transities binnen ruimtelijke ordening die zich op lange termijn voordoen?

2.3 Kortetermijndenken

Overheden gebruiken vaak traditionele conceptuele begrotingstechnieken, waarbij een langetermijnvisie afwezig is. Input budgetting is een techniek die een lange traditie kent in de publieke sector. Het baseert zich op de budgetten van voorgaande jaren en gaat incrementeel kleine wijzigingen doorvoeren in het komende begrotingsjaar (S. Goeminne, *persoonlijke communicatie*, 30 maart 2020). Het budget wordt bepaald zonder dat er een oorzakelijke relatie is met de doelen die dienen te worden bereikt (Groot & van Helden, 2017). Vaak wordt slechts voor één jaar begroot, waardoor de langetermijnperspectieven moeilijk kunnen gerealiseerd worden. Zo is het moeilijk om investeringsprogramma's goed te keuren gezien die vaak niet in één jaar gevat kunnen worden. Ook is er enkel aandacht voor de inputs. Dit zorgt ervoor dat er geen concrete doelstellingen geformuleerd worden, waardoor op haar beurt aan efficiëntie wordt ingeboet. De nadruk ligt bij het "binnen het budget blijven" eerder dan op het realiseren van doelstellingen of outputs (S. Goeminne, *persoonlijke communicatie*, 30 maart 2020). Hoe kan een transitie naar een duurzame ruimtelijke ordening gestoeld zijn op een financieel stelsel dat niet in lijn ligt met het traject richting die resultaten?

Bij het terugvallen op de dimensies van Hofstede (tabel 1), wordt duidelijk dat België (38) en Nederland (44) relatief laag scoren op het vlak van lange termijn oriëntatie. Het is opvallend dat de website 'Hofstede Insights' enkel en alleen voor deze dimensie hogere scores toekent: België (82), Nederland (76). De evolutie van de relatief oude tabel naar de recente website, geeft weer dat beide landen veel meer georiënteerd zijn op het langetermijndenken. Het vasthouden aan het verleden, in combinatie met het omgaan met uitdagingen in het heden en de toekomst binnen België, verloopt pragmatisch. België heeft het vermogen om van tradities naar nieuwe uitdagingen te schakelen. Nederland beschikt over datzelfde vermogen, al geeft de score weer dat ze iets terughoudender zijn (Hofstede, 2020). De verschillen tussen beide volgende cases verklaren die kloof.

CASE 3 – België – Meerjarenplan

In principe overbrugde het budget in België een tijdshorizon van 1 jaar. In BBC2020 zien we echter een evolutie naar een meerjarenbudget met een jaarlijkse aanpassing. Het meerjarenplan wordt opgemaakt voor zes jaar en kent ieder jaar wijzigingen in functie van de veranderlijke context.

Op bepaalde punten moet een publieke organisatie ook op lange termijn denken, al is het maar bij de realisatie van grote infrastructuurwerken waar de uitvoerings-termijn sowieso een begrotingsperiode van 1 jaar overstijgt (S. Goeminne, *persoonlijke communicatie*, 30 maart 2020). De vraag is of een meerjarenplan van zes jaar voldoende is om transities binnen ruimtelijke ordening te dekken. Op het lokale niveau is alvast een ambitieus initiatief genomen met het meerjarenplan. Daartegenover kan de Vlaamse overheid met haar geringe meerjarenraming meer ambitie uitspreken.

CASE 4 – Nederland – Begrotingsregels 2018 – 2021

Kabinet-Rutte III spreekt over een doelmatige allocatie van middelen. Daartegenover stelt de regering een jaarlijks maximaal uitgavenniveau, dat kan worden aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen. Bij het extrapoleren van de meerjarencijfers moet het in alle gevallen gaan om uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid (Rijksoverheid, 2018).

Kunnen uitgaven ook jaarlijks aangepast worden aan nieuwe opduikende issues inzake ruimtelijke ordening? Er worden alvast ramingen gemaakt over de legislatuur heen, in verband met meerjarige projecten. Maar kunnen die ramingen dan wijzigen bij nieuw beleid, of enkel bij bestaand beleid?

3. Gedragen visie met complementaire adaptatiestrategieën

CASE 1B – Opgewekt Pajottenland

“Opgewekt Pajottenland’ wil een gedragen ruimtelijke visie op hernieuwbare energie creëren en inspiratie bieden voor concrete projecten. De centrale vraag hierbij is: Wat is de ideale duurzame energiemix voor het Pajottenland, vertrekkende vanuit het landschap?” – Ann Schevenels, gedeputeerde voor ruimtelijke planning (Vlaams Brabant, z.d.)

*“Er zijn vier studiebureaus die momenteel onze landschapsstudie uitvoeren. Dat is een overheidsopdracht geweest van de provincie Vlaams Brabant om een studiebureau te vinden die ons kon helpen bij een visie, specifiek omtrent hernieuwbare energie, op basis van participatie met inwoners. Omdat we dat belangrijk vonden dat er een visie van onderuit ontwikkeld werd.” (C. Ruebens, *persoonlijke communicatie*, 30 oktober 2019).*

Vanuit de case wordt duidelijk wat de waarde is van een visie. Een visie biedt de kans om andere projecten te inspireren. Via benchmarking en 'mimicking' kunnen andere regio's geprikkeld worden om ook deel uit te maken van deze visie. Lokale overheden in Nederland beschikken ook over mogelijkheden inzake benchmarking van visies. Het gedecentraliseerd beleid geeft de opportuniteit dat lokale besturen autonoom een visie ontwikkelen omtrent duurzame ruimtelijke ontwikkeling, andere gemeenten kunnen die visie benchmarken. Gemeenten bootsen elkaar vaak na op vlak van belastingen en beleid om beter te doen dan de andere gemeente, kan dit leiden tot een positief sneeuwbaaleffect. De convergentie van deze visie tussen gemeenten kan theoretisch verklaard worden door het 'rational choice institutionalism'. Regerende partijen willen nutsmaximalisatie in een context van externe uitdagingen (i.e. ruimtelijke transitie) (B. Verschuere, persoonlijke communicatie, 25 februari, 2020). Hierdoor kunnen België en Nederland bottom-up, vanuit gemeenten, frontrunner worden.

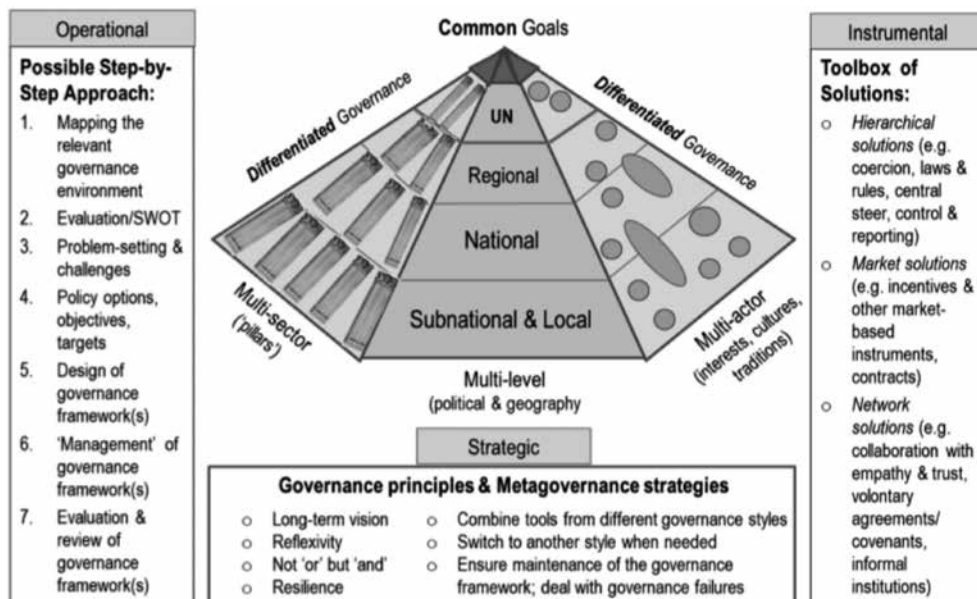
Verder kan een visie leiden tot het implementeren van beleid dat indirect meerdere doelen kan waarmaken. Zo kan kernversterking, dat meer wil inzetten op het efficiënt gebruik van reeds bebouwde gebieden, leiden tot spillover effecten op andere beleidsdomeinen. Het afwezig houden van extra bebouwing kan namelijk zorgen voor minder uitstoot in gebieden waar geen infrastructuur wordt geplant. Ruimtelijke ordening heeft in die zin een positief effect op luchtvervuiling. Horizontale coördinatie, bij het duiden van een visie, is dus essentieel omdat de voortgang bij een bepaalde doelstelling, positieve spillover effecten kan genereren op andere doelstellingen (Pintér et al., 2014).

De uitspraak van mevrouw Ruebens, projectleider van Opgewekt Pajottenland, verklaart dat ruimtelijke ordening ook een participatief karakter heeft. Een visie die gedragen is, wordt ook ondersteund door burgers. 'Directionality' bij het ontwikkelen van een visie, is een belangrijk concept volgens secretaris-generaal van het Departement EWI, Johan Hanssens. Om die richting te geven moet je in een co-creatief proces treden. De richting kan niet enkel komen vanuit marktactoren en ook niet enkel top-down vanuit de overheid. Er moet een soort van maatschappelijk debat gevoerd worden om consensus te bereiken over de richting waar we met de samenleving naartoe willen. Vervolgens moet gekeken worden hoe alle actoren genetwerkt kunnen worden om de gewenste transformatie te realiseren (J. Hanssens, persoonlijke communicatie, 24 april 2020). Verder moet er maximaal rekening gehouden worden met de visie van elk agentschap en elk departement, volgens oud-provinciegouverneur van Limburg, Herman Reynders (persoonlijke communicatie, 27 april 2020).

3.1 CBDG: een aanpak met metagovernance om SDG's te implementeren

Dit deel geeft 'best practices' weer om het traject richting een visie te duiden voor Nederland en België. Figuur 1 biedt een strategie om SDG's zoals 'Duurzame Steden en Gemeenten' en 'Industrie, Innovatie en Infrastructuur' te implementeren. Figuur 1 geeft een mix aan verschillende besturingsmechanismen weer. Meerdere governancepractices zoals bureaucratische-, netwerk- en markettools zijn nodig. Via metagovernance kan Vlaanderen en Nederland op verschillende dimensies (e.g. rol van de overheid / communicatie) beslissen welk principe ze integreren (e.g. (bureaucratie: 'ruler', netwerk: partner, of markt: dienstverlener / informeren, overleggen of marketen) (Meuleman & Niestroy, 2015). Het model stemt overeen met de 'transition management cyclus' van Loorbach (2010), dat tactische, strategische, operationele en reflexieve governance activiteiten weerspiegelt. Loorbach stelt dat deze cyclus implementeerbaar is op elke transitie. Gemeenschappelijke (common) doelen moeten dus via verschillende (differentiated) governancecombinaties

geïmplementeerd worden via de onderstaande figuur van Meuleman en Niestroy (2015). Vlaanderen en Nederland kunnen deze strategieën gebruiken om hun beleid inzake de transitie te ondersteunen.



Figuur 1 Common but Differentiated Governance for the Sustainable Development Goals: A “mind map”

Bron: Meuleman, L., & Niestroy, I. (2015).

3.1.1 Multisector

De overheid intern afstemmen via SWOT-analyses leidt tot departementen die de zwakte van de ander wegwerken met zijn sterkte, wat tot effectievere ruimtelijke ordening. Interbestuurlijke samenwerkingsverbanden met mandaat om de transitie aan te pakken; het creëren van een gezamenlijke feitenbasis op basis waarvan probleemanalyses en integrale afwegingen gemaakt kunnen worden en het ontwerpen van een integrale bindende visie op de samenhang tussen de verschillende maatschappelijke opgaven door alle bestuurslagen heen is een oplossing. Verkokering binnen de rijksoverheid tegengaan door opgaven aan meerdere ministeries toe te wijzen en te werken met interdepartementale programmateams (*Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen, 2020*).

3.1.2 Multilevel

De meerwaarde van deze figuur is de toepasbaarheid. Het betreft geen vast framework, maar houdt rekening met de verschillende realiteit op verschillende bestuurskundige levels. In Vlaanderen en de Rijksoverheid zijn wettelijke kaders bijvoorbeeld meer toepasselijk, terwijl de nadruk op lokale overheden meer op netwerkmanagement ligt. Niettemin is metagovernance nodig op ieder niveau om gezamenlijke doelen te realiseren (*Meuleman & Niestroy, 2015*). Zo zullen infrastructuurwerken die gemeentelijke grenzen overstijgen, nood hebben aan een netwerk tussen gemeenten onderling, in combinatie met

communicatie met projectontwikkelaars. Verder heeft Vlaanderen de legale bevoegdheid om een projectontwikkelaar aan te duiden, waarbij ze alsook moet netwerken.

3.1.3 Multi-actor

De civil society kan samen met de private sector via co-decision gradueel de participatieladder beklimmen, waarbij capaciteit en vertrouwen stelselmatig groeit. UNEP heeft reeds bewezen dat dit mogelijk is in ontwikkelingslanden, waar hiërarchie aanwezig is (Meuleman & Niestroy, 2015). Het opnemen van de burger als partner zal meer eigenaarschap en zekerheid bieden, wat leidt tot minder bezwaren. Volgens CEO van Lakesprings, Kristof Lemahieu, is het een kwestie van communicatie en transparantie, met het oog op het algemeen belang (*persoonlijke communicatie, 15 mei 2020*).

3.1.4 Lange termijn budgetteren

Budgetten moeten afgestemd worden op de duur van transitie via prestatie-informatie, dat financiële middelen koppelt aan outputs of outcomes. Beleidsdoelstellingen hebben soms meerdere jaren nodig om gerealiseerd te worden. Lange termijnplannen moeten niet rigide zijn. Een verandering in de politieke samenstelling of de economische context, of onvoorzienbare omstandigheden kunnen de lange termijn visie verstoren. Er moet flexibel rekening gehouden worden met de onzekerheid die er is bij het maken van lange termijn planning (*S. Goeminne, persoonlijke communicatie, 30 maart 2020*).

4. Conclusie

Nederland en België beschikken over barrières die de transitie binnen ruimtelijke ordening vandaag belemmeren. Toch hebben beiden een enorm potentieel om deze barrières te overwinnen indien ze gebruik maken van de juiste mix aan managementstrategieën. Een transitie doormaken vergt tijd, langetermijnstrategieën, in combinatie met een gedragen visie, biedt ongetwijfeld ondersteuning.

5. Referenties

- Boogers, M.J.G.J.A., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: 2010
- Centraal Planbureau. (2018, juli). *Waarom zijn de gemeentebestedingen sinds 2009 sterk gedaald?* <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-11juli2018-Waarom-zijn-de-gemeente-investeringen-sinds-2009-sterk-gedaald.pdf>
- Ehnert, F., Kern, F., Borgström, S., Gorissen, L., Maschmeyer, S., & Egermann, M. (2018). *Urban sustainability transitions in a context of multi-level governance: A comparison of four European states. Environmental Innovation and Societal Transitions*, 26, 101–116. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.05.002>
- Eriksen, S., P. Aldunce, C. S. Bahinpati, R. D. Martins, J. I. Molefe, C. Nhemachena, K. O'Brien, F. Olorunfemi, J. Park, L. Sygna, and K. Ulsrud. 2011. *When not every response to climate change is a good one: identifying principles for sustainable adaptation. Climate and Development* 3:7-20. <http://dx.doi.org/10.3763/cdev.2010.0060>
- Goeminne, S., & Smolders, C. (2015). *Local Tax Rates, Politics and Omitted Variable Bias. Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 13(4), 933–951. [https://doi.org/10.4335/13.3.933-951\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.3.933-951(2015))
- Groot, T., & van Helden, G. J. (2017). *Financieel Management van Non-profitorganisaties*. (7 ed.) Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Hassan, R. (2009). *Empires of Speed* (Supplements to the Study of Time). Brill.
- Hofstede, G. (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, 2nd ed. Sage, Thousand Oaks, CA.
- Hofstede. (2020). *Country Comparison*. Hofstede Insights. Geraadpleegd op 15 augustus 2020 via <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/belgium,the-netherlands/>
- Hurlimann, A., J. Barnett, R. Fincher, N. Osbaldiston, C. Mortreux, and S. Graham. 2014. *Urban planning and sustainable adaptation to sea-level rise. Landscape and Urban Planning* 126:84-93. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2013.12.013>

- Loorbach, D. (2010).** *Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework.* *Governance*, 23(1), 161-183
- Meuleman, L., & Niestroy, I. (2015).** *Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work.* *Sustainability*, 7(9), 12295–12321. <https://doi.org/10.3390/su70912295>
- Mlakar, A. (2009).** *Uncertainty in spatial planning proceedings.* *Urbani izziv*, 20(2), 91–104. <https://doi.org/10.5379/urbani-izziv-en-2009-20-02-003>
- Nationale Bank van België. (2017, oktober).** *Publieke investeringen*, p.4. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/Report_public_investments_nl.pdf
- Pintér, L.; Almássy, D.; Antonio, E.; Hatakeyama, S.; Niestroy, I.; Olsen, S.; Pulawska, G.** Sustainable Development Goals and Indicators for a Small Planet. Part I: Methodology and goal framework; Asia-Europe Foundation (ASEF) ENVforum: Singapore, 2014. Available online: <http://www.asef.org/index.php/pubs/asef-publications/3182-sustainable-development-goals-and-indicators-for-a-small-planet>. Geraadpleegd op 20 augustus 2020
- Reynaert, H. & K. Steyvers (eds.),** *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge: 2010
- Rijksoverheid. (2019).** *Taken van een gemeente.* Geraadpleegd op 14 augustus 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
- Rijksoverheid. (2018).** *Begrotingsregels 2018-2021.* <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93begrotingsregels-2018-2022>
- Stafford Smith, M., L. Horrocks, A. Harvey, and C. Hamilton. 2011.** *Rethinking adaptation for a 4°C world.* *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 369:196-216. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2010.0277>
- Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen. (2020).** *Nederland heeft één overheid nodig.* Geraadpleegd van <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/317029.pdf>
- Vlaams Brabant. (z.d.).** *Pajottenland engageert zich voor hernieuwbare energie.* Geraadpleegd 15 augustus 2020, van <https://pers.vlaamsbrabant.be/pajottenland-engageert-zich-voor-hernieuwbare-energie>
- Vlaamse overheid. (2014).** *Wat doet een gemeente?* Geraadpleegd op 14 augustus 2020 via <https://www.vlaanderen.be/wat-doet-een-gemeente#vlaamse-en-federale-opdrachten-voor-gemeenten>
- VRT. (2017).** *Vlamingen laten hun stemgedrag niet bepalen door de investeringen van hun gemeente.* *vrtnws.be*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/10/13/vlamingen-laten-hun-stemgedrag-niet-bepalen-door-de-investeringe/>
- Voets, J., De Rynck, F., & De Weerd, Y. (n.d.).** Sustainable development as a public governance challenge: Setting the stage for this course. Geraadpleegd op 15 augustus 2020 via <https://ufora.ugent.be/d2l/le/content/79772/viewContent/261960/View>

Voor wat betreft de metafoor *Bedenkingen omtrent onzekerheid*

*Janne Vaes*¹

Opinie

Een overdosis aan metaforen maakt de onzekerheid meetbaar.

We hollen er de ruimtelijke planning mee uit.

1 Zelfstandig ruimtelijk planner
janne.vaes@gmail.com

Voor wat betreft de metafoor

Bedenkingen omtrent onzekerheid

Janne Vaes

Een metafoor heeft de kracht om onze -bij momenten zeer complexe- processen en plannen helder te verwoorden. Dat is ook nodig. We zijn dagelijks bezig met langdurige, meerlagige opdrachten die de leefomgeving van velen zullen transformeren, vaak niet op subtiele wijze. We hebben een taal nodig om uit te leggen wat we juist doen en hoe we dat aanpakken.

We plannen. We stippelen toekomstige transformaties uit. Wat we zeggen is zeer zelden op dat moment al realiteit. Wat we plannen is dus tot op zekere hoogte altijd onzeker.

We plannen dan ook niet lukraak. Zelfs in een discipline die als kerntaak toekomstvoorspelling heeft, zijn er nog zekerheden. We baseren ons werk op grondig onderzoek, data-analyses en ontwerpscenario's. We staven, wegen af, passen in, voegen toe, vijlen bij, scherpen aan. We tonen dit proces ook: plannen krijgen bewust in de openbaarheid vorm en groeien zichtbaar met de tijd mee. We sturen ze bij en vangen er opmerkingen en suggesties in op. We zijn ons bewust van het glazen-bol-gehalte dus nemen we dit van meet af aan mee.

Een ontoegankelijk vakjargon staat tot onze beschikking om ruimtelijke strategieën te communiceren. Complexe processen uitleggen in klare taal blijkt een uitdaging. Wanneer we hierbij dankbaar gebruik kunnen maken van een geschikte metafoor, lijkt mij dat volledig gegrond. Het is dan ook uit liefde voor de beeldspraak dat ik dit schrijf.

We zetten de metafoor graag in om ons werk te duiden, hun gelaagdheid en chronologie te verhelderen. Dat beeldspraak echter dominant aanwezig wordt in het vakjargon, doet me fronsen. Dat we tegenwoordig een metafoor nodig hebben om er een vorige mee uit te leggen, maakt de onzekerheid meetbaar.

Individueel hebben ze een grote verduidelijkende waarde. Eén goede metafoor kan alinea's beschrijvende, langdradige tekst vermijden. Ze verhelderen op een directe manier en zijn laagdrempelig.

De architectuur biedt ons al een hele resem aan metaforen. We spreken over fundamenten, bouw- en sluitstenen, raamwerken, kaders, koepels, dragers, poorten. Soms zetten we zelfs in de verf. Uit de technieken halen we motoren, katalysatoren, magneten en aantrekkingspolen, scharnieren en hefboomen. We sleutelen aan sleutelplaatsen, sleutelementen, sleutelrollen en sleutelmomenten. We zijn fervente sleutelaars. In biologieboeken vinden we ruggengraten, gewrichten, zenuwbanen, aders, groene vingers en groene longen. Kankers en littekens in het stedelijk weefsel diagnosticeren we. We dissectereren het stedelijk metabolisme en lezen het DNA van de stad uit. Narratieven, rollen en leitmotieven hebben we dan weer uit de literatuur. Gordels, knopen en kapstukken zijn we terloops in onze kleerkast tegengekomen.

Net zoals zegswijzen versmolten zijn met het dagelijks taalgebruik, lijken deze metaforen al sinds jaar en dag in het vakjargon aanwezig te zijn. In deze termen vinden we een sterke slogan of blijvend beeld aan de hand waarvan we een pakket aan transformaties verkocht krijgen.

Het is echter meer dan marketing. Wanneer die ene metafoor wordt gevonden, lijken plannen van een grotere vanzelfsprekendheid te genieten. Continu zoeken we daarom naar dat ene bindende beeld waarop we een visie kunnen uitbouwen en waaronder iedereen de schouders wil zetten.

Problematisch wordt het pas wanneer we die niet vinden. Plots gaat een ruimtelijk raamwerk dan als ruggengraat dienen, worden mijlpalen als toetsstenen gebruikt en beroepen we ons op hefbomen voor pilootprojecten. Op dat moment houden ze geen steek meer.

Hoewel ogenschijnlijk goed bedoeld, steekt bovendien een vervelende nieuwe gewoonte de kop op. In plaats van er op te vertrouwen dat het beeld voldoende spreekt, smelten we zwakke metaforen en vaag vakjargon samen. Tegenwoordig wagen we ons aan stadsstructuren, stedelijke systemen, ontwikkelingskaders, -mechanismen en -krachten. Welke lading deze beestjes dekken, daarover bestaat weinig consensus.

Het worden onbezonnen ondermijnende opeenstapelingen, om het eens met een andere stijlfiguur te zeggen. Wanneer we metaforen ophopen, verliezen zij bovendien hun kracht. De eigenlijke boodschap gaat verloren, hand in hand met de aandacht van de lezer of toehoorder.

Het is mijn these dat een overdosis aan metaforen onze onzekerheid meetbaar maakt. We dekken ons bij voorbaat in. Zelden heb ik mensen zich zien indekken omdat ze zeker van hun stuk waren. Plannen tonen echter het opzet, het streefbeeld na transformatie. Ze zijn ondanks alle pogingen inherent onzeker. Wat is de meerwaarde van deze speculatief te formuleren? Gebruiken we metaforen omdat plannen niet worden voorzien van bijsluiters? Ongewenste uitkomsten steekt men immers zelden op de bij aanvang gebruikte metafoor.

Tegelijkertijd lijkt het me onwaarschijnlijk dat die onzekerheid zou verdwijnen uit de ruimtelijke planning. We hebben de waarheid niet in pacht en drukken ons dan ook voorzichtig uit. Het werk is ook niet één-op-één overplaatsbaar naar een andere locatie of een andere juridische context. Alles is maatwerk én een kind van z'n tijd.

Omdat we ons hiervan bewust zijn, bouwen we visies op. We lijken geneigd steeds te starten met nieuwe visievorming, met het vertellen van een eigen verhaal. Het voorkomen van metaforen is hierin alles behalve uitzonderlijk. Zelden houden we daarbij rekening met de reeds eerder geponeerde metaforen. De metaforen van voorgangers vervangen we of vullen we aan. We ontkennen dat zelfs matige beeldspraak goed blijft plakken.

We zouden kunnen vertrouwen op de beeldspraak van onze voorganger en de hardnekkigheid van een goede metafoor. Misschien hoeven we niet overal nog een nieuwe laag aan toe te voegen. Misschien kunnen we vandaag eigenlijk al verder met wat er reeds voorhanden is.

We zouden ook klare taal kunnen gebruiken. De metafoor laten we beter in haar eigen recht. Ze hoeft niet in elk verhaal aanwezig te zijn. We moeten ook niet overal een beeld in vinden: het onderzoek biedt voldoende garanties op zinnige uitspraken.

We kunnen stoppen met onnodige en onzinnige termen te verzinnen. In een vakgebied waar de input van Jan met de pet zodanig welkom en zelfs noodzakelijk is, waarom dan schuilen achter termen waarvan we zelf niet voldoende zeker zijn?

Met een overdosis aan metaforen maken we dus onze onzekerheid niet alleen meetbaar. Na verloop van tijd hollen we hiermee de ruimtelijke planning uit. We bouwen verhalen op en voorzien ze van sprekende beelden. Het zijn mooie nieuwjaarsbrieven, met een lollig rijmpje en glitter op de kaft. Omzetten naar concrete uitvoering vergeten we.

Bieden scenario's zekerheid in een onzekere toekomst?

Hoe het departement Omgeving de afgelopen jaren experimenteerde met scenariodenken in Vlaanderen

Ann Pisman¹

Stellingen

Scenario's zijn paden in de vorm van verhaallijnen naar mogelijke toekomstbeelden die verschillende interpretaties van het heden en de toekomst weerspiegelen. Een scenario beschrijft veranderingen, acties, onverwachte gebeurtenissen en de gevolgen hiervan. Het geeft aan welke elementen in de toekomst van belang zijn en hoe deze met elkaar kunnen samenhangen.

Het is noodzakelijk bij elke scenario-oefening goed aan te geven welke soort scenario's zullen worden ontwikkeld, door wie en voor wie. Zoniet, dreigen we overspoeld te worden met erg gelijkende scenario's die eigenlijk toch fundamenteel verschillend zijn.

Het omgevingsdomein in Vlaanderen heeft nood aan een gedragen, stabiele, integrerende set van contextscenario's die naderhand in beleidsscenario's kunnen worden verfijnd.

1 ann.pisman@vlaanderen.be
Vlaamse Overheid -Departement Omgeving
Koning Albert II-Laan 20/8, 1000 Brussel

ann.pisman@ugent.be
Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Technicum B2-1
Sint-Pietersnieuwstraat 41, 9000 Gent

Bieden scenario's zekerheid in een onzekere toekomst?

Hoe het departement Omgeving de afgelopen jaren experimenteerde met scenariodenken in Vlaanderen

Ann Pisman

Inleiding

Binnen het omgevingsdomein is nadenken over de lange termijn van groot belang. Inhoudelijk denken we na over de transitie naar een klimaatbestendige en -neutrale samenleving, de vergroening en het circulair maken van de economie, het verduurzamen van het ruimtegebruik, de transitie van het energiesysteem, het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en het stoppen van het verlies aan biodiversiteit. Hierbij worden nieuwe uitdagingen, zoals technologische ontwikkelingen, een veranderende maatschappij of een veranderende houding tussen overheid en samenleving verkend. Deze uitdagingen vergroten de complexiteit van beleids-, plannings- en ontwerpprocessen en brengen onzekerheid in het spel. Om handvaten te bieden in de omgang met complexiteit en onzekerheid worden scenario's ontwikkeld.

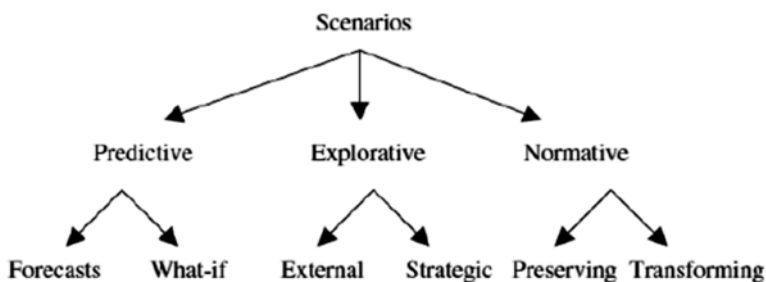
Deze focus kadert binnen het voornemen van de Vlaamse overheid om meer in te zetten op toekomstverkenningen (Vlaamse Overheid, 2017). Om het regeringsbeleid beter te kunnen ondersteunen en te adviseren over strategische uitdagingen, is er immers nood aan een meer structurele aanpak met betrekking tot toekomstonderzoek. De visienota Toekomstverkenning aan de Vlaamse Regering (Vlaamse Regering, 2019) stelt dat de Vlaamse overheid moet investeren in kennis- en capaciteitsuitbouw voor het verkennen van de toekomst, waarbij sprake is van trendanalyse, scenariotechnieken voor plausibele maar contrasterende toekomstbeelden, horizonsscanning, visie- en terugkijktechnieken voor normatieve toekomstbeelden.

Binnen het departement omgeving wordt al enkele jaren geëxperimenteerd met scenario-oefeningen. In deze paper worden achtereenvolgens de scenario-experimenten in de studie rond urban sprawl, de studie over de toekomstige maatschappelijke kosten en baten van het ruimtelijk beleid, de studie over smart cities en big data en de scenario-oefening in het kader van het Steunpunt Ruimte en Wonen toegelicht. Deze oefeningen worden gesitueerd ten opzichte van een meer theoretische scenariotypologie, ontwikkeld door Börjeson. Finaal worden de huidige uitdagingen voor het omgaan met de (veelheid aan) scenario-oefeningen geschetst.

Scenariocontext

“Scenario's zijn paden in de vorm van verhaallijnen naar mogelijke toekomstbeelden die verschillende interpretaties van het heden en de toekomst weerspiegelen. Een scenario beschrijft veranderingen, acties, onverwachte gebeurtenissen en de gevolgen hiervan. Het geeft aan welke elementen in de toekomst van belang zijn en hoe deze met elkaar kunnen samenhangen.” (Vlaamse Overheid, 2005, p. 21). Er bestaan verschillende typologieën om scenariostudies te classificeren. Typologieën kunnen belangrijk zijn om over scenario's te communiceren, scenario's te begrijpen en te vergelijken en methodes te ontwikkelen (Börjeson et al., 2006). De typologie van Börjeson (2006) onderscheidt drie hoofdcategorieën (“voorspellend” – voorspelling genereren, ‘exploratief’ – wat zou kunnen, “normatief” – wensbeeld neerzetten) en daarbinnen telkens twee types (zie Figuur 1). De belangrijkste kenmerken van elk van de types scenario's zijn weergegeven in figuur 2. Binnen de exploratieve categorie kan een onderscheid gemaakt worden tussen “contextscenario's” die ontwikkelingen beschrijven buiten de directe invloedssfeer van relevante actoren, en “strategische scenario's” die zich focussen op de consequenties van beleidsmaatregelen van

actoren. Een studie van de Vlaamse Overheid (Vlaamse Overheid, 2005) benoemt deze ook als respectievelijk “autonome scenario’s” en “beleidsscenario’s”.



Figuur 1 Scenariotypologie van Börjeson (Börjeson et al., 2006, p. 725)

Summary of key aspects of scenario types

Scenario category/type	Quantitative/qualitative	Time-frame	System structure	Focus on internal or external factors
<i>PREDICTIVE—what will happen?</i>				
Forecasts	Typically quantitative, sometimes qualitative	Often short	Typically one	Typically external
What-if	Typically quantitative, sometimes qualitative	Often short	One to several	External and, possibly, internal
<i>EXPLORATIVE—what can happen?</i>				
External	Typically qualitative, quantitatively possible	Often long	Often several	External
Strategic	Qualitative and quantitative	Often long	Often several	Internal under influence of the external
<i>NORMATIVE—how can a certain target be reached?</i>				
Preserving	Typically quantitative	Often long	One	Both external and internal
Transforming	Typically qualitative with quantitative elements	Often very long	Changing, can be several	Not applicable

Figuur 2 Overzicht van kenmerken van de scenariotypologie van Börjeson (Börjeson et al., 2006, p. 736)

Het departement Omgeving maakt vaak gebruik van verkennende scenario’s en/of van toekomstvoorspellingen. Verkennende scenario’s zijn min of meer plausibele alternatieven, elk met hun eigen kansen en risico’s. De bedoeling is om met deze studies aan te zetten tot reflectie, op een gestructureerde manier, en soms over mogelijke beleidsstrategieën gekoppeld aan de scenario’s. Sommige scenario-opdrachten, die meer kwantitatief worden onderbouwd, kunnen eerder worden beschouwd als toekomstvoorspellingen, alhoewel het onderscheid met de verkennende scenario’s vaak beperkt is. Het onderscheid tussen beide types toekomstverkenningen is soms zichtbaar in de output van de studies, variërend tussen algemene toekomstbeelden versus specifieke grafieken met doorgerekende cijfers. Normatieve scenario-oefeningen vanuit het departement Omgeving hebben we niet direct teruggevonden, alhoewel aan de naamgeving van de verschillende scenario’s soms een normatieve connotatie kan worden verbonden.

Opvallend is het meer integrale karakter van de scenario studies van het departement Omgeving, d.w.z. dat er inschattingen gemaakt worden voor verschillende thema's: demografie, economie, wonen, werken, mobiliteit, landbouw, energie, milieu, natuur, recreatie en water. Dit in tegenstelling tot scenario-oefeningen van andere beleidsdomeinen die zich soms tot hun eigen sectorale domein beperken. De scenario-oefening over smart cities en big data vormt hierop een uitzondering.

Scenariodenken in Vlaanderen

De toekomst van urban sprawl in Vlaanderen

In een onderzoek over sprawl (Vermeiren et al., 2019) werd de huidige gesprewilde toestand van Vlaanderen in beeld gebracht en de maatschappelijke kosten van het verspreid bebouwingspatroon voor infrastructuur, mobiliteit en verlies aan ecosysteemdiensten berekend. De belangrijkste onderzoeksvragen zijn: Waar en hoe komt sprawl in Vlaanderen voor? Wat zijn de maatschappelijke kosten van deze sprawl? Hoe zal de sprawl in de toekomst evolueren?

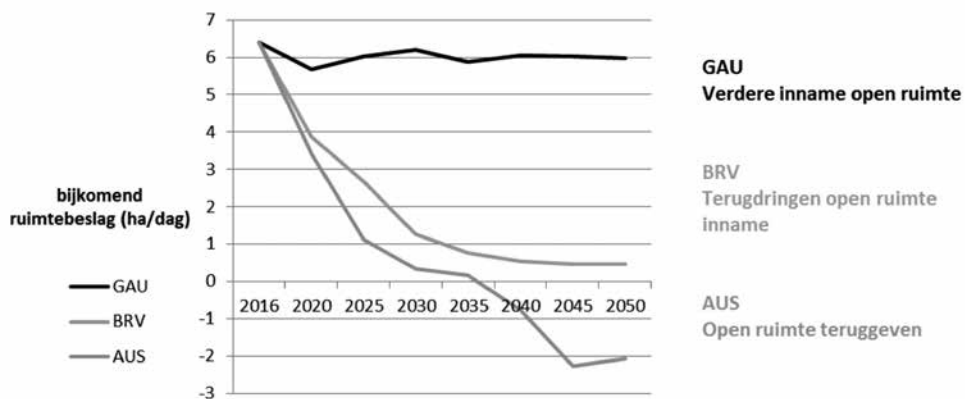
In het rapport zijn drie beleidsscenario's uitgewerkt voor de periode 2013-2050. Deze scenario's geven alternatieve toekomsten voor de (maatschappelijke kosten van) sprawl in Vlaanderen weer. De scenario's zijn het gevolg van specifieke beleidskeuzes die aanleiding geven tot een alternatieve groei van het ruimtebeslag. De scenario's zijn tot stand gekomen in een participatief proces met stakeholders, experts en medewerkers van het VPO en op een kwantitatieve manier berekend, gebruik makend van het RuimteModel Vlaanderen (<https://ruimtemodel.vlaanderen/>).

- Het Growth-as-usual (GAU) scenario. Dit scenario gaat uit van een voortzetting van de huidige ruimte-inname. Reeds een aantal jaren stabiliseert het bijkomend ruimtebeslag per dag zich rond 6ha. in dit scenario trekken we deze groei door wat leidt tot een sterke groei in verwacht ruimtebeslag tegen 2050. Naar dit scenario kan verwezen worden als het scenario waarin de open ruimte verder wordt ingenomen.
- Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) scenario. Het BRV-scenario is een scenario gebaseerd op de strategische doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte (verwijzingen naar strategische visie, goedgekeurd op 13 juli 2018) met als doel in 2040 de groei van het ruimtebeslag terug te brengen tot 0 ha per dag. In dit scenario wordt de inname van open ruimte teruggedrongen.
- Het Anti-urban sprawl (AUS) scenario. Dit is een scenario afgeleid van het BRV-scenario dat als doel heeft het ruimtebeslag niet enkel terug te brengen naar 0 maar op termijn een negatief verloop te geven (verwijdering van bebouwing) waardoor ruimtebeslag afneemt op slecht gelegen locaties. Met dit scenario wordt een teruggave van open ruimte gesimuleerd.

De belangrijkste input van het model zijn de prognoses van het Federaal Planbureau voor de evolutie van de bevolking en de tewerkstelling. De ruimtelijke spreiding van landgebruik en activiteiten is verschillend als gevolg van de specifieke randvoorwaarden om landgebruik en activiteiten in de toekomst te alloceren. In de BRV en AUS-scenario's wordt gerichte verdichting ingevoerd. Op figuur 3 zien we de evolutie van het bijkomend ruimtebeslag per dag in Vlaanderen voor de drie scenario's. In het GAU-scenario wordt het huidige niveau van 6ha bijkomend ruimtebeslag per dag aangehouden. In het BRV-scenario zet het bijkomend ruimtebeslag bij het begin van de simulatie een stevige daling in en wordt in 2040 herleid tot quasi 0. Het AUS-scenario daalt sterker en bereikt het kantelpunt van ca 0 ha ruimtebeslag per dag reeds in 2025. De trend stagneert vervolgens een aantal

jaren en duikt vervolgens onder 0. In 2050 wordt verwacht dat het ruimtebeslag met ca 2ha per dag afneemt. Dit is het enige scenario waarin het percentage ruimtebeslag tegen 2050 netto niet gegroeid zal zijn.

Deze oefening maakt een echte kwantitatieve doorrekening van het ruimtebeslag in Vlaanderen tot 2050, in drie varianten. Deze scenario's voor de ontwikkeling van het ruimtebeslag kunnen zowel als "voorspellende" als "verkennde" scenario's worden beschouwd. Bij de oefening horen als het ware drie verschillende eindkaarten voor Vlaanderen in 2050, met meer of minder urban sprawl. Het is onduidelijk hoe deze verschillende eindbeelden tot stand komen. Dit kan zowel door drivers buiten het beleidsdomein (woonwensen, fiscale verschillen, ...), als door een specifiek ruimtelijk beleid. De focus van de oefening ligt echter niet op de ruimtelijke verschillen, maar meer op de verschillen in maatschappelijke kosten en baten van deze situaties die in aantrekkelijke infographics zijn weergegeven. De studie heeft nog niet direct aanleiding gegeven tot specifieke beleidsbeslissingen, maar heeft wel tot heel wat maatschappelijke discussie geleid.



Figuur 3 Evolutie van ruimtebeslag volgens de drie scenario's (Vermeiren et al., 2019, p. 18)

Toekomstige maatschappelijke kosten en baten van het ruimtelijk beleid

Begin 2019 werd het onderzoek naar de impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen afgerond (Stec Group et al., 2018). Dit onderzoek heeft tot doel een eerste inzicht te verkrijgen in de meest relevante kosten en baten bij het realiseren van het BRV-transitietraject naar 0 hectare bijkomend netto ruimtebeslag per dag en focust op het ruilen of schrappen van gebieden met een woonbestemming. Zij vormen het grootste aandeel van het areaal dat bebouwingsvrij moet worden gehouden. Enkel de directe effecten van beleidskeuzes worden in rekening gebracht. De belangrijkste onderzoeksvragen zijn: wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van de beleids optie om in 2040 het ruimtebeslag tot 0 te herleiden? Zijn deze maatschappelijke kosten en baten afhankelijk van de ingenomen overheidsrol en de inzet van specifieke instrumenten? Er is gewerkt met een nulscenario (ongewijzigd beleid) en vier scenario's die zich onderscheiden op de overheidsrol en de aard van inzet van het instrumentarium. Het theoretische eindbeeld voor Vlaanderen is echter constant: een Vlaanderen waarin de beleidsdoelstelling om te komen tot 0 ha ruimtebeslag wordt gerealiseerd. De scenario's vermelden uiteenlopende manieren om slecht gelegen juridisch aanbod te neutraliseren, maar veronderstellen uiteraard ook andere (gelijklopende) beleidsmaatregelen. De scenario's vormen de hoekpunten van het speelveld, en zijn dus de meest 'uitgesproken' scenario's die de verschillen het best benadrukken. Dit betekent dat bij concrete beleids-

beslissingen ook tussenvarianten denkbaar zijn, waardoor het niet de bedoeling is louter te kiezen uit één van de vier scenario's. Voor elk van de scenario's zijn de instrumentele verschillen en de kosten en baten in beeld gebracht voor de periode 2017-2040. De scenario's waren meegegeven in de opdrachtsomschrijving en zijn dus niet op een participatieve manier tot stand gekomen. Bij de analyse werden door de onderzoekers kwantitatieve, gebiedsgerichte doorrekeningen gemaakt van (prognoses van het Federaal Planbureau van) de huishoudensontwikkeling, de rendementsverhogingskansen in bestaand ruimtebeslag, de bijkomende ontwikkelmogelijkheden in goed gelegen juridisch aanbod en het verschil in stedelijkheid (en wenselijke dichtheid).

Nulscenario: BUSINESS AS USUAL, financieel resultaat – € 33,2 miljard

- Voor het nulscenario wordt het huidige beleid doorgezet. De verwachte 327.000 wooneenheden zullen 'landen' binnen bestaand ruimtebeslag (38%) en daarbuiten (62%).
- Scenario 1: ACTIEVE SCHRAPPING, saldo € 12 miljard positiever dan nulscenario
In scenario 1 wordt 90% van het slecht gelegen juridisch aanbod geneutraliseerd via planschaderegeling, waarvan de kosten in de komende 10 jaar geconcentreerd zijn. In de periode 2017-2026 wordt 20.000 ha slecht gelegen juridisch aanbod verwijderd. Dit kost zo'n € 5 miljard (op basis van geactualiseerde verwervingswaarden). Er resteert nog circa 24.000ha juridisch aanbod. Het overgrote deel van de ontwikkeling komt op plekken die goed gelegen zijn (afgezien van de 10% slecht gelegen aanbod dat resteert).
- Scenario 2: PASSIEVE SCHRAPPING, saldo 1,7 miljard positiever dan nulscenario
In dit scenario wordt slechts 10% van het slecht gelegen juridisch aanbod geneutraliseerd via planschaderegeling, waarvan de kosten in de totale periode tot 2040 zijn verdeeld. In de periode 2017-2040 wordt 2.200 ha slecht gelegen juridisch aanbod verwijderd. Dit betreft alleen gronden in de woonreservegebieden (gronden zonder uitgeruste weg dus met relatief lage geactualiseerde verwervingswaarde) en kost € 22 miljoen. Het financieel resultaat is ongeveer gelijk aan het nulscenario; ofwel – € 32 miljard negatief. Er resteert nog zo'n 42.000 ha juridisch aanbod.
- Scenario 3: ACTIEVE RUIL, saldo circa € 9 miljard positiever dan nulscenario
In scenario 3 wordt 90% van het slecht gelegen juridisch aanbod geneutraliseerd door instrumenten als ruil en verhandelbare rechten of salderingsarrangementen, waardoor woonconsumenten kiezen voor inbreiding, en niet voor nieuwe wooneenheden in slecht gelegen juridisch aanbod. De kosten en baten zijn in de komende 10 jaar geconcentreerd (2017-2026). De kosten voor ruil zijn geraamd op 25% van de werkelijke waarde van de gronden. Gezien de verhouding tussen de hoeveelheid juridisch aanbod en de vraag naar nieuwbouwwooneenheden in een flink deel van de woningmarktregio's bestaat het risico dat de verhandelbare rechten niet zonder meer benut gaan worden, indien dit niet gepaard gaat met stimuleringsmaatregelen.
- Scenario 4: PASSIEVE RUIL, saldo nagenoeg gelijk aan nulscenario
10% van het slecht gelegen juridisch aanbod wordt geneutraliseerd door instrumenten als ruil en verhandelbare rechten of salderingsarrangementen waarvan de kosten en baten over de periode tot 2040 gespreid zijn. Dit scenario kent fors minder transactiekosten voor ruilarrangementen dan scenario 3, want in totaal wordt slechts 2.200 ha geruild.

Binnen de typologie van Bôrjeson kunnen we deze oefening beschouwen als een kruising tussen een voorspellende en een verkennende scenariostudie. De bestudeerde varianten worden intern aangedreven, waardoor we dit als beleidsscenario's ervaren. Ze hangen samen met beleidskeuzes over in te zetten instrumentarium binnen het eigen beleidsdomein.

Deze oefening is op het eerste zicht erg gelijkend op de oefening uitgevoerd binnen de urban sprawl studie. De output van beide studies is telkens een financiële afrekening van maatschappelijke kosten en baten. De input wordt in hoofdzaak gevormd door de bevolkingsprognoses van het Federaal Planbureau. Er zijn echter belangrijke verschillen, onder meer in aantal scenario's maar ook in de tijdsspanne van de scenario's. Het belangrijkste is evenwel dat inhoudelijk in de urban sprawl studie drie verschillende kaartbeelden voor Vlaanderen ontwikkeld met meer of minder sprawl (en dus ook andere kosten en baten door deze sprawl), terwijl in de STEC-studie één toekomstbeeld voor Vlaanderen wordt voor ogen gehouden, dat op vier verschillende beleidsinspanningen kan worden bereikt (die meer of minder maatschappelijke kosten en baten opbrengen). Dit ene toekomstbeeld wordt echter door het studie bureau in het rapport erg genuanceerd. Ze waarschuwen dat het onmogelijk is om tot doelbereiking te komen in Vlaanderen in elk van de vier scenario's Vlaanderen indien geen andere, aanvullende beleidsinspanningen worden gedaan. De STEC-studie heeft aanleiding gegeven tot politieke discussies over de financiële haalbaarheid van de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en over de geactualiseerde planbatenberekening in het ontwerp van Instrumentendecreet.

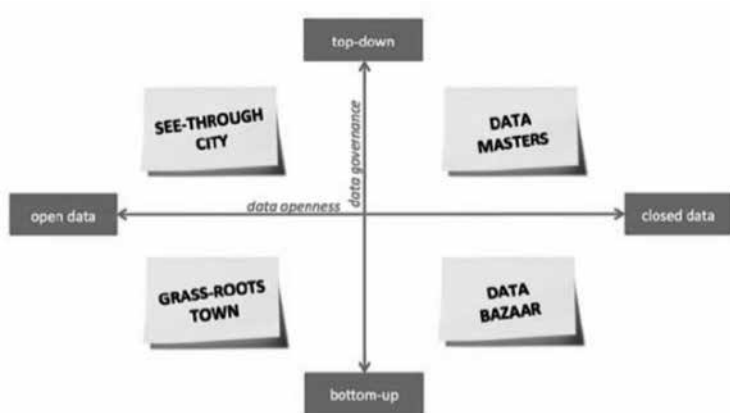
Scenario's over 'Smart cities' en 'Big data' in Vlaanderen

Het onderzoek "Toekomstverkenningen met focus 'smart cities' en 'big data'" liep van januari 2019 tot en met mei 2020. VITO en imec voerden de opdracht uit. De eindrapporten worden binnenkort gepubliceerd (Hendrix et al., 2020a; Hendrix, Walravens, & Valkering, 2020b, 2020c).

De studie verkent de rol van overheden en het Departement Omgeving in de context van big data en smart cities. De studie gaat uit van de volgende onderzoeksvragen: Hoe evolueert de Vlaamse smart city tegen 2050? Wat kan in dit landschap de rol van zijn van big data? En wat betekent dat voor het beleidsdomein omgeving?

Deze studie kunnen we omschrijven als een exploratief contextscenario, maar gaat ook deels in op de rol van het omgevingsbeleid in de veranderende context. Daarbij is een bestaand scenarioraamwerk gebruikt, ontwikkeld specifiek voor het thema (Nenciu, Van der Duin, Janssen, Sniijders, & Hulstijn, 2016). Deze typologie komt voort uit een participatieve oefening met stakeholders van de stedelijke ontwikkeling van de steden Rotterdam en Den Haag vanuit de publieke sector, wetenschap en bedrijfsleven. Het is gebaseerd op de dimensies 'data openness' (open vs. closed – is de data vrij beschikbaar voor iedereen of is deze juist beperkt beschikbaar) en 'data governance' (top-down – door een centrale entiteit versus bottom-up –gedecentraliseerd). Daarbij ontstaan vier kwadranten met elk een eindbeeld (zie Figuur 4).

- De See-through City (of 'Regio') is een regio met top-down governance en een open data omgeving. Transparantie, datagedreven beleid en open data platforms staan hoog op de agenda. De overheid heeft een uitgebreid sensornetwerk en er zijn meerdere up-to-date-data sets beschikbaar. Data speelt een belangrijke rol in de interactie tussen overheid en burgers. Privacy is een aandachtspunt, maar wordt afgewogen t.o.v. het belang van databeschikbaarheid.
- Het toekomstbeeld Data Masters impliceert top-down governance en een closed data omgeving. Enkele grote tech-bedrijven beheersen de datastromen. Burgers stellen data beschikbaar in ruil voor diensten ('Data als verdienmodel'). ICT wordt de belangrijkste vorm van sociale interactie: face-to-face communicatie neemt af en 'data-profielen' bepalen steeds meer de manier waarop men communiceert. Data wordt vermarkt voor gerichte advertising. Het gebruik van data wordt vanuit de overheid gereguleerd, vooral vanuit het oogpunt van privacy (GDPR).



Figuur 4 Smart city-typologieën (Hendrix et al., 2020a, p. 6)

- Het toekomstbeeld Grassroots Town (of ‘Regio’) impliceert meer bottom-up governance en een transparante open data omgeving. De overheid stimuleert burgerparticipatie en er heerst een cultuur van sociaal ondernemerschap. Deze open en decentrale benadering gaat ten koste van dataprivacy- en veiligheid. De dataplatforms en andere toepassingen sluiten aan op de noden van burgers. Waar mogelijk worden overheidsdiensten afgebouwd en overgenomen door burgers, bijvoorbeeld op het vlak van veiligheid.
- Het toekomstbeeld Data Bazaar – bottom-up governance en closed data – vertrekt van het idee dat individuen controle houden over hun persoonlijke data die worden opgeslagen en beheerd in data lockers. Commerciële partijen kunnen van die data gebruik maken voor een wederdienst. Individen houden invloed op de eigen data en kunnen deze naar waarde ‘vermarkten’.

De uitgevoerde scenariostudie vertrok vanuit een exploratieve benadering, gericht op de vraag “wat zou er kunnen gebeuren?” In tegenstelling tot de andere exploratieve studies in deze paper is het integrale karakter van de studie beperkt, maar ligt de inhoudelijke focus eerder op het dataverhaal (en minder op de omgevingsimpact). De veranderingen bevinden zich duidelijk buiten het eigen beleidsdomein waardoor de studie eerder als een contextscenario wordt gepercipieerd. De studie is net opgeleverd en heeft nog niet tot beleid of communicatie geleid.

Een verkennende scenario-oefening door het Steunpunt Ruimte en Wonen

In 2011 werd, in de schoot van het toenmalige Steunpunt Ruimte en Wonen, een verkennende, kwalitatieve, integrale contextscenario-oefening uitgevoerd (Kuhk et al., 2011). Deze oefening is geïnspireerd door de WLO-scenario’s uit Nederland (Janssen, Okker, & Schuur, 2006), een gezamenlijk project van het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau. In de WLO-studie is in kaart gebracht wat de mogelijke veranderingen zijn voor Nederland tot 2040 en wat zij kunnen betekenen voor de fysieke leefomgeving.

De centrale vraag in deze scenario-oefening is: Hoe ontwikkelt Vlaanderen en de Vlaamse ruimte in elk van de vier wereldbeelden (‘Sterk Europa’, ‘Globale Economie’, ‘Transatlantische Markten’ en ‘Regionale Gemeenschappen’)?

De opdracht was eerder beperkt. Het rapport bevat de verwerking van de resultaten van één workshop met experts. Voor elk van de vier scenario’s werden de ruimtelijk

gedifferentieerde patronen van verstedelijking beschreven, en werden een beeld (zie figuur 5), een verhaal en fictieve, bijpassende krantenartikels gecreëerd. De scenario-oefening is erg integrerend opgezet maar was beperkt in tijd en budget en heeft dus een sterk verkennend karakter. De verschillende eindbeelden voor Vlaanderen zijn beknopt in de tekst weergegeven en in enkele grafische beelden vertaald (figuur 5). De studie heeft niet direct tot beleidsopties geleid (dit was ook niet de bedoeling) maar is erg inspirerend gebleken voor latere, vergelijkbare contextscenario's voor Vlaanderen.



A



B



C



D

Figuur 5 Illustraties bij de scenario's A Sterk Europa | B Globale Economie | C Regionale Gemeenschappen | D Transatlantische Markten (Kuhk et al., 2011, pp. 42, 49, 56, 63)

In de marge vermelden we ook nog het ISOA (Integrale Scenario's voor de Omgevings-Analyse Vlaanderen).initiatief onder impuls van de administratie Planning en Statistiek (APS) waarbij een leertraject met vertegenwoordigers van de diverse beleidsdomeinen heeft plaatsgevonden (Vlaamse Overheid, 2005). Het doel was kennis te maken met methoden om een integraal en toekomstgericht beleid te ontwikkelen en om de netwerking en kennisuitwisseling tussen de verschillende beleidsdomeinen te stimuleren. In totaal gingen 6 workshops door waarbij een integratiekader en eerste scenario's voor Vlaanderen zijn ontwikkeld. De scenario's hebben een voorbereidende functie voor diverse beleids-toepassingen (multi purpose scenario's). Drie centrale vragen kwamen bij de organisatie van dit toekomstproject naar voor: Hoe kunnen verkennende scenario's zo integraal ontwikkeld worden voor Vlaanderen? Wat zijn de toepassingsmogelijkheden en op welke manier worden de resultaten voorgesteld?

Tijdens deze oefening werden, net als bij het scenario-oefening van het Steunpunt Ruimte en Wonen, een bestaande set van scenario's afkomstig uit het Europese project VISIONS lokaal doorgeredeneerd. Doordat de scenario's niet gericht zijn op een actuele beleidsvraag blijft de informatie abstract en de directe toepassing vrij beperkt. Uiteindelijk werden drie scenario's uitgewerkt voor een sociaal-culturele, een economische en een natuur- en milieudimensie, en dit voor de tijdspannes nu-2010, 2010-2020, 2020-2030: Kennisnetwerk Vlaanderen, Parkland Vlaanderen en Europa quo vadis.

Uitdagingen voor de (ongekende) toekomst van scenario's

Het is duidelijk dat de besproken onderzoeken elk voor zich hebben geleid tot interessante, wetenschappelijke en maatschappelijk relevante inzichten over de toekomst van Vlaanderen. Vaak wordt ook interessant grafisch materiaal opgeleverd, dat inzetbaar is in brede maatschappelijke discussies.

Hoewel er een grote behoefte is aan strategische informatie bij beleidsvoerders, worden toekomstverkenningen echter slechts in beperkte mate beleidsmatig benut. De relatie tussen toekomstverkenningen en beleid is nogal moeizaam. Ontwikkelaars van toekomstscenario's vermelden dat het beleid weinig gebruik maakt van de resultaten. Omgekeerd vinden beleidsvoerders dat de toekomstverkenningen te algemeen blijven en te weinig vraaggestuurd zijn (Vlaamse Overheid, 2005).

De meeste van de hier opgesomde initiatieven zijn opgestart in functie van een specifieke beleids- of onderzoeksvraag. Het analysewerk met betrekking tot het in kaart brengen van de maatschappelijke context, de relevante drivers en trends werd dan ook in functie van ieder initiatief gevoerd, wat heeft geresulteerd in uiteenlopende types en invullingen van scenario's. De onderlinge vergelijking tussen de scenario's is hierdoor soms moeilijk. Resultaten lijken op het eerste zicht gelijkaardig, maar zijn het resultaat van heel verschillende oefeningen. De grote diversiteit aan scenario's is enerzijds verrijkend, maar brengt ook nadelen met zich mee op vlak van duidelijkheid, communicateerbaarheid, werklast en vergelijkbaarheid. Deze diversiteit is eigen aan de methodiek van scenariodinken, maar we pleiten ervoor om deze diversiteit te expliciteren door bij de communicatie over specifieke scenario's ook voldoende aandacht te hebben voor het type scenario zodat de 'ontvanger' van de communicatie het resultaat op een correcte manier kan interpreteren.

Eind 2018 werd vanuit het departement Omgeving Vlaanderen het initiatief genomen om een gemeenschappelijk set van contextuele basisscenario's te ontwikkelen die in de toekomst door alle actoren binnen het beleidsdomein kunnen worden gehanteerd. Het opzet is ambitieus. Inhoudelijk worden de belangrijkste thema's die te maken hebben met de fysieke leefomgeving meegenomen: ruimte, milieu, natuur, energie, klimaat, mobiliteit, wonen, landbouw,.... Deze thema's zullen in hun onderlinge samenhang en systemisch worden verkend. De scenario-oefening richt zich op een periode van 20 à 30 jaar. De opdracht is momenteel in uitvoering. Het proces is zeer participatief opgezet, maar heeft omwille van de Coronacontext enige vertraging opgelopen. Het is de bedoeling om in de toekomst een actieve communicatie over deze basisscenario's op te zetten naar diverse actoren zodat de kennis wordt gedeeld en de scenario's binnen verschillende contexten van het beleidsdomein worden ingezet voor meer specifieke beleidsscenario's.

Referenties

- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38, 723-739.
- Hendrix, R., Walravens, N., & Valkering, P. (2020a). *Brochure. Toekomstverkenningen met focus 'smart cities' en 'big data', studie in opdracht van het departement Omgeving.*
- Hendrix, R., Walravens, N., & Valkering, P. (2020b). *Toekomstverkenningen met focus 'smart cities' en 'big data'. Bijlagen bij het eindrapport. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- Hendrix, R., Walravens, N., & Valkering, P. (2020c). *Toekomstverkenningen met focus 'smart cities' en 'big data'. Eindrapport. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- Janssen, L. H. J. M., Okker, V. R., & Schuur, J. (Eds.). (2006). *Welvaart en leefomgeving : een scenario-studie voor Nederland in 2040 : achtergronddocument.* Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau.
- Kuhk, A., G., E., Vandenbroeck, P., E., L., Schreurs, J., & Moolaert, F. (2011). *De toekomst van de Vlaamse Ruimte in een veranderende wereld. Aanzet tot scenario-analyse voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen vertrekkend van de studie Welvaart en Leefomgeving Nederland (2006). Kwalitatieve analyse. Studie in opdracht van Afdeling Ruimtelijke Planning Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.*
- Nenciu, G., Van der Duin, P., Janssen, M., Snijders, D., & Hulstijn, J. (2016). *Future Scenarios of Data-Driven Smart Cities.*
- Stec Group, De Zwarte Hond, & Zjak consult. (2018). *Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse.* https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Eindrapport_STEC.pdf
- Vermeiren, K., Poelmans, L., Engelen, G., Broeckx, S., Beckx, C., De Nocker, L., & Van Dyck, K. (2019). *Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.* <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/9302>
- Vlaamse Overheid. (2005). *Verkennen van de toekomst met scenario's.*
- Vlaamse Overheid. (2017). *Witboek Open en wendbare overheid.* Brussel.
- Vlaamse Regering. (2019). *Visienota aan de Vlaamse Regering. Investeren in strategische toekomstverkenningen binnen Vlaanderen. VR 2019 2203 DOC.0363/1BIS.*

Toekomstverkenning “4 keer Limburg 2040”

Een praktische toepassing van scenarioplanning als toetsingskader voor beleidsontwikkeling

Veronique Vranken en Jo Schoefs¹

Stellingen

Scenarioplanning is een methodiek om gecontroleerd “outside-the-box” te denken over de toekomst, ze te visualiseren en beleidsbeslissingen af te wegen op hun toekomstbestendigheid.

Een interdisciplinaire aanpak is een noodzakelijke voorwaarde waarbij de mate van slaagkans afhangt van de openheid binnen de organisatie.

Scenarioplanning biedt een gezamenlijk referentiekader om op basis van uiteenlopende, inzichtelijke verbeeldingen het debat met een breed publiek aan te gaan en zo nieuwe ideeën en “no regret options” te genereren.

1 Provincie Limburg
Universiteitslaan 1
3500 Hasselt (B)
veronique.vranken@limburg.be
jo.schoefs@limburg.be

Toekomstverkenning “4 keer Limburg 2040”

Een praktische toepassing van scenarioplanning als toetsingskader voor beleidsontwikkeling

Veronique Vranken en Jo Schoefs

Scenarioplanning als visualisatie van een onzekere toekomst

Omgaan met onzekerheden

Scenarioplanning is een reeds beproefde methode vanuit het bedrijfsleven om de mogelijke toekomst te verkennen en te visualiseren. Vooral voor complexe materies waarbij de toekomst moeilijk te voorspellen is, kan scenarioplanning een meerwaarde zijn. En net die combinatie aan complexiteit en toekomstdenken is ook inherent aan ruimtelijke planning. Als ruimtelijke planner moeten we immers de ruimte op een duurzame manier beheren en rekening houden met de behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten, zowel nu als in de toekomst.

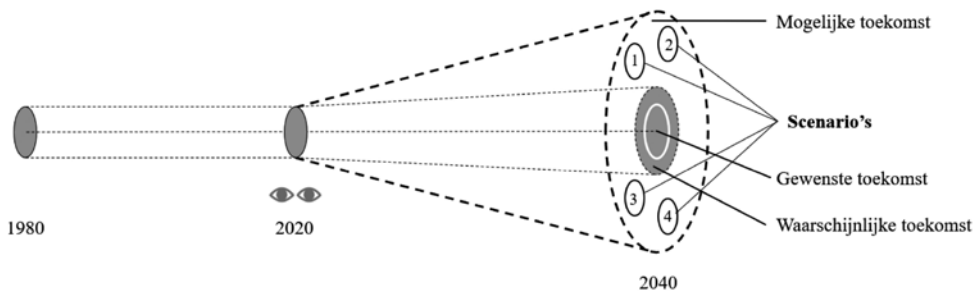
Door de verschillende maatschappelijke activiteiten en hun samenhang in kaart te brengen, kunnen we een mogelijk toekomstbeeld schetsen: het scenario. Maar anders dan het schetsen van een wensbeeld of een streefdoel, erkent scenarioplanning de onzekerheid over de toekomst. Het is namelijk moeilijk om exact te voorspellen hoe de geopolitiek, mobiliteit, bevolking, economie, het klimaat, gezondheid of andere factoren zullen evolueren. Sommige ontwikkelingen zijn waarschijnlijk, andere blijven geheel onzeker. En daarom blijven vandaag meerdere scenario's open. Scenario's gaan dus over plausibiliteit, niet over waarschijnlijkheid.

Een toekomstverkenning opzetten vraagt een specifieke expertise en aanpak. Daarom ging de provincie Limburg een tijdelijk partnerschap aan met TomorrowLab (www.tomorrowlab.com). In de loop van 2018 ontwikkelden ze samen 4 toekomstbeelden voor Limburg: “4 keer Limburg 2040”. Het doel was om inzichten te verwerven in de mogelijke toekomst door visionaire, maar realistische scenario's voor 2040 te schetsen zodat de provincie doordachte en duurzame beslissingen kan nemen over de ruimtelijke ontwikkeling van Limburg. Het is deze praktische toepassing van scenarioplanning die verder wordt toegelicht.

Een andere manier van kijken

Wie de toekomst wil verkennen, moet zijn eigen denkkader loslaten. We denken immers dikwijls vanuit onze eigen achtergrond, levenssfeer, interesses, historiek, etc. En dit referentiekader extrapoleren we dan naar de toekomst. Maar het levert slechts een beperkt, eerder gekokerd blikveld op, dat we veelal inschatten als de “waarschijnlijke toekomst”. Daarbinnen gaan we dan op zoek naar ons wensbeeld of “gewenste toekomst”. Scenarioplanning heeft net tot doel om dit blikveld te verruimen en de mogelijkheden van het bredere spectrum te verkennen, met andere woorden de “mogelijke toekomst”. Daarin spelen de scenario's zich af.

Om het bredere spectrum te kunnen verkennen, moeten we afleren om het verleden als indicatie voor de toekomst te hanteren. Scenarioplanning geeft de mogelijkheid om gecontroleerd een “outside the box-mentaliteit” te creëren. Door in de aanvangsfase van het proces de eigen visie te expliciteren, kan men zich er ook van losmaken. Daarna start

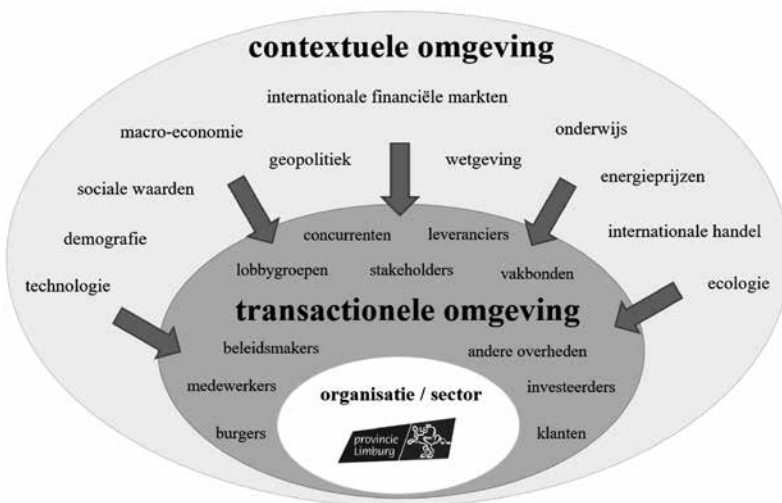


Figuur 1 Kijkwijze scenarioplanning

het proces met de verruiming van het blikveld door een zicht te krijgen op mogelijke externe invloeden op zowel (1) de beleidsontwikkeling als (2) het toekomstpad.

(1) Invloeden op de beleidsontwikkeling

De eerste stap in het proces is een verkenning van die factoren die de beleidsontwikkeling beïnvloeden. Werkend binnen een organisatie voor een specifiek vakgebied als ruimtelijke planning, hebben we, vanuit onze dagdagelijkse werking, een duidelijk zicht op onze directe stakeholders. Hun invloed op ons is vaak gekend. Deze noemt men binnen de scenarioplanning de “transactionele omgeving”. Daarbuiten is er ook nog de “contextuele omgeving”. Dit zijn achterliggende drijfveren die vaak minder of niet zichtbaar zijn, maar ze sturen de transactionele omgeving en onze stakeholders wel aan. Daardoor hebben ze een onmiskenbare invloed op het beleid en de werking van de eigen organisatie.



Figuur 2 Voorbeeld van transactionele en contextuele omgeving

(2) Invloeden op het toekomstpad

Het toekomstpad wordt gevormd door de ontwikkelingen die de bestaande situatie en de toekomstige situatie aan elkaar koppelen. De tweede stap in het proces is het verwerven van inzicht in de mogelijke veranderingen in het toekomstpad. In scenarioplanning onderscheidt men 3 typen van verandering:

- Bij een trend kan men de toekomstige ontwikkeling met relatieve zekerheid inschatten. Een voorbeeld hiervan is de vergrijzing van de bevolking en de prognoses hieromtrent.
- De abrupte discontinuïteit is een plotse, onverwachte breuk in de trend van een systeem. Deze ontwikkeling heeft enorme gevolgen op de werking van het systeem en destabiliseert het. De corona-pandemie is een sprekend voorbeeld.
- De geleidelijke discontinuïteit zorgt eveneens voor een trendbreuk, maar de verschuivingen zijn reeds in het actuele systeem waarneembaar. Dit gaat bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de elektrische (zelfrijdende) wagens of de opwarming van de aarde.

Een interdisciplinaire aanpak

Een outside the box-mentaliteit in de organisatie introduceren, vraagt een brede aanpak. De mate van slaagkans hangt af van de openheid binnen de organisatie. Zeker voor een veel omvattend thema als “de ruimtelijke ordening van Limburg in 2040” is de gedragenheid over alle beleidsdomeinen noodzakelijk en hebben zowel de politieke verantwoordelijken als de ambtenaren hun specifieke rol te vervullen. Beiden werden dan ook actief bij het proces betrokken.

Het kernteam

Het kernteam bestond uit medewerkers van de verschillende grondgebonden diensten van de provincie en experts uit het werkveld. Zo werd een optimale verscheidenheid bekomen over de beleidsdomeinen heen. Dit kernteam, met een vaste samenstelling, doorliep een intensief proces en gaf de verschillende scenario's vorm. Open debat vormde hierbij het fundament.

Het spiegelteam

De deputatie fungeerde als spiegelteam en werd bij verschillende beslissingsmomenten in het proces geconsulteerd. Het doel van het spiegelteam was om als klankbord een reflectie te geven op de tussentijdse resultaten en om bepaalde deelbeslissingen te nemen doorheen het proces. Deze werkwijze biedt de kans om de beleidsmakers mee te laten evolueren in het proces van scenarioplanning.

De outside-in experts

Om het kernteam en het proces van buitenaf te inspireren, werden 12 experts individueel bevestigd. Dit waren mensen uit de academische wereld, ondernemers, onderzoekers, opiniemakers en utopische denkers uit uiteenlopende domeinen zoals mobiliteit, energie, klimaat, ruimtelijke ordening, migratie en vluchtelingen, zorg, economie en wonen. De klemtoon van het interview lag steeds op “de leefomgeving in Limburg” met de “tijds-horizon 2040”. De experts hadden geen rechtstreekse relatie met de provincie en konden dus, vanuit hun expertise en visie, ongebonden spreken.

De ontwikkeling van 4 scenario's voor Limburg in 2040

Een veelheid aan onzekerheden met impact op de ruimtelijke ontwikkeling van Limburg

De gesprekken met het kernteam, het spiegelteam en de experts leverden veel en gevarieerde informatie op. Zo werden visies verzameld van zowel mensen binnen en rechtstreeks verbonden aan de organisatie (de transactionele omgeving) als experts uit de contextuele omgeving. Deze visies kunnen zeer sterk uit elkaar lopen, maar de ene is daarom niet minder waar of valabel dan de andere. Ze illustreren net de onzekerheden, wat eigen is aan een toekomstverkenning.

Alle verzamelde input en inzichten over de huidig waarneembare (mondiale) evoluties en de toekomst werden gestructureerd en in het proces ingebracht. In het totaal werden zo 11 verschillende clusters van onzekerheden gedetecteerd. Een cluster kan verschillende onderdelen bevatten. Zo gaat de cluster “klimaat” over de opwarming van de aarde, de effecten van de klimaatverandering en adaptatie.

Maar het zijn niet de onzekerheden an sich die de verandering voorstellen. Binnen die onzekerheid moet nagedacht worden hoe een mogelijke impact op de leefomgeving van Limburg in 2040 zich zou kunnen manifesteren, of het nu in de ene dan wel in de andere richting evolueert ten opzichte van datgene wat we vandaag kennen. Dat werd in het proces gevat in een leidende vraag per onzekerheid, steeds benaderd vanuit de ruimtelijke ontwikkeling.

Daarna werd aan deze vraag een scope gekoppeld die aangeeft welke “extremen” we mogelijk kunnen verwachten voor de beschouwde onzekerheid. De uitdaging is om deze scope zo breed mogelijk te formuleren. Indien een scope (te) beperkt is, is de leidende vraag mogelijk niet accuraat genoeg gesteld. Een goede afstemming tussen vraag en scope is dus noodzakelijk. Zo is de leidende vraag in het voorbeeld van het klimaat “Slagen we erin om ons aan te passen aan de klimaatveranderingen?”. De scope ligt dan tussen enerzijds “ja” en anderzijds “nee, de veranderingen zijn extremer dan gedacht”.

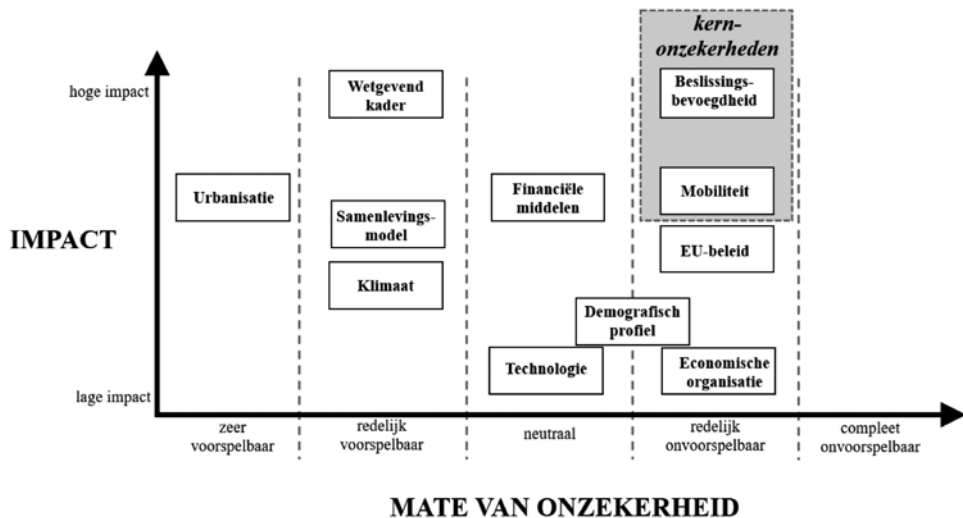
Economisch-ruimtelijke organisatie	Hoe ontwikkelen de economische structuren zich ruimtelijk?	Geclusterd « Gespreid
Rol van technologie	Welke impact hebben technologische ontwikkelingen op de ruimtelijke ontwikkeling?	Motor van versnelling « Neutraal
Demografisch profiel	Hoe functioneert de toekomstige bevolking?	Autonoom « Afhankelijk van overheid
Mobiliteit	Hoe evolueert de mobiliteit?	Alles is voor iedereen vlot bereikbaar « Alles is voor een beperkte groep bereikbaar
Samenlevingsmodel	Welke belangen primeren?	Eigenbelang « Algemeen belang
Klimaat	Slagen we erin om ons aan te passen aan de klimaatveranderingen?	Ja « Nee, de veranderingen zijn extremer dan gedacht
Urbanisatie	Zal verstedelijking zich doorzetten?	Sterke verdichting « Verdere verspreiding
EU Beleid	Hoe evolueert het EU beleid?	Verenigd Europa « Verdeeld Europa
Beslissingsbevoegdheid	Waar ligt het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheid?	Lokaal niveau « (inter)nationaal niveau
Wetgevend kader	Hoe regulerend stelt een overheid zich op?	Sterk directief « Kaderstellend, met ruimte voor vrije invulling
Beschikbaarheid van financiële middelen voor publiek beleid	Hoe gaat de economische slagkracht van de overheid evolueren?	Toenemen « Afnemen

Tabel 1 Onzekerheden met hun leidende vraag en scope

Het inschalen van de onzekerheden

Niet iedere onzekerheid heeft in dezelfde mate impact op de ruimtelijke ontwikkeling of is even (on)voorspelbaar. Voor iedere onzekerheid werd daarom de “mate van impact” en de “mate van onzekerheid” bediscussieerd en ingeschaald op een XY-assenstelsel. Deze quotering is een cruciale fase in het proces.

De Y-as geeft de mate van impact weer; gaande van lage tot hoge impact. Van iedere onzekerheid werd ingeschat in welke mate zij potentieel een impact *kan* hebben op de ruimtelijke ordening van Limburg in 2040 wanneer één van de extremen uit de scope zich voordoet. Dezelfde oefening werd gedaan voor de onzekerheidsscore op de X-as. Hierbij werden de verschillende onzekerheden ingeschaald volgens de mate waarin het toekomstpad te voorspellen is. In het geval de onzekerheid evengoed naar zowel het ene extreme van de scope kan gaan, als naar het andere, is ze compleet onvoorspelbaar.



Figuur 3 Inschaling van onzekerheden

Onzekerheden die zeer of redelijk voorspelbaar zijn, kunnen ook een (grote) impact hebben op de ruimtelijke ordening. Door de waarschijnlijkheid dat ze zich zullen voordoen, kennen ze meerdere overeenkomsten over de verschillende scenario's heen. Zo was bijvoorbeeld het uitgangspunt bij “klimaat” dat Limburg, globaal gezien, erin slaagt zich vrij goed aan te passen aan de klimaatveranderingen omwille van zijn ruimtelijke context en ambitieniveau op dat vlak. Maar er blijven toch nog wat onbekende factoren over zoals de gevolgen van verdroging, het groeiende klimaatactivisme of de effecten van mogelijk zware heide- en bosbranden.

De onzekerheden die het hoogste scores op zowel de mate van onzekerheid als op impact, zijn de “kernonzekerheden”. Zij zorgen voor een discontinuïteit of onzekerheid in het toekomstpad. Zij brengen vooral ook de variatie in de verschillende scenario's.

Twee kernonzekerheden: mobiliteit en beslissingsbevoegdheid

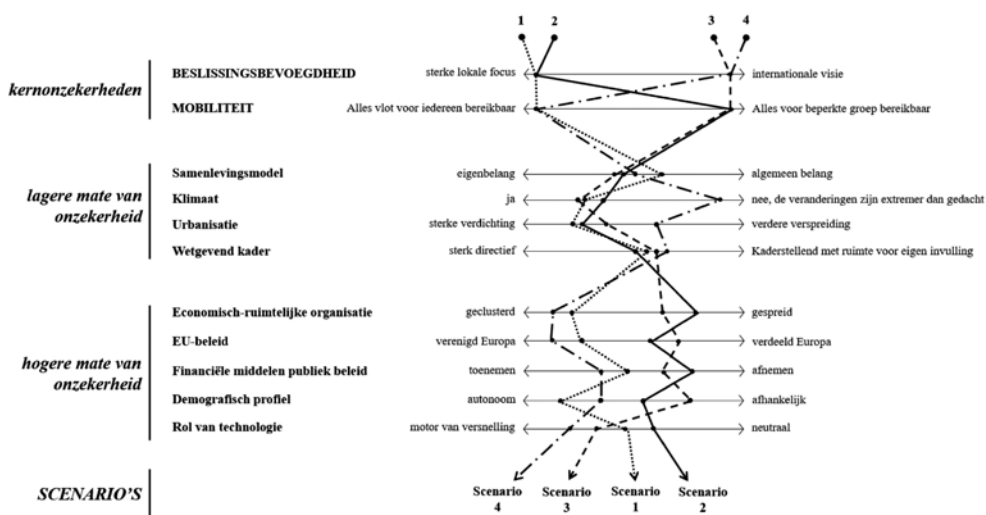
De kernonzekerheden “mobiliteit” en “beslissingsbevoegdheid” hebben vanuit de contextuele omgeving een grote impact op de provincie. Omgekeerd heeft de provincie er zelf slechts in beperkte mate een invloed op. Op het eerste zicht zijn dit kernonzekerheden die voor elke Vlaamse provincie gelden, maar de uitdagingen zijn gebiedsspecifiek en kunnen onderling wezenlijk verschillen en dus leiden tot andere toekomstbeelden.

Op het vlak van mobiliteit en bereikbaarheid is de situatie in de provincie Limburg anders dan in de rest van Vlaanderen. Het aanbod aan collectief vervoer is in grote delen van Limburg slecht en belangrijke infrastructuurprojecten komen moeilijk tot uitvoering. Op het vlak van mobiliteit is de provincie sterk afhankelijk van de beslissingsbevoegdheid van andere overheden. De mate waarin iedereen zich nog zal kunnen verplaatsen in 2040 is bijgevolg een prominente vraag. Is in 2040 alles in Limburg vlot en voor iedereen bereikbaar of enkel voor een beperkte groep? Het antwoord is onzeker en kan in beide richtingen evolueren.

Waar de toekomstige beslissingsmacht ligt, is een element waar de provincie zelf weinig vat op heeft. Vandaag is het onduidelijk op welk beleidsniveau de belangrijke beslissingen genomen zullen worden. Zal vooral het lokale niveau veel beslissingsvrijheid hebben of zal het beleid eerder bepaald worden vanuit een internationale visie, of ergens tussenin? In de extreme situaties levert dit totaal verschillende beelden op afhankelijk of het zwaartepunt verschuift naar het lokale belang of het internationale (Europese) belang.

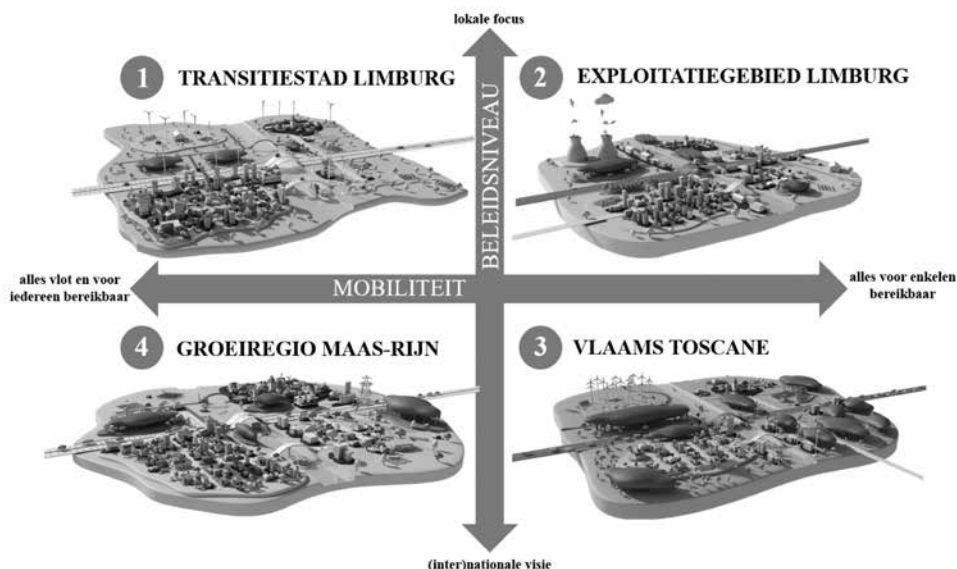
Vier scenario's voor de ruimtelijke ontwikkeling van Limburg in 2040

Door de twee kernonzekerheden uit te zetten op een nieuw assenstelsel ontstaan vier segmenten. Per segment wordt een scenario opgebouwd. De kernonzekerheden en de “extremen” van hun scope vormen de basis van het scenario, de andere onzekerheden de bouwstenen. Voor iedere onzekerheid wordt ingeschat wat een plausibele of zelfs realistische evolutie kan zijn en welke impact ze hebben op elkaar en op de ruimtelijke ontwikkeling. Op deze manier wordt de geloofwaardigheid van het scenario bewaakt en wordt het stelselmatig opgebouwd en verbeeld.



Figuur 4 Principe van scenario-opbouw op basis van onzekerheden

Het resultaat zijn vier uiteenlopende scenario's die allen een *mogelijk* beeld schetsen van Limburg in 2040. De scenario's zijn aannemelijk, maar extremer voorgesteld om het debat te prikkelen. Elk scenario krijgt een sprekende titel die de sfeer van het scenario weergeeft.



Figuur 5 4 toekomstscenario's voor Limburg 2040

De volledige scenario's werden uitgewerkt in animatiefilmpjes en zijn te bekijken op www.limburg.be → Leven → Ruimtelijke Ordening → Studies → Toekomstverkenning "4keerLimburg2040". Hieronder geven we de krachtlijnen van ieder scenario mee:

1. *Transitiestad Limburg*

Limburg wordt één grote transitiestad met een sterke identiteit, autonomie en burgerinspraak. Lokaal ondernemerschap bloeit op. Het is een aangename leefomgeving met een kwalitatieve stedelijkheid, vlotte interne mobiliteit, een gevarieerde open ruimte en een hoge tewerkstelling. Het is goed leven in Limburg.

2. *Exploitatiegebied Limburg*

Limburg wordt een exploitatiegebied en is afhankelijk van de investeringen vanuit Antwerpen. Alles staat in functie van economisch herstel en groei als Antwerpse voorhaven. Thema's zoals natuur, leefbaarheid en mobiliteit verdwijnen van de agenda. Het leven is hard in Limburg.

3. *Vlaams Toscane*

Limburg wordt het Vlaams Toscane. Het is er mooi en aangenaam om als toerist te verblijven, maar de actieve bevolking trekt weg. Limburg staat ten dienste van de Vlaamse Ruit, met natuurcompensatie, doorvoer van goederen en een afname van de economische activiteiten tot gevolg. Het leven is tweeledig in Limburg.

4. *Groeiregio Maas-Rijn*

Limburg lost op in de groeiregio Maas-Rijn. Door een sterke economische en demografische

groei breiden steden uit en wordt de open ruimte verder ingepalmd. Wonen, handel, recreatie, industrie, diensten, landbouw en groen komen versnipperd door elkaar voor. De mobiliteit wordt efficiënt georganiseerd. Het leven is intens in Limburg.

Inspiratie en toetsingskader voor beleidsontwikkeling

Inspiratie voor het Beleidsplan Ruimte Limburg

De 4 uitgewerkte scenario's zijn geen *voorspellingen noch wensbeelden*, maar wel *voorstellingen* van een mogelijke toekomst. Ze geven aan wat er *kán* gebeuren in Limburg. Mensen voelen vaak meer affiniteit voor het ene of het andere scenario, wat normaal is. Maar het is niet de bedoeling om een scenario te kiezen. De ontwikkeling van de 4 scenario's is dus geen doel op zich. Ze zijn wel een instrument om doordachte en duurzame beslissingen te kunnen nemen en om beleidsopties af te tasten om de leefomgeving in Limburg zo leefbaar en kwaliteitsvol mogelijk te houden.

Geïnspireerd door het werken met scenario's, heeft de provincie een eigen, vijfde, *gewenst* toekomstscenario uitgeschreven voor de ruimtelijke evolutie van Limburg voor 2040. Het is een ambitieus en wervend gemeenschappelijk verhaal voor Limburg waar het ruimtelijk beleid aan wil bijdragen. Zo'n uitgeschreven toekomstperspectief bepaalt duidelijk waar de provincie naar toe wil en wat haar ambitie is. Dat is nodig om keuzes te kunnen maken en om af te toetsen welke beleidsbeslissingen maximaal bijdragen aan de realisatie van dat wensbeeld.

Scenarioplanning ligt hierdoor mee aan de basis van het Beleidsplan Ruimte Limburg dat de provincie momenteel uitwerkt. Dit is een andere werkwijze dan tot nu toe gebruikelijk was. Het vorige beleidsplan, het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Limburg, vertrok van een uitvoerige analyse van de bestaande situatie waaruit dan de richting bepaald werd.

Het debat over de scenario's en "no regret options"

Scenario's kunnen ook het debat openen over mogelijke kansen en bedreigingen en hoe we hiermee kunnen omgaan. Vanuit het gezamenlijke referentiekader dat een scenario biedt, kunnen nieuwe ideeën gegenereerd worden. Hierbij wordt het scenario zelf niet in vraag gesteld, maar wordt out-of-the-box nagedacht over de verschillende aspecten van onze leefomgeving binnen dat scenario en hoe we ons op die mogelijke toekomst kunnen voorbereiden. Dit deed de provincie door middel van een debat rond de scenario's met een 250-tal stakeholders tijdens het toekomstevent "4keerLimburg2040" op 20 juni 2019 in Genk.

Het voordeel van dergelijke aanpak is een brede kennisdeling met tal van actoren zoals ondernemers, lokale politici, ambtenaren, ruimtelijke planners en architecten, middenveldorganisaties, studenten, professoren en Limburgers. Enerzijds worden inzichten die voortvloeien uit de scenarioplanning gedeeld en anderzijds levert het debat heel wat interessante ideeën en visies op over de cross-sectorale uitdagingen, kansen en bedreigingen die de verschillende scenario's in zich dragen.

Daarbij werden zes "no regret options" voor de provincie gedetecteerd. Dat zijn zinvolle doelstellingen waarop ingezet kan worden, ongeacht of de toekomst evolueert in de richting van het ene of het andere scenario. Ze zijn divers en gaan over verschillende disciplines zoals mobiliteit, landbouw, natuur, energie, erfgoed, economie en verstedee-

lijking. Maar telkens schuilt er ook een taak in voor het ruimtelijk beleid om deze opportuniteiten te ondersteunen, stimuleren of faciliteren.

1. Inzetten op een gerichte kernversterking van steden en dorpen om een kwalitatieve woonomgeving te stimuleren voor diverse doelgroepen.
2. Investeren in voorzieningen voor actieve vervoersmodi, collectief vervoer en nieuwe vormen van mobiliteit om een duurzame bereikbaarheid te garanderen.
3. Doorzetten van de ontwikkeling van hernieuwbare energie om de energietransitie waar te maken.
4. Respecteren van het landschappelijke en bouwkundige erfgoed om zo onze identiteit te behouden.
5. Faciliteren van een gedifferentieerde economie om de welvaart stabiel en op peil te houden.
6. Ruimte geven aan natuur en landbouw om de klimaatverandering op te vangen en de voedselvoorziening te garanderen.

Een impactevaluatie van Covid-19

Het proces van de toekomstverkenning in Limburg werd afgerond vóór het Coronavirus wereldwijd zijn intrede deed in 2020. Maar Covid-19 kan wel direct of indirect de ruimtelijke ontwikkeling in Limburg beïnvloeden. Vraag is dan met welke effecten we rekening moeten houden en op welke termijn.

Daarom doet de provincie in een vervolgtraject een “robustheidsvalidatie” van de toekomstscenario’s naar aanleiding van Covid-19. Belangrijke potentiële signalen van (structurele) verandering in de onzekerheden, trends en ontwikkelingen worden gelogd en mogelijke actiepunten uitgewerkt. Hierrond zal een systeem van “Early Warning Signals” opgezet worden. Dit is een werkmethode die een organisatie alert houdt voor veranderingen in de maatschappij en de omgeving. Zo kunnen de scenario’s ingezet worden als monitor om te evalueren in welke richting onze wereld evolueert. Die veranderingen vroegtijdig detecteren is nuttig om er sneller op in te spelen en het beleid bij te sturen als dat nodig is.

De stresstest van de strategische visie en de beleidskaders van het BRL

Nog een andere toepassing waarvoor de provincie de scenario’s zal gebruiken, is het uitvoeren van een “stresstest” op de strategische visie en de beleidskaders van het BRL. De toetsing aan de 4 scenario’s vormt dan de analyse of de vooropgestelde ruimtelijke (beleids)keuzes voldoende toekomstbestendig zijn, ongeacht de toekomst in de ene dan wel de andere richting evolueert. Ook dit zal ongetwijfeld leiden tot nieuwe inzichten.

ZEKERheid in plan en proces

Johannus van Hoof

Het blootleggen van de wortels van onzekerheid – De “critical planning” van Peter Marcuse als antwoord op een crisis

Kristien Lefeber

Het “omgevingsplan” als oplossing voor een onzekere toekomst?

Geoffrey Vanderstraeten en Michiel Van Damme

Verbindend besturen – Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Jan Zaman, Inge Penninx en Sophie De Mulder

De verrassende zekerheid van ruimtelijke voorwaarden voor bedrijven – Een aanzet van een ondersteunende beleidstool

Hans van den Berg, Helena Bieseman en Fatma Kamas

Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen – Cijfers over 10 jaar planbaten

Het blootleggen van de wortels van onzekerheid

De “critical planning” van Peter Marcuse als antwoord op een crisis

*Johannus van Hoof*¹

Stellingen

Een crisis, als de Covid-19 pandemie, biedt een nieuwe kijk op de stedelijke maatschappij waar ook de ruimtelijk professional zijn lessen uit kan trekken.

Het proces van stedelijke vernieuwing heeft baat bij een aanpak die verder reikt dan de waarneembare symptomen en dient ook de onderliggende problematieken inzichtelijk te maken.

De ruimtelijk professional dient te reflecteren op zijn huidige theoretisering van de stad, om grip te krijgen de hedendaagse praktijk.

1 Ku Leuven- Faculteit Architectuur
Campus Sint-Lucas Gent
Sint-Niklaasstraat 27
9000 Gent

Het blootleggen van de wortels van onzekerheid

De “critical planning” van Peter Marcuse als antwoord op een crisis

Johannus van Hoof

Introductie

Wat de uitbraak van Covid19 heeft bewezen is dat een realiteit van de stad zoals we die kennen, enkel bestaat in het hier en nu en in een oogwenk kan veranderen. Deze crisis heeft op korte termijn een impact op lopende en geplande trajecten, zal op termijn zijn impact hebben op de stad door de teruglopende economie, door een (voorgoed) gewijzigd gebruik van het publieke domein en het zal vanaf nu een impact hebben op de stedelijke beleving van iedere gebruiker van de stad. Zoals de aanslagen van 9/11 een andere realiteit achterlaten en thema's als controle en veiligheid hebben geïntroduceerd, zal ook de Covid-19 pandemie en een ijkpunt vormen in onze geschiedenis die nieuwe thema's aan het stedelijk leven zal toevoegen. Een dergelijke crisis schudt de maatschappij wakker uit hun dagelijkse routines en opent de ogen voor de realiteit waarin het zijn routines doorbrengt: de fysieke stad.

Met de slogan “blijf in uw kot” kondigde de Belgische minister van volksgezondheid de maatregelen van de eerste golf aan. Deze uitspraak leidde tot dagelijkse beelden in het VTM-nieuws, gefilmd door een drone vliegend over het Belgische landschap. Deze beelden deden denken aan de helikopter captatie van de Tour de France, vliegend over het rurale landschap, waarin de bewoners vanuit hun ruime achtertuin, in dit geval niet met hooibalen en spandoeken de tour gedag werd gezegd, maar met veel creativiteit dank werd betuigd aan de zorgverleners. Waar het kot van de middenstand levend in de buiten gebieden deed denken aan een zomerse vakantie periode, was “het kot te klein” in de dicht bevolkte wijken van de stad. Hier waar grote gezinnen samen wonen op kleine appartementen en waar ieder stukje van de stadsparken noodzakelijk was om deze bewoners volgens de regels hun benen te laten strekken, voelde deze periode niet als een vakantie, maar als een gedwongen opsluiting. De drones van de nieuwsdiensten vlogen echter niet over de dicht bevolkte wijken van Antwerpen, waar deze wijken momenteel wel roodkleuren op de kaart van Vlaanderen die het aantal besmettingen aangeeft en deze wijken als zodanig toch het nieuws halen.

Waar de eerste golf het land binnen kwam door de, van ski vakantie terug kerende, middenklasse en deze wijken grotendeels gespaard bleven, woedt het virus in de tweede zomergolf tussen de zwakkeren van de samenleving. Zij, die in hun dagelijkse routines niet over de luxe beschikken om ten alle tijden de anderhalve meter regel te kunnen respecteren, zijn nu het slachtoffer. Het is de groep die zowel in hun werk situatie (fabrieken, slachthuis...), als in hun woonsituatie, onvoldoende afstand kunnen houden, die niet de werkzekerheid hebben om deze situatie aan te kaarten en bovenal een grote behoefte had om zich weer te kunnen bewegen en sociale contacten aan te gaan, na de maatregelen van de eerste golf. Hoe deze crisis zich verder ontwikkelt, is op het moment van schrijven nog onduidelijk, maar wat deze crisis nu al wel heeft blootgelegd is hoe dit stedelijk leven in deze dense delen van de stad helemaal anders en kwetsbaarder functioneert. De crisis brengt stedelijke noden in focus, waar we eerder geen oog voor hadden. Het zijn wijken met een grote diversiteit, een grote densiteit, waar de binnenzijden van de bouwblokken worden ingenomen door loodsen of parkeergarages, waar de private huurmarkt ongecontroleerd zijn werk doet, het zijn wijken die zeer verhard zijn en het publiek domein weinig kansen biedt als kwalitatieve verblijfsruimte. Hierdoor zijn deze bewoners echt aangewezen tot hun kot dat echter zo klein is, dat het er onhoudbaar wordt.

De situatie van deze mensen werd tot nu toe nooit in vraag gesteld, maar de lokale Covid-19 besmettingen uitgedrukt in cijfers geeft uiting aan deze vraag. Deze crisis geeft een beeld van de stad, dat wijst op maatschappelijke problemen. Deze problemen zijn niet in zijn geheel toe te wijzen aan de ruimtelijk professionals, maar deze fenomenen worden wel gefaciliteerd door de ruimtelijke infrastructuur en het gebrek aan alternatieven.

De vraag die centraal staat in dit paper is hoe deze signalen ook binnen het proces van stadsvernieuwing opgepikt kunnen worden en hoe deze kennis vertaald en geïmplementeerd kan worden naar dit proces. Het paper bouwt voort op een kritische lezing van het werk van Peter Marcuse en volgt hem in zijn redentatie waarin een crisis leidt tot een gerechtvaardigde claim voor “the right to the city”. Deze redentatie leidde hem tot de omschrijving “Critical planning” (Marcuse 2007) naar aanleiding van de wederopbouw van New Orleans na de Orkaan Katrina. Aan de hand van deze benadering reflecteert het paper op een casestudie gericht op het lopende project van stedelijke vernieuwing van de wijk Muide-Meulestede, onderdeel van de stad Gent in België. Deze case is voor alle duidelijkheid niet ontstaan vanuit een crisis als 9/11 of de Covid-19 crisis, maar eerder vanuit een lokale vrees voor verandering van het bestaande stedelijk leven in de wijk, door een aankomend proces van stedelijke ontwikkeling. Een vorm van een crisis die op talrijke plekken wordt geuit door bewoners in België en Nederland en daarmee als voorbeeld kan dienen van een crisis waar de ruimtelijk professional dagelijks mee in aanraking komt. Op deze wijze probeert het paper niet enkel aanbevelingen te formuleren naar de rol van de ruimtelijk professional in tijden van crisis, maar zeker ook voor een toekomst waarin we het Covid-19 tijdperk achter ons hebben gelaten.

Van “the right to the city” naar een stadsvernieuwingproces

De wijk Muide-Meulestede is gelegen ten noorden van het centrum van Gent. De wijk kenmerkt zich door zijn historische ligging, als een eiland tussen de stad en de haven. Als eiland ontwikkelde het een geheel eigen identiteit en samenhorigheidsgevoel binnen de stad. Waar de wijk vroeger in zijn geheel in het teken stond van de haven en het een productief landschap combineerde met een residentieel landschap, trekken de havenactiviteiten meer en meer weg, waardoor de wijk steeds meer onderdeel uit gaat maken van de stad. Het wegtrekken van de havenactiviteiten in deze wijk, maar ook aan de kade van de oude Dokken, creëert aantrekkelijke aan het water gerelateerde kavels, met hoge ontwikkelingskansen.

Juist deze ontwikkeling van de Oude Dokken, als voorbode van de toekomst van Muide-Meulestede, vormde de aanleiding van de bewoners van de wijk, om hun “right to the city” te claimen, om van daaruit samen met de stad een conceptsubsidie bij de Vlaamse overheid aan te vragen en het proces van stedelijke vernieuwing formeel in gang te zetten. Door zelf deel te nemen aan dit proces, zagen de bewoners kansen om hun mening te laten wegen, door de kwaliteiten en de urgenties van hun wijk te belichten. Waar de stad in de eerste plaats kansen ziet op het leveren van maatwerk, waar het tevens ook een acceptatie (Kurath 2018) van de bewoners van het project veroorzaakt.

Deze beweging past in de netwerksamenleving (van Dijk 2012) waarin we leven: een samenleving die zich razendsnel organiseert, herformuleert, uitbreidt en weer opgaat in iets anders. Deze netwerksamenleving verandert onze steden en creëert de juiste condities voor het ontstaan van een wijde diversiteit aan sociale bewegingen (Harvey 2012). Vanuit deze samenleving ontstaan netwerken van gelijkgestemden en/of enkelingen die op basis van het delen van ruimte, als collectief hun “Right to the city” claimen.

Het gedeelde initiatief van de bewoners en de stad Gent, dat leidde tot de start van een stadsvernieuwingsproject, kunnen we zien als een vorm van localisme (Davoudi and Madanipour 2013), wat we kunnen interpreteren als een tegenbeweging van het globalisme, waar het ruimte geeft aan bewoners om zich te manifesteren ten opzichte van de mondiale thema's op een menselijke schaal. Hiernaast kan het geïnterpreteerd worden als een tegenbeweging tot de standaardisatie (Staples 2019), de reductie van de daadwerkelijke complexiteit van de stad, binnen het beleid en ontwerp frameworks, waar de kennis van het lokale (Kuukkanen 2012) is verdreven naar de achtergrond.

Het proces van stedelijke vernieuwing verloopt via circulaire bewegingen, van realisatie en evaluatie. De claim van "the right to the city" die door de bewoners werd geuit kan in relatie tot dit proces ook gelezen worden als een feedback mechanisme van de stedelijke maatschappij (Amin & Thrift 2017), dat zich onafhankelijk van dit proces manifesteert. Deze feedback ontstaat bottom-up en heeft de mogelijkheid aan te haken op alle facetten van het stedelijk leven, ontstaan in de geschiedenis. Om deze feedback te kunnen lezen, moeten we ons afvragen in welke condities deze claim ontstond, wie de claim legde en wat diens belangen zijn. We kunnen stellen dat deze feedback in de eerste plaats gericht was op het bestaande proces, maar kunnen we er verder ook kennis uit ontlenen? kunnen we bouwen op een claim voor "the right to the city"?

Kunnen we bouwen op een claim voor "the right to the city"?

Peter Marcuse analyseert, in diverse werken, "the right to the city" (Lefebvre 1996) geformuleerd door Lefebvre in 1967. Lefebvre omschrijft dit recht als een schreeuw en een vraag om de stad te kunnen ervaren als een totaliteit van het stedelijk leven. Hij formuleert the right to the city als een schreeuw en een vraag om sociale gelijkheid, sociale verandering en gelijke kansen op het potentieel dat de stad te bieden heeft. Marcuse stelt in het paper "From critical urban theory to the right to the city" (Marcuse 2009) de vraag over wiens rechten we spreken, van wie komt de vraag en de schreeuw? Lefebvre stelt dat de schreeuw ontstaat uit een noodzaak, waar de vraag eerder ontstaat vanuit een wens naar persoonlijke verbetering. Marcuse draait de argumentering van Lefebvre om: hij stelt dat de vraag momenteel wordt gesteld door groepen wiens materiele noden momenteel niet worden vervuld in de hedendaagse stad. Hij geeft de daklozen, de hongerige, de onderdrukten, als voorbeeld. Het is een groep die niet vrijwillig in deze situatie verkeert. De schreeuw komt van groepen die hun positie willen verbeteren, die iets meer willen in hun dagelijks leven. In het paper "reading the right to the city" (Marcuse 2014) beschrijft hij deze groep als de ontevredenen, een groep die materialistisch onafhankelijk is en vrij is om zich op de grotere thema's te concentreren. Hij geeft studenten, activisten en idealisten als voorbeeld en stelt dat het elitisme een gevaar vormt binnen deze groep. De redenering van Marcuse stelt hiermee het belang van de schreeuw en de vraag gelijk, hij relateert de schreeuw en de vraag aan de wijze van de uiting door de diverse groepen, waar Lefebvre deze eerder relateert aan de urgentie.

Het is duidelijk dat zowel de vraag als de schreeuw gehoord moet worden om "the city of hearts desire" (Harvey 2003) te bereiken. Wanneer we vanuit het perspectief van Marcuse kijken naar de praktijk van het stadsvernieuwingsproject Muide-Meulestede, dan is de vraag of deze schreeuw en vraag daadwerkelijk gehoord worden. Binnen een SWOT analyse van de wijk, die uitgevoerd werd met diverse stedelijke diensten en het middenveld, beschreven verschillende partners een frictie tussen de "oude bewoners" en "de nieuwe bewoners". Waar de oude bewoners de wijk beschrijven vanuit een zelfredzaamheid en identiteit van het hier en nu, als een kwaliteit van de wijk die zich afspeelt tussen de

bewoners en tussen de bewoners en hun omgeving. Het is een attitude die zich heeft ontwikkeld in het verleden en is ontstaan vanuit een schreeuw, die in die tijd relateerde aan de redenatie van Lefebvre en komt voort uit een gebrek aan alternatieven op het eiland. De oude bewoner kent de wijk vanuit het verleden, is hier opgegroeid of heeft al een lange geschiedenis. De nieuwe bewoner waarover de SWOT analyse sprak wordt vertegenwoordigd door bewoners die hier het laatste decennium naar toe zijn verhuisd. Deze groep omschrijft de identiteit van de wijk als een kwaliteit. Het is een groep die zijn alternatieven kent en weet hoe het zich moet laten horen bij de stad Gent. Het is een groep die waarden en identiteit projecteert op de wijk, die niet noodzakelijkerwijs worden erkend door de oude bewoners. Dit is de groep die de schreeuw vormt volgens de redenatie van Marcuse. Het initiatief voor de aanvraag van de conceptsubsidie ontstond vanuit een schreeuw en een vraag die gemeenschappelijk werd geuit. De huidige frictie ontstaat vanuit de vraag welke groep de schreeuw of de vraag heeft geformuleerd en welke groep dus met meer urgentie moet worden gehoord. De nieuwe bewoners gaven vorm aan het debat wat zich verengde tot een stedenbouwkundig vraagstuk, gericht op materiële verbeteringen. De oude bewoners werden wel aangehaald en in de mate dat dit debat raakte aan hun dagelijkse routines nam deze groep deel, maar veel vaker was deze groep niet op de hoogte of wenste niet betrokken te worden.

De huidige aanpak van het stadsvernieuwingproject van Muide-Meulestede geeft op deze wijze aandacht aan de schreeuw van de nieuwe bewoner die zijn situatie wil verbeteren en er wordt geraakt aan de vraag van de oude bewoners, die vaak wel vanuit een noodzaak handelen. De wijk valt nooit in deze 2 groepen te omschrijven. Een belangrijke groep die buiten deze omschrijving valt zijn de bewoners die niet vanwege de kwaliteiten van de wijk zelf in deze wijk zijn komen wonen. Dit zijn de bewoners die hier wonen omdat er geen alternatieven voor hen zijn. Deze groep woont in de sociale woonblokken, of binnen de private huursector in vaak ongecontroleerde omstandigheden. Deze groep leeft deels buiten het zichtveld van de stedelijke diensten en het middenveld, het is een groep die inzichtelijk wordt doormiddel van statistieken als een stadsmonitor (stad Gent 2017), of in tijden van vandaag, in Covid-19 besmettingen. Dit zijn groepen die hun “right to the city” niet in vraag stellen en worden dus ook niet gehoord in de huidige aanpak.

Dit voorbeeld, gerelateerd aan het huidige proces van stedelijke ontwikkeling binnen Muide-Meulestede, illustreert hoe de huidige samenleving steeds luider “the right to the city” claimt, hoe proces van stedelijke ontwikkeling hier op in speelt, maar tevens ook waar het faalt. Het localisme leeft bij diverse bewoners groepen, maar enkel zij, die mee kunnen en willen gaan in de ruimtelijke theoretisering van de stad, krijgen kansen om onderdeel uit te maken van dit proces. Marcuse stelt dat er binnen het ideale proces, naar een stad wordt gestreefd die een antwoord ontwikkelt op zowel de noden als de dromen. In de praktijk blijkt dat we de bewoners die urgente noden ervaren vooral kennen vanuit de statistieken, zonder dat we hier altijd een concrete situatie aan kunnen koppelen. Het zijn groepen die bewust of onbewust buiten de scope van de stedelijke diensten en middenveld blijven. Maar ook groepen die we wel kennen, zoals de oude bewoners in Muide-Meulestede, worden maar beperkt betrokken in het proces. Het proces staat vooral open, voor wie de huidige theoretisering van de stad, gehanteerd door de ruimtelijk professional op basis van plannen, toegankelijk is en dat zijn in dit geval de “nieuwe bewoners”.

Een goede crisis om het “stad maken” te herdenken

Naar aanleiding van de economische crisis van 2008 en na de orkaan Katrina die New Orleans grotendeels weg vaagde, schreef Peter Marcuse verschillende artikels waarin

hij reflecteerde op zijn Noord-Amerikaanse omgeving in crisis. In deze tijden van crisis, worden claims voor “The right to the city” luidop geuit, zijn ze meer inzichtelijk en bestaat er een hoge urgentie deze te beantwoorden. Hij formuleert als ruimtelijk planner, hier niet alleen een reflectie maar ook een theoretisch kader voor een benadering van deze crisis situaties, die hij “critical planning” noemt. Deze benadering formuleert hij op basis van een analyse van de wederopbouw van New Orleans (Marcuse 2007), maar hij formuleert deze benadering tevens als oplossing voor de economische crisis van 2008 (Marcuse 2009). Waar de crisis in New Orleans een meer dan grote impact had op de zowel de fysieke stad als het stedelijk leven erbinnen, laat de economische crisis de bestaande fysieke stad intact en heeft het vooral zijn impact op het sociaal leven.

Marcuse formuleerde deze benadering op basis van 4 stappen: Expose, propose, disclose en politicize. In latere papers nuanceert hij de expose stap die hij onderverdeelt in de stappen: Reflect, theorize en Expose. Zijn benadering heeft als doel een antwoord te formuleren op “the right to the city”, maar vooral een meer democratische vorm van stedelijke ontwikkeling te realiseren. Deze benadering stelt zich het doel om niet enkel de symptomen te beschrijven, maar dieper te graven en ook *de wortels van stedelijke problemen bloot te leggen*. Met de eerste stap, reflect, richt hij zich op een reflectie op de bestaande situatie gericht op de waarden en noden die leven binnen een gebied en de eigen rol die de planner hierin inneemt. Deze reflectie heeft als doel de wortels bloot te leggen. De tweede stap theorize, is gericht op het begrijpen van de onderliggende problematiek en het relateren aan zowel actoren als ruimtelijke situaties. De opvolgende expose stap, maakt de opgebrachte kennis van de realiteit en de onderliggende problematieken kenbaar bij alle betrokken actoren. Deze drie stappen vormen samen een collaboratief leertraject die de basis vormen voor de oplossingsgerichte stappen. De propose stap richt zich op de ontwikkeling van doelen, van programma’s en van strategieën. De propose stap richt zich daarbij niet nadrukkelijk op ruimtelijke ingrepen, maar op ingrepen in de stedelijkheid als stedelijke maatschappij, ingrepen in de fysieke ruimte vormen hierin een mogelijkheid onder vele anderen. De propose stap vormt een stap die functioneert als een living lab, die voorstellen genereert die als alternatieven naast elkaar voorgesteld worden en organisch opgebouwd worden. Hij beschrijft een disclose stap die de schakel vormt tussen de propose stap en de politicize stap. De disclose stap is een communicatieve stap, die de diverse voorstellen toont aan alle betrokkenen en binnen deze uitwisseling verwachtingen en grenzen afstemt. Het geheel leidt tot de uiteindelijke politicize stap. Deze stap verwerkt de voorgaande stappen tot een politieke actie, waarmee het geheel opgenomen wordt in een stedelijke beleidsvorm.

Het stappenplan dat hij omschrijft start vanuit een theoretisering van de stad die bouwt op de stad omschreven als stedelijke samenleving, als het stedelijk leven dat Lefebvre beschreef, toen hij “the right to the city” poneerde. Dit is ook hoe de meeste gebruikers de stad ervaren, de ruimtelijke omgeving vormt het podium voor hun dagelijkse routines, zij zijn niet bezig met het lokaliseren van hun ruimtes of het definiëren van functies, maar zij zijn bezig met het verruimtelijken van hun dagelijkse acties (Lefebvre 1996). Deze benadering geeft een beeld van een andere realiteit van de stad, waarin de fysieke ruimte altijd dezelfde is, is het stedelijk leven hierbinnen verschillend. Dit weerspiegelt een meervoudige realiteit (Massey 2005), eigen aan ieder onderdeel van de stad. Het geeft inzichten in de daadwerkelijke complexiteit.

Vanuit deze theoretisering van de stad stelt Marcuse dat er binnen het huidige proces vooral een nood is aan het blootleggen van de problemen in de stedelijke samenleving, problemen in de praktijk. Hij stelt dat de ruimtelijk professional te vaak grijpt naar de

theorie om grip te krijgen op de praktijk. Waar theorie en praktijk het zelfde zouden moeten zijn, is dat in de realiteit anders. De theorie beweegt van abstracties van technische praktijkkennis, naar redeneringen en generalisaties (Brenner 2009). Het leidt tot mainstream theorie, die momenteel vanuit de praktijk op basis van claims van “the right to the city” in vraag wordt gesteld. Vanuit de mainstream theorie acteren de leiders van stedelijke processen, waar degene die de noden en dromen ervaren, acteren vanuit de praktijk (Marcuse 2010). De expose stappen (Reflect, theorize en expose) hebben hiermee niet enkel het doel om degene die de praktijk ervaren te betrekken in het proces, maar ook om diegene die actief zijn vanuit de theorie, inzichten te verschaffen van de praktijk. Deze stappen staan in het teken van het maken van de vertaalslag van de praktijk naar de theorie en andersom.

De expose stappen binnen het stadsvernieuwingproject Muide-Meulestede

De critical planning van Marcuse komt niet geheel uit de lucht vallen. In steden als Gent wordt de stad wel degelijk vanuit de twee perspectieven op de stad, de fysieke stad en de stedelijke maatschappij, benaderd. Stedelijke vernieuwing wordt geregisseerd door de gelijknamige stedelijke dienst. Deze dienst hanteert de schalen van de stad gaande van de plaatsing van een publiek bankje tot aan de planning processen op stedelijk niveau. De dienst beleidsparticipatie functioneert daarbij als de voelspriet, van het proces, zij staan samen in voor de expose stappen in het proces. Deze twee diensten zijn verantwoordelijk voor de kennisuitwisseling tussen de “Harde” en “zachte” diensten van de stad en zij hebben vanuit deze positie een overzicht over het proces.

De tools die deze diensten voorhanden hebben om deze expose stappen te realiseren zijn zeer divers. Zij maken gebruik van diverse bronnen van informatie die afkomstig zijn vanuit een brede diversiteit aan diensten en het daaraan gerelateerde middenveld. Hiernaast zijn dit de diensten die het initiatief nemen tot het opdracht geven van onderzoeken, om het gevoerde beleid te ontwikkelen. Hieronder een aantal voorbeelden die voortkomen uit het stadsontwikkelingsproject Muide-Meulestede.

De stadsmonitor

De stadsmonitor vormt een belangrijke tool om theoretische inzichten te krijgen in het functioneren van de stad. Deze statistische gegevens hebben een signalerende functie waarin gegevens vergeleken kunnen worden in de tijd en op basis van de verschillende wijken. Daarnaast bieden de statistieken de ruimte om verbanden te leggen tussen diverse gegevens en op deze wijze kennis te genereren. De stadsmonitor verzamelt gegevens van stadsdelen die een detaillering kent tot op het buurtniveau. Wanneer we naar Muide-Meulestede kijken dan kunnen we 3 delen onderscheiden: Muidepoort, de Muide en Meulestede. De stadsmonitor geeft een beeld van de wijk, dat bijvoorbeeld aantoont dat de wijk als geheel in de onderste regionen verkeert van de lijst van wijken opgesteld naar welvaart. Daarbij valt op te tekenen dat het deel Muidepoort zeer laag scoort in vergelijking tot het gemiddelde van de stad. We spreken hier over een deel van de wijk, waar de private huursector zeer veel appartementen verhuurt, maar dit vanaf de straat niet toont. De stadsmonitor heeft het potentieel problematieken te signaleren die momenteel te weinig bovenkomen bij de stedelijke diensten en het middenveld. In de praktijk wonen hier mensen die blij zijn hier te kunnen wonen en stellen hun situatie niet in vraag. Wanneer er geen probleem geuit wordt, dan wordt dat momenteel niet opgemerkt. De detaillering van de stadsmonitor op schaal van de buurt geeft te weinig aanknopingspunten om het signaal te vertalen naar concrete situaties in de straat.

Conceptstudie en structuurschets

Het concept stadsvernieuwingsprojecten is ontstaan vanuit het Vlaamse stedenbeleid. De Vlaamse overheid ondersteunt en stimuleert stadsvernieuwing op basis van subsidies voor verschillende onderdelen van het traject. Stadsvernieuwingsprojecten hebben hiermee het doel om vanuit een integrale strategie aan stedelijke ontwikkeling te doen die zo in theorie, een economische, ecologische en sociale meerwaarde creëert voor de wijk, maar tevens spillover effecten genereert naar het omliggende weefsel. Vanuit dit kader werden in de wijk opeenvolgend een conceptstudie gerealiseerd en een structuurschets. Deze trajecten staan in het teken van ontwerpend onderzoek waaraan een participatief luik is gekoppeld. Wanneer we deze trajecten spiegelen aan de critical planning van Marcuse, dan kunnen we deze trajecten het best positioneren in de stappen propose, disclose en politicize.

De conceptstudie baseerde zich op interviews met sleutel actoren en het middenveld binnen de wijk en op de interacties met de stedelijke diensten van de stad. Verder bouwde het op de theoretisering van de wijk, vanuit het perspectief van de opdrachthouders, wat leidde tot voorstellen die wel met veel aandacht werden afgetoetst bij de bewoners. De conceptstudie (AWB, Endeavour 2015) formuleerde 12 aandachtspunten voor de wijk en een strategie waarop er op een structurele wijze aan collaboratieve stadsontwikkeling kan worden gedaan, op basis van sleutel actoren.

De structuurschets bouwde voort op de conceptstudie, waarbij de structuurschets een doorvertaling maakte van een aantal kernpunten, naar een stedelijk ontwerp, dat de aandachtspunten voor de wijk adresseert. Waar het participatieve traject binnen de conceptstudie inzette op een collaboratief ontwerptraject, is het participatieve luik van de structuurschets eerder gericht op het informeren en masseren van de ontwerp beslissingen in de praktijk. De structuurschets (EVR, BUUR 2019) vormt een beleidsdocument voor de wijk wat de lijnen uitzet voor toekomstige projecten in de wijk, die op termijn samen een geheel dienen te vormen.

Expose projecten

Hiernaast vonden er sinds de start van het stadsvernieuwingsproject een grote hoeveelheid onderzoeken plaats, die soms ontstonden vanuit een gerichte vraag en in opdracht van de stad, maar vaak ook proactief werden ingezet vanuit de academische wereld of vanuit de praktijk. Voorbeelden zijn een verkeerstelling uitgevoerd door de bewoners; onderzoek naar het bestaansrecht van een supermarkt in de wijk uitgevoerd in opdracht van de stad; de ontwikkeling van droomkaarten, een bevragingstechniek, waar bewoners bijvoorbeeld hun favoriete plek aan konden duiden in de wijk, een initiatief van een communicatieve richting van het Sint Lucas; en het kot van Dott, een experiment waar bewoners in ongevraagd en beperkt gestructureerd hun mening mochten geven over de wijk. Deze onderzoeken en experimenten hebben allen het potentieel om input te leveren aan het proces. Ze leveren daadwerkelijk antwoorden op specifieke vragen of kunnen bijdragen aan het debat, maar door het gebrek aan een framework waarbinnen dergelijke studies aan elkaar gerelateerd kunnen worden, blijft de structurele kennisbijdrage van deze studies beperkt en vinden ze geen weerslag binnen de propose fase.

Wat we kunnen leren van het lopende stadsvernieuwingsproject van Muide-Meulestede, in relatie tot de critical planning van Marcuse, is dat de expose fase, het collaboratief ontwikkelen van stedelijke kennis, het reflecteren op de bestaande situatie en het inzichtelijk maken van deze kennis in een open dialoog, niet of te weinig gestructureerd aanwezig is. Stedelijke kennis die voort werd gebracht is ofwel niet gerelateerd aan de ruimte, of acteert op een te grote schaal, ontstaat vanuit symptomen, of vanuit de

theoretische benadering van de ruimtelijk professional, is onsamenhangend, of komt simpelweg niet op tafel, omdat dit niet relevant lijkt.

Het proces mist een kritische reflectie van de stad, als stedelijk leven en als fysiek podium, afgestemd op deze wijk. Symptomen worden maar gedeeltelijk waargenomen, laat staan dat we de onderliggende problematiek kennen. Een stadsvernieuwingsproject vertrekkende van deze fundamenteën kan daarmee nooit het antwoord geven op de vraag van de wijk, omdat deze vraag nooit in zijn geheel is geformuleerd. De onzekerheden van de ruimtelijk planner en vele andere ruimtelijk professionals komt, naast andere factoren, voort uit het bouwen op het ongewisse.

Conclusie

De ruimtelijk professional ziet momenteel enkel de boom, maar ziet niet de wortels. Zonder de wortels kan de boom niet bestaan, de wortels staan in voor de stabiliteit van de boom, maar voorzien de boom ook van het levenssap wat de boom zijn recht geeft tot zijn bestaan.

Stedelijke ontwikkeling gebeurt niet enkel vanuit de visie van de stedelijk planner, maar moet ook gehoor geven aan diverse claims voor “the right to the city” die de stad voortbrengt. Deze claims vormen een trigger om processen te initiëren, maar geven ook vorm aan het traject. Nog te vaak krijgt de claim die het sterkst wordt geuit de prioriteit over de claim met de hoogste urgentie. Vanuit deze observatie dienen we kritisch te kijken naar wie en vanuit welke context deze claim uit. We kunnen stellen dat een claim voor “the right to the city” wel als een waardevol feedback mechanisme kunnen zien, maar dat deze claim eerder een signalerende functie heeft in het proces. Een claim voor “the right to the city” toont een symptoom, dat nader onderzocht moet worden.

Het beantwoorden en het werken met een claim voor “the right to the city”, vraagt een theoretisering van de stad die verder reikt dan de stad als podium, maar veronderstelt ook een benadering van de stad vanuit het stedelijk leven. Het vraagt om een benadering die loskomt van de mainstream theorie, standaardisatie en een focus op het materiele, het vraagt om een benadering die zich toespitst op het lokale en omgaat met de meervoudigheid van de stad, een benadering die werkt met de daadwerkelijke complexiteit. Het betekent dat er niet een enkel antwoord wordt gevraagd, maar een assemblage van antwoorden. Stedelijke ontwikkeling dient zich niet enkel te verhouden tot de ‘spatial turn’ maar ook tot de “relational turn” (Amin & Thrift 2017; McFarlane 2011, 2020) waarin stedelijke processen naast elkaar bestaan en zich continu tot elkaar verhouden. Het is een verhouding, een theorie, die in ontwikkeling is en verder onderzocht dient te worden, ook in de Belgische en Nederlandse context.

Het stappenplan van Marcuse biedt kansen om te werken vanuit deze benadering, vooral de expose stap, waaronder de reflect en theorize stappen vallen, lijkt een toevoeging aan het huidige proces. Het biedt de mogelijkheid om de theorie en praktijk te overbruggen en daarmee grip te krijgen op een claim voor “the right to the city”. Het huidige proces wat gehanteerd wordt in Vlaanderen focust zich op de propose, disclose, en politicize stappen. De expose stappen maken te weinig onderdeel uit van de huidige opdrachtomschrijving en de huidige budgetten en het tijdsbestek geven te weinig ruimte om deze stappen grondig te doorlopen.

We moeten ons daarbij afvragen of dergelijke stappen onderdeel uit moeten maken van bijvoorbeeld een conceptstudie, of dat deze stappen eerder onafhankelijk vooraf dienen te gaan aan de opdracht omschrijving van een stadsvernieuwingsproject. Hiernaast is het

de vraag wie in kan staan voor een dergelijk project, kan de ruimtelijk professional afstand nemen van zijn eigen theoretisering van de stad?

De onzekerheid van de ruimtelijk professional komt niet voort uit zijn beperkt zicht op de boom, maar ontstaat vanuit het feit dat hij ook weet dat deze boom wortels heeft.

Referenties

- AWB, Endeavour. 2015.** "Conceptstudie Muide Meulestede Morgen." <https://stad.gent/nl/muide-meulestede-morgen/wat-muide-meulestede-morgen>.
- Davoudi, Simin, and Ali Madanipour. 2013.** "Localism and Neo-Liberal Governmentality." *Town Planning Review* 84 (5): 551–62.
- Dijk, Jan van. 2006.** *The Network Society: Social Aspects of New Media*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- EVR, BUUR. 2019.** "Structuurschets Muide-Meulestede." <https://stad.gent/nl/muide-meulestede-morgen/het-toekomstbeeld-van-muide-meulestede>.
- Harvey, David. 2003.** "The Right to the City." *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4): 939–41.
- Harvey, David. 2013.** *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Kurath, Monika, Marko Marskamp, Julio Paulos, and Jean Ruegg, eds. 2018.** *Relational Planning*. Cham: Springer International Publishing.
- Kuukkanen, Jouni-Matti. 2012.** "Senses of Localism." *History of Science* 50 (4): 477–500.
- Lefebvre, Henri. 1996.** *Writings on Cities*, Lefebvre, Henri ; Selected, Transl. and Introduced by Eleonore Kofman e.a. Oxford: Blackwell.
- Marcuse, Peter. 2007.** "Social Justice in New Orleans – Planning after Katrina." *Planners Network*. July 22, 2007. <https://www.plannersnetwork.org/2007/07/social-justice-in-new-orleans-planning-after-katrina/>.
- Marcuse, Peter. 2009.** "From Critical Urban Theory to the Right to the City." *City* 13 (2–3): 185–97.
- Marcuse, Peter. 2010.** "In Defense of Theory in Practice." *City* 14 (1–2): 4–12.
- Marcuse, Peter. 2014.** "Reading the Right to the City." *City* 18 (1): 4–9.
- McFarlane, Colin. 2011.** "Assemblage and Critical Urbanism." *City* 15 (2): 204–24.
- McFarlane, Colin. 2020.** "De/Re-Densification: A Relational Geography of Urban Density." *City* 24 (1–2): 314–24.
- Massey, Doreen Barbara. 2005.** "For Space." London : Sage, 2005.
- Stables, Andrew. 2019.** *New Localism: Living in the Here and Now*. Vol. 10. *Humanities – Arts and Humanities in Progress*. Cham: Springer International Publishing.
- Stad Gent. "Stadsmonitor Gent."** <https://gent.buurtmonitor.be/dashboard/dashboard/>.
- Studio Dott. 2017.** "Burgerparticipatie 2.0." *Studio Dott (blog)*. June 15, 2017. <http://studiodott.be/2017/06/15/participatie-paviljoen/>.
- Thrift, Nigel, and Ash Amin. 2017.** *Seeing like a City*, Ash Amin and Nigel Thrift ; Drawings by Katarina Nitsch. Cambridge, UK Malden, MA: Polity.

Het “omgevingsplan” als oplossing voor een onzekere toekomst?

*Kristien Lefeber*¹

Stellingen

Door integraler te werken met het omgevingsplan en af te stappen van het bestemmingsdenken, kunnen we beter de huidige maatschappelijke problemen aanpakken. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het omgevingsrecht wordt hierdoor inzichtelijker voor de burgers, de ondernemers en de overheden. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven. Dit in contrast met het dichtgetimmerde Nederlandse bestemmingsplan of het flexibele Vlaamse ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Maar is dit wel zo?

Met meer algemene doelbeschrijvingen in de huidige Nederlandse bestemmingsplannen, kunnen we al beter anticiperen op een onzekere toekomst. Het globale Vlaamse RUP kan flexibeler worden met meer afwijkingsprocedures zoals in Nederland. Is deze procedurele zekerheid in Vlaanderen te verkiezen boven de materiële zekerheid of is dit cultuurgebonden?

We kunnen hierover van elkaar leren in plaats van dat elk land afzonderlijk zijn instrumenten aanpast aan de onzekere toekomst.

Dit opiniestuk is gebaseerd op de studie die ik heb uitgevoerd voor de VRP “Het omgevingsplan, van bestemmingsdenken naar regeldenken”. Ik nam de volgende onderzoeksvraag hierin op: “Wat kunnen we in Vlaanderen leren van een omgevingsplan?”.

1 VRP

Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning | Damplein 27 | 2060 Antwerpen
info@vrp.be

De auteur schrijft deze paper in eigen naam.

Het “omgevingsplan” als oplossing voor een onzekere toekomst?

Dynamiek en zekerheid in de Omgevingswet

Kristien Lefeber

Door de Omgevingswet toe te passen, willen ze zekerheid en dynamiek bereiken. De huidige regelgeving richt zich voornamelijk op zekerheid. Projecten worden onnodig “dichtgetimmerd” en er is daardoor (te) weinig ruimte voor innovatieve ontwikkelingen en initiatieven. De Omgevingswet moet de mogelijkheid bieden voor eigen afwegingen en besluiten.

De wet gaat uit van een paradigmawisseling van bescherming van de fysieke leefomgeving naar continue zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Dit manifesteert zich in de samenvoeging van beleidsvormen, flexibilisering, vereenvoudiging. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij”. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om ideeën aan te reiken. De Omgevingswet ademt uit dat het ontwikkelen wordt vergemakkelijkt.

Toch gaat deze wet uit van normstellingen. Deze normen op het gebied van bijvoorbeeld milieu, natuur, gezondheid kunnen ertoe leiden dat er een systeem ontstaat waarbij van te voren bepaald is wat wel en niet is toegestaan, wat kenmerkend is voor toelating-splanologie. Het hangt af van de invulling van overheden hoe we hiermee omgaan.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De term rechtszekerheid is opgebouwd uit twee onderdelen. Een bestemmingsplan kan zowel procedurele zekerheid (rechtsbescherming in procedures), als materiële zekerheid (bescherming door middel van normeringen) tot stand brengen. De uitleg van de term flexibiliteit deelt deze tweedeling. De term bestaat uit flexibiliteit (de snelheid waarmee ze besluiten nemen om activiteiten toe te staan) en globaliteit (over hoeveel soorten activiteiten ze regels opstellen). Hierin houdt de flexibiliteit een nauwe relatie met de procedurele zekerheid, de globaliteit houdt verband met de materiële zekerheid.

In de CHW nemen ze de volgende technieken voor flexibiliteit/wendbaarheid op:

- 1 open normen en beleidsregels
- 2 delegatiebesluit (bevoegdheid aan B&W? (even uitschrijven) om onderdelen van het plan te wijzigen)
- 3 meldings- en vergunningsplicht: ruimte voor een nader afwegingsmoment
- 4 gebiedsgerichte milieuregels.

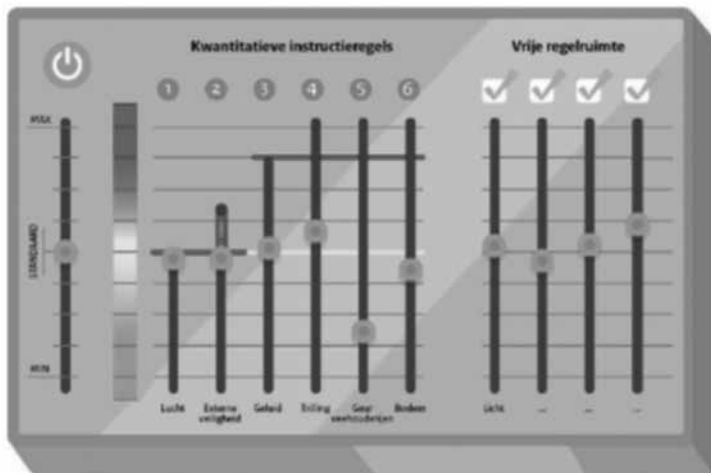
Dit verduidelijken we in de stellingen 1 en 2. In de stelling 3 bespreken we de lessen voor Vlaanderen.

Stelling 1

Dat het omgevingsplan minder regels zou bevatten, wordt in de praktijk tegengesproken. Als voorbeeld hiervan halen we het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (voorloper van het omgevingsplan)aan, nl. Den Binckhorst – Den Haag voor de transformatie van een oud industrieterrein naar een gemengde woon-werkomgeving. Ze beschrijven hierin alle afwijkingen, wat niet zo is bij de Vlaamse ambtenaar die over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij de interpretatie van de “goede ruimtelijke ordening”. Het verplichte gebruik van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP2012), namelijk de vereisten voor de digitale verbeelding en indeling van planregels van bestemmingsplannen, uitwerking- en wijzigingsplannen, inpassingsplannen en rijkbestemmingsplannen, wordt in het omgevingsplan verlaten. In Vlaanderen werken we enkel voor de gewestelijke RUP's met typevoorschriften. Vandaar dat we nu enkel een casco voor het omgevingsplan opstellen, een voorbeeldstructuur/inhoudsopgave waarin alle typeregels zijn opgenomen die we op grond van de Omgevingswet kunnen opstellen. Denk bijvoorbeeld aan algemene regels, vergunningsplichten en beoordelingsregels over milieubelastende activiteiten, bouwen en ruimtelijke ordening. Al deze regels brengen we samen, maar zelden schrappen we regels.

De grootste vernieuwing voor ons is dat de gebiedsgerichte milieufweging in het omgevingsplan mogelijk is. De thema's rond duurzaamheid en gezondheid zijn nog volop in ontwikkeling.

Het afwijken en aanvullen op de landelijke normen, krijgen in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving vorm door middel van het zogenaamde “mengpaneel”. Dit mengpaneel geeft de systematiek weer van het afwijken en aanvullen op bepaalde aspecten. Er zijn echter veel varianten op dit mengpaneel mogelijk. In het mengpaneel staat de vraag centraal in welke mate gemeenten de hoogte kunnen aanpassen van de milieunormen die voor hun omgevingsplan gelden.



Infographic mengpaneel milieu | Publicatie Omgevingswetportaal

Onder de Omgevingswet verhuizen wel regels van het Rijk naar de gemeenten. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan komen. Dit heet ook wel de “bruidsschat”. De bruidsschat bestaat uit ongeveer 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit Omgevingsrecht (BOR). De regels hebben betrekking op een grote diversiteit aan onderwerpen, zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en door het bouwen. De gemeenten moeten zelf onderzoeken wat ze hiervan behouden en welke regels ze kunnen schrappen.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan daarnaast open normen bevatten. Een open norm vergt een interpretatie om te toetsen of ze daadwerkelijk aan de norm voldoen. Een voorbeeld hiervan is de open norm “er mag geen onevenredige verkeershinder optreden”. Wat ze bedoelen met onevenredig kunnen ze in dit geval uitleggen in een beleidsregel. Deze beleidsregels nemen ze niet op in het omgevingsplan. Hierdoor zijn ze eenvoudiger te wijzigen door het College van burgemeester en wethouders. In Vlaanderen werken we veel met open normen, maar zonder beleidsregels.

Stelling 2

Met de intrede van uitnodigingsplanologie in Nederland zijn er meer globalere bestemmingsplannen gekomen. Deze bestemmingsplannen laten ruimte voor ontwikkeling bijv. Oosterwold of Weerwater (Floriade) – Almere. Het bestemmingsplan legt niet de huidige, maar de toekomstige situatie vast. Belanghebbenden kunnen er met enige mate van zekerheid op vertrouwen dat activiteiten binnen de gestelde kaders plaatsvinden. Daarmee bieden ze een materiële zekerheid. De mate waarin het plan gedetailleerd of globaal is, beïnvloedt die materiële zekerheid. Een gedetailleerd plan kent een lage procedurele zekerheid (ze moeten voortdurend afwijken van de regels). Een extreem globaal plan kent echter ook een lage materiële zekerheid. Gebieden waarin “alles mag”, bieden geen zekerheid aan de belanghebbenden. De inhoudelijke kaders en normen in het plan moeten dan zekerheid bieden.

Vlaanderen kent meer globale bestemmingsplannen en laat meer individuele interpretatie mogelijk (open normen zonder beleidsregels) en minder procedurele afwijkmogelijk-

heden. Nederland streeft meer naar rechtszekerheid, open normen direct gekoppeld aan beleidsregels, systemen van saldering ... Vernieuwingen worden direct juridisch dichtgetimmerd. Discretionaire bevoegdheden in Nederland zijn minimaal, namelijk een bevoegdheid die een bestuursorgaan in meer of mindere mate de vrijheid toekent om in concrete gevallen naar eigen inzicht een besluit te nemen. De aangekondigde meer bestuurlijke afwegingsruimte in het omgevingsplan, verandert hieraan niets.

Een bijzonder fenomeen bij de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, dat ook te maken lijkt te hebben met het grensvlak van rechtszekerheid en flexibiliteit, is de “commissie”, “deskundige” of “regisseur” die ze betrekken bij het vormgeven, toetsen en mogelijk ook bij het instemmen met een initiatief. Het valt op dat een aantal gemeenten deze constructie in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte invoert om enerzijds de initiatiefnemer te helpen om zijn plan binnen de regels op te stellen en anderzijds om het bevoegd gezag te adviseren bij de besluitvorming over goedkeuring.

In de Vlaamse (bestemmings)plannen nemen we beter latere afwegingsmomenten op. Onder het huidige regime heeft het bestemmingsplan een hybride karakter: het is zowel een regeling (bedoeld als normering) als een plan (gericht op uitvoering). De planregels bevatten algemeen verbindende voorschriften die vergelijkbaar zijn met een verordening. De verbeelding, de plankaart, geeft beslissingen weer over de geplande ontwikkelingen op specifieke locaties. In het omgevingsplan neemt het aandeel van de algemeen verbindende voorschriften toe doordat ze regels die nu nog in verordeningen zijn opgenomen, eraan toevoegen (denk aan de kapverordening, monumentenverordening, uitritverordening, grondwaterverordening). Het hybride karakter blijft dus bestaan, maar er is sprake van een verschuiving. Het plankarakter wordt minder prominent en het verordenende karakter neemt toe. In Vlaanderen ligt bij het RUP de nadruk nog altijd op het bestemmingsplan. Ze nemen geen latere afwegingsmomenten op zoals de talrijke afwijkingsprocedures in Nederland. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) is van mening dat de volledige en finale afweging over een ruimtelijke ontwikkeling niet altijd in de planfase van het omgevingsplan hoeft plaats te vinden. Pas op het moment dat een concreet initiatief zich aandient, kan het bevoegd gezag beoordelen of aan die voorwaarde is voldaan. Daarmee vermijden ze aanzienlijke onderzoekslasten voor ontwikkelingsmogelijkheden die wellicht nooit tot concrete initiatieven zullen leiden. Daarmee bieden ze ook ruimte aan dynamiek in de samenleving en aan toekomstige innovaties.

Welke nieuwe mogelijkheden biedt de Omgevingswet in vergelijking met de Codex RO? De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bepalen een vergroting van flexibiliteit voor het planningsstelsel respectievelijk het omgevingsplan. Met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte kunnen ze al voor een groot deel met deze mogelijkheden experimenteren. In de tabel staan de belangrijkste nieuwe mogelijkheden op een rij.

Vergroten flexibiliteit	NL	VL
Delegatiebevoegdheid	De gemeenteraad kan de bevoegdheid om onderdelen vast te stellen, delegeren aan burgemeester en wethouders. Dit besluit kunnen ze ook los van het bestemmingsplan nemen.	Niet mogelijk.
Bestemmingsplan-activiteit	Ze kunnen nieuwe gebruiksactiviteiten met een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit verlenen. Dit is een verruiming van de "binnenplanse afwijking" en dient als nader afwegingsmoment bij het werken met open normen.	Afwijkingen enkel generiek mogelijk voor functie, afmeting, vorm, ... Afwijkingen mogelijk indien dit in het RUP expliciet werd opgenomen op basis van bijv. een omgevingsrapport en commissie (bv. RUP's Sint-Truiden).
Meldingsplicht	Het bestemmingsplan kan activiteiten verbieden totdat een melding is verricht.	Meldingen enkel bijkomend verplichten voor heel de gemeente.
Open normen en beleidsregels	Het bestemmingsplan kan open normen bevatten die ze uitleggen in beleidsregels. De burgemeester en de wethouders kunnen de beleidsregels wijzigen. Bij wijze van spreken kan iedere collegevergadering de uitleg van een open norm wijzigen.	Stedenbouwkundige voorschriften kunnen zeer vaag zijn bijv. voldoende parkeerplaatsen, inpassing in de omgeving ... die de GSA interpreteert.
Vergroten globaliteit		
Langere plantermijn	De plantermijn voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is 20 jaar. Hierdoor is de uitvoerbaarheid van complexe gebiedsontwikkeling eenvoudiger te onderbouwen.	Onbeperkt. We kunnen van een plan ouder dan 15 jaar afwijken ¹ .

1 Van voorschriften van BPA's ouder dan 15 jaar, kunnen we afwijken bij aanvragen voor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (art. 4.4.9/1 VCRO). Vereenvoudigde procedure om verouderde inrichtingsvoorschriften van BPA's, APA's, (sommige) gemeentelijke RUP's te wijzigen (art. 7.4.4/1 VCRO). De herziening of opheffing kan alleen betrekking hebben op inrichtingsvoorschriften en kan geen wijziging van de (hoofd)bestemming van het gebied tot gevolg hebben. De herziening of opheffing kan alleen betrekking hebben op: de perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, de maximaal mogelijke vloerterreinindex, het aantal bouwlagen, de voortuinstroken, de tuinzones met inbegrip van tuinconstructies, de binnenplaatsen, de afsluitingen, de buitenaanleg rond gebouwen met inbegrip van verhardingen, de bouwvrije stroken en de bufferstroken, het aantal toegelaten woongelegenheden of bedrijfseenheden per kavel, de toegelaten functies in bebouwbare zones of van bebouwde onroerende goederen en de parkeergelegenheden. De herziening of opheffing kan niet leiden tot een kleinere oppervlakte aan openbare groen- of recreatievoorzieningen.

Verbreiding goede ruimtelijke ordening/integratie verordeningen	De opname van regels die gaan over een “gezonde en veilige fysieke leefomgeving” maakt de integratie van diverse milieukwaliteitseisen mogelijk, maar ook thema’s zoals gezondheid en duurzaamheid .	Problemen met implementatie MER, nu via stedenbouwkundige verordening of andere instrumenten buiten het RUP. RUP kan voor het plangebied afwijken van de stedenbouwkundige verordening.
Open normen	Open normen kennen een globaler karakter dan gesloten normen en vergroten daarmee de globaliteit van het bestemmingsplan.	Discretionaire bevoegdheid GSA en CBS.
Verlaging onderzoekslast	Bij de vaststelling van het bestemmingsplan onderzoeken ze of de gestelde kaders haalbaar en wenselijk zijn. Bij de uitwerking van het initiatief (vergunning) toetsen ze hoe ze aan de normen voldoen (scheiding of- en hoe-vraag).	Enkel MER, VR, passende beoordeling, watertoets, natuuroets, ...
Kostenverhaal	Het moment van het kostenverhaal kunnen ze verleggen naar het moment van vergunning.	Geen kostenverhaal bij RUP.

In het ontwerp van het Instrumentendecreet nemen ze de activiteitenconvenanten en -contracten als nieuw instrument op, d.i. een contractbenadering om in agrarisch gebied of parkgebied afspraken te maken over de afwijkingmogelijkheid van de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften voor een beperkte periode. Voor de bedrijven werken we in Vlaanderen met planologische attesten. De bestemmingsplannen passen we niet (direct) aan, waardoor we geen overzicht hebben op de actuele toestand. In Nederland nemen ze alle afwijkingen nadien in het bestemmingsplan effectief op . In Vlaanderen keuren we zelden na afgifte van een planologisch attest een RUP goed. De Vlaamse procedures na de goedkeuring van het bestemmingsplan kunnen we beter direct in het bestemmingsplan integreren.

Stelling 3

We zouden veel van elkaar kunnen leren. “Wij Maken NL-academie” met de leerlijn grensoverschrijdend samenwerken is hiervoor een middel. Deze leerlijn richt zich op het vergroten van de kennis over wat er zich over de grens afspeelt qua governance, ruimtelijk beleid, basisprincipes van wet- en regelgeving en ontwikkelingen en ontwerp onderzoek of praktijkvoorbeelden over hoe ze transities aanpakken.

Welke lessen kunnen we alvast meennemen voor het ruimtelijk uitvoeringsplan?

In de aanloop naar het omgevingsplan, experimenteren we met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Zo is de experimenteeruimte die de Crisis- en Herstelwet (CHW) biedt belangrijk. Vlaanderen zou kunnen leren van de opzet van de CHW, namelijk om voor RUP’s te kunnen afwijken van andere sectorwetgeving buiten de ruimtelijke ordening indien dit noodzakelijk is om een probleem te kunnen oplossen. Dit is een volgende stap

na de integratie van de MER in de procedure van het RUP met de mogelijkheden van een stedenbouwkundige verordening.

Heel het programma “Aan de slag met de omgevingswet” wenst het leren van elkaar centraal te stellen. De leidraden, Inspiratiegids “Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte”, pilots, de staalkaarten, het casco-omgevingsplan... zetten ze op vanuit een “lerend” kader. Dagelijks komen er nog nieuwe middelen bij, zoals de “spiekbriefjes” van de VNG, de staalkaart verordeningen ... Zo’n programma voor het opstellen van beleidsplannen missen we in Vlaanderen.

Bruidsschat gekoppeld aan het beleidsplan

De bruidsschat waarbij een aantal regels van het Rijk naar de gemeenten gaan, kunnen we als voorzet gebruiken in Vlaanderen om een aantal generieke regels te decentraliseren zoals de basisrechten zonevreemde woningen, de zonevreemde functiewijzigingen, ... Het gemeentelijk beleidsplan moet dan hiervoor een eigen beleidskader uitwerken.

Werken met omgevingswaarden

De verdere afstemming tussen milieunormering en ruimtelijke ordening is noodzakelijk. Dit is een verdere stap dan de geïntegreerde procedure voor het MER. De geluidsproblematiek van windturbines zou hiervoor een testcase kunnen zijn.

Open normen mét beleidsregels

In Vlaanderen werken wij met open normen, maar de beleidsregels ontbreken. Er is nood aan beleidsregels rond duurzaamheid, welstand, klimaatadaptatie en energie ...

Latere afwegingsmomenten

Deze zijn in het RUP beperkt tot de beoordeling bij de bouwaanvraag. De Nederlandse afwijkingsmogelijkheden (binnenplans/buitenplans) i.p.v. de Vlaamse planologische attesten en de nieuwe contractbenadering zouden we in het RUP zelf moeten opnemen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de RUP's met afwijkingsmogelijkheden van Sint-Truiden.

Digitale ontsluiting

Na het starten van het Omgevingsloket in Vlaanderen, moeten we evolueren naar een digitaal stelsel met alle voorschriften voor de fysieke leefomgeving per perceel. Ook het gebruik van toepasbare regels en de vragenbomen zijn vernieuwend en kunnen we ook voor de RUP's toepassen .

Van bestemmingsdenken naar regeldenken!

Het meest vernieuwend is het gebruik van regels over de fysieke omgeving met activiteiten en geen zoneringen meer in de omgevingsplannen. In eerste instantie kunnen we dit beleidsneutraal in de RUP's toepassen. Hierdoor maken we een transitie van bestemmingsplannen naar een evenwichtige toedeling van functies/activiteiten aan locaties.

De kern van de experimenten met verbrede reikwijdte en van het nieuwe omgevingsplan onder de Omgevingswet is dat we het plan niet alleen maken voor het bereiken van een goede ruimtelijke ordening, het oogmerk van de Wet Ruimtelijke Ordening, maar zich richt op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze begripsverbreding nodigt uit om een gebied vanuit een ruimer perspectief te beschouwen en in het plan regels op te nemen die, naast ruimtelijke ordening, gaan over onder meer veiligheid, gezondheid, milieu, duurzaamheid, landschap,

welstand en natuur. Hiervoor is een cultuurverandering nodig (geen sectorale verkokering) die in Vlaanderen nog niet voldoende aanwezig is.

Geraadpleegde websites

www.ruimtelijkeplannen.nl

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

<https://vng.nl/rubrieken/omgevingswet>

<https://www.omgevingswetportaal.nl>

<https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet>

Verbindend besturen

Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Geoffrey Vanderstraeten ¹ en Michiel Van Damme ²

Stellingen

Geïntegreerde projecten komen slechts tot stand bij de gratie van een geïntegreerd geformuleerd beleid.

Wanneer projecten zo open benaderd worden, gaat meer integraliteit ten koste van de oorspronkelijke opgave.

Het engagement van politici bij complexe omgevingsprojecten is een voorwaarde voor succes.

Het is schadelijk is voor een project wanneer deadlines regerend zijn en er geen pauzemomenten ingebouwd kunnen worden.

Volledige transparantie in een project is niet niet wenselijk. Te veel informatie kan leiden tot een 'information-overload' bij participanten.

1 Geoffrey Vanderstraeten
Beleidsmedewerker Departement Omgeving
geoffrey.vanderstraeten@vlaanderen.be

2 Michiel Van Damme
Student Universiteit Gent / Stagiair Departement Omgeving
Michiel.vandamme@ugent.be

Verbindend besturen

Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Geoffrey Vanderstraeten en Michiel Van Damme

Omgevingsbesluitvorming is complex en daardoor ook continu in ontwikkeling. Pakweg 30 jaar geleden werden omgevingsbeslissingen nog vaak top-down genomen en uitgerold, vanuit sectorale taken en bevoegdheden, zonder al te veel aandacht voor de onderlinge samenhang van projecten. Sindsdien is de aandacht steeds meer verschoven naar participatieve en geïntegreerd aanpakken. Wat het precies betekent om in de praktijk participatief of geïntegreerd te moeten werken, is evenwel niet altijd duidelijk. Overheden botsen op hun limieten in hun mogelijkheden om deze aanpak vorm te geven en te faciliteren. Zo ervaren gemeenten een gebrek aan kennis en capaciteit. Maar zeker ook bij de Vlaamse administraties is dergelijke manier van werken niet altijd evident en is het zoeken naar geschikte vormen om met diverse partijen samen te werken aan omgevingsprojecten.

In onze zoektocht naar meer houvast werd daarom vaak opnieuw beroep gedaan op nieuwe regels of procedures. Deze moesten zorgen voor meer zekerheid en snellere realisaties¹. Echter, de samenleving is onvoorspelbaar en is niet steeds te vatten in meer of nieuwe regels en procedures. Zo hoopte men met de nieuwe aanpak die in de procedure in het decreet 'complexe projecten'² uitgetekend is, een medicijn te vinden tegen overmatige juridisering. Maar in de praktijk blijkt dat ook na breed gewaardeerde participatieprocedure projecten juridisch worden aangevochten.

Het departement Omgeving ging met die probleemstelling aan de slag en verkent nieuwe oplossingsrichtingen. Niet voor een aanpassing van de bestaande procedures of om nieuwe procedures uit te werken. De vraag die centraal staat is hoe we vanuit de bestaande procedures tot een rijkere procesvoering in Vlaanderen kunnen komen? Een procesvoering die niet te rigide is, maar ook niet richtingloos. Die ervoor zorgt dat binnen omgevingsprojecten partijen met elkaar in verbinding blijven staan, in plaats van verder van elkaar verwijderd te raken. Zodat beleidsbesluiten ook niet eindeloos aangevochten worden. We hanteren hiervoor de term 'verbindend besturen', en willen met aanbevelingen voor een rijkere procesvoering een stap zetten naar meer zekerheid voor de realisatie van toekomstige omgevingsprojecten.

Aanleiding: van taken naar vraagstukken

Lange tijd werd de overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken: een overheidsorganisatie voert een aangewezen taak uit, met hun budget, instrumenten en regels en houdt daarbij rekening met de aangewezen taken en bevoegdheden van anderen. Simpel gezegd was het de bedoeling om de complexiteit te beperken en zo problemen en uitdagingen eenvoudiger te maken. Door ze op te splitsen in verschillende kleinere taken over verschillende organisaties en niveaus heen, dacht men ook vlotter tot een oplossing te kunnen komen.

1 Berx, C. et al (2014). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de commissie investeringsprojecten. Geraadpleegd van: <https://www.cathyberx.be/content/dam/cathy-berx/Commissie-investeringsprojecten/Naar%20een%20snellere%20en%20betere%20besluitvorming%20van%20complexe%20investeringsprojecten.pdf>

2 Noot: Hier hebben we het over de specifieke procedure 'complexe projecten' (<http://www.complexe-projecten.be/>). Wanneer we in de rest van de tekst over (complexe) omgevingsprojecten spreken hebben we het meer algemeen over meerdere soorten omgevingsprojecten, niet enkel die volgens deze procedure.

De realiteit is echter dat de maatschappelijke kwesties die er echt toe doen (klimaat, gezondheid, zorg, ...) zich niet laten vangen in één organisatie op één niveau. Geïntegreerde projecten komen slechts tot stand bij de gratie van een geïntegreerd geformuleerd beleid. Wanneer bijvoorbeeld een kanaal slechts wordt gezien als een vaarweg, zal er in de formulering van beleid weinig aandacht zijn voor manieren om ook haar recreatieve functie zo veel mogelijk te versterken.³ Indien we een gewenst effect willen bereiken, dan moet onze inzet ook voldoende op elkaar afgestemd zijn.

Sinds enkele jaren wordt een overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken daarom steeds meer vervangen door een oriëntatie op vraagstukken. Bij vraagstukken wordt meer integraliteit nagestreefd. Dit door het vraagstuk vanuit meerdere geografische schaalniveaus tegelijk te benaderen en door actoren van verschillende beleidsdomeinen, schaalniveaus en affiliaties (binnen en buiten de overheid) erbij te betrekken. Het is daarbij zaak dat verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen uit de comfortzone van de aan hen toegewezen bevoegdheden durven treden en aangeven onder welke randvoorwaarden ze zich voluit aan het vraagstuk kunnen verbinden. Ze moeten zich voluit de vraag kunnen stellen: “wat heeft deze plek nodig?” in plaats van “welke sectorale belangen moet ik verdedigen”. Zo kan een woningbouwproject niet enkel dienen om woningnood aan te pakken, maar past het in een breder vraagstuk waarbij ook de leefkwaliteit, mobiliteitsstromen en ecologische structuur van de omgeving worden bekeken. Door de scope van een project te verruimen, kan ook het draagvlak vanuit maatschappelijke spelers verruimd worden.⁴

Dit roept natuurlijk veel vragen op. Wat betekent dat concreet voor de procesvoering bij een omgevingsproject? Hoe matcht dit met de lineariteit van de te volgen procedures? Welke samenwerkingsvorm is nodig? Wat met de financiële verhoudingen tussen de verschillende spelers? En tot hoever kan ‘geïntegreerd werken’ gaan, zonder de essentie en hoofddoelstellingen van een project te verliezen? Het oorspronkelijke probleem, dat het startpunt vormde van het besluitvormingsproces, kan immers naar de achtergrond verdwijnen. En met te veel nevensgeschikte doelstellingen, en stakeholders die deze bevechten, ontbreekt het soms aan scherpe keuzes.

Inzet, focus en opzet: nieuwe inzichten voor complexe omgevingsprojecten

Het departement Omgeving maakt in aanvulling op de reguliere beleidstrajecten werk van beleidsverkenningen. Het wil grip krijgen op weinig gekende werkterreinen, nieuwe maatschappelijke vragen, trends en innovaties⁵.

De bovenstaande vragen komen aan bod in een beleidsverkenning die het departement Omgeving in de loop van 2020 uitvoert. De inzet is om vanuit nieuwe inzichten oplossingen te verkennen voor complexe omgevingsprojecten in Vlaanderen. We beogen hierbij een versnelling van realisaties, die bijdragen aan een hogere omgevingskwaliteit, die kunnen rekenen op een maximale maatschappelijke betrokkenheid vanaf het begin van het proces, en tegelijk voldoende robuust zijn (bestand tegen beroepen om procedurele redenen). Deze

3 Wolf, E., Zouridis, S. & Van Dooren W. (2020). Nieuwe inzichten voor de verrijking van de beleidsprocessen bij complexe Omgevingsvraagstukken. (*lopend onderzoek Departement Omgeving*).

4 Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018). Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten. *Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing*.

5 www.omgeving.vlaanderen.be/beleidsverkenningen

oplossingen zoeken we expliciet niet in een vervanging of aanpassing van de bestaande procedures en regels. De verkenning is dan ook geen evaluatie van bestaande decreten, procedures of projecten.

De focus ligt op oplossingen voor het verrijken van onderdelen van de procesvoering bij omgevingsprojecten, waarbij we maximaal de ruimte en mogelijkheden opzoeken binnen de huidige regels en procedures. Uit een aantal eerste gesprekken met praktijkactoren kwamen 3 onderdelen naar voren als meest zinvol om verder te verkennen:

- de rol van politici in complexe omgevingsprojecten
- de organisatie van geïntegreerde besluitvormingsprocessen in complexe omgevingsprojecten
- participatieprocessen tegenover juridische procedures in complexe omgevingsprojecten

De verkenning voeren we uit aan de hand van een literatuurstudie van recente bestuurskundige inzichten en de analyses van verschillende cases, zowel in Vlaanderen (o.a. Extra Contrainercapaciteit Antwerpen, verbreding kanaal Bossuit-Kortrijk, ...) als in het buitenland (bv. Spoorpark Tilburg, ...). Het doel bij deze casussen is niet om ze te evalueren, maar om ze te gebruiken als praktijkvoorbeelden die we leggen naast de meer academische inzichten uit de literatuur. Aanvullend gaan we zowel via individuele interviews als via een reeks van workshops in gesprek met academische experts en praktijkactoren (beleidsmakers op verschillende niveaus, projectontwikkelaars, burgergroeperingen) in omgevingsprojecten in Vlaanderen. Om vervolgens de beleidsmatige betekenis van de bevindingen in te schatten en te vertalen in concrete oplossingsrichtingen voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten. Dit is een iteratief proces, waarbij we voor mogelijke oplossingsrichtingen nadien bijkomende analyses uitvoeren en opnieuw in dialoog gaan met de experts en praktijkactoren.

Bevindingen: spanningen bij complexe omgevingsprojecten

We zijn met de genoemde vraagstukken en focus aan de slag gegaan in het literatuuronderzoek, de gesprekken en de workshops. Daaruit kwamen voor de 3 onderdelen van de focus een aantal 'spanningen' naar voren. Het zijn spanningen die praktijkactoren ervaren tussen enerzijds de theorieën rond procesvoering, tussen de te hanteren regels en procedures en anderzijds hun dagelijkse praktijk in complexe omgevingsprojecten. Zo schrijft de theorie bepaalde aanpakken voor, van een meer rationele aanpak, tot een meer organische, bevatten procedures een bepaalde lineariteit in fasering, maar is op het terrein dan weer enig pragmatisme en maatwerk nodig. We beschrijven deze spanningen eerst per onderdeel, om in het laatste onderdeel een aantal lessen te trekken voor het beleid om in de praktijk met die spanningen om te gaan.

Ervaren spanningen bij de rol van politici

Een eerste spanning bij de rol van politici gaat over hun inbreng in een project: willen we die beperken, of net verruimen? Praktijkactoren benadrukken dat de rol die politici spelen in omgevingsprojecten vaak afhangt van de fase waarin het proces zich bevindt. In sommige fasen is hun inbreng groter dan in andere.

Een voorbeeld is in de fasering van de procedure complexe projecten in Vlaanderen. In die procedure wordt de inbreng van politici duidelijk afgebakend. Zo hebben zowel Vlaamse als lokale politici een belangrijke rol in de informele verkenningsfase, waarin de wensen van

alle stakeholders rondom de gebiedsopgave in kaart wordt gebracht. Vervolgens valideren Vlaamse politici de startbeslissing om met de formele procedure complexe projecten te starten en kiezen zij, na de fase van alternatievenonderzoek, het voorkeursalternatief middels het formele voorkeursbesluit. In de fase van het alternatievenonderzoek spelen Vlaamse politici een passieve rol: zij worden wel op de hoogte gehouden van de voortgang, maar mengen zich niet in het proces. In de praktijk blijkt het in de fase van het alternatievenonderzoek, die jaren in beslag kan nemen, moeilijk om Vlaamse politici aangehaakt te houden. Dat brengt het risico met zich mee dat het voorkeursbesluit vooral gebaseerd wordt op een zeer gecondenseerde verslaglegging van het proces. Belangrijke inzichten uit de fase van het alternatievenonderzoek worden dan wellicht over het hoofd gezien. Vanuit het idee dat actoren eerder geneigd zullen zijn een actief engagement op te nemen wanneer er iets voor hen op het spel staat, kan het wenselijk zijn om in de fase van het alternatievenonderzoek Vlaamse politici een actievere rol toe te dichten dan enkel ontvanger van informatie. Het engagement van politici bij complexe projecten wordt door veel praktijkactoren namelijk gezien als een voorwaarde voor succes.

Dit roept de vraag op hoe die rol ingevuld kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de ruimte die stakeholders hebben in het alternatievenonderzoek om verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken. Ook moet de politieke robuustheid van complexe projecten bewaakt worden. Als een project bijvoorbeeld te veel wordt gekoppeld aan een specifieke politieke kleur, dan kan dat zo'n project kwetsbaar maken voor een wisseling van politiek wacht. Aangezien veel complexe projecten meerdere jaren van besluitvorming vergen, maken deze projecten regelmatig politieke machtswisselingen mee.

Een tweede spanning is de beslotenheid waarin politieke beslissingen vaak tot stand komen versus de wens om beslissingen maximaal transparant te laten zijn. Een voorbeeld vormt de fase van politieke besluitvorming in de procedure complexe projecten. Het is aan politici om, als democratisch gemandateerden, na de fase van alternatievenonderzoek een beslissing te maken voor een voorkeursalternatief. Die keuze maken zij in beslotenheid. Na de trechteringsfase van het alternatievenonderzoek, waarin de informatie uit de onderzoeken en de manier waarop die informatie gewogen wordt, open en transparant is besproken, volgt dus een meer besloten fase. Daarin wordt politiek bedreven die niet zichtbaar is voor de stakeholders die betrokken zijn geweest bij de voorgaande fasen. In die beslotenheid kunnen politieke keuzes tot stand komen, die niet goed te volgen zijn voor de stakeholders.

De beslotenheid in de fase van het voorkeursbesluit in sommige complexe projecten, houdt zich slecht tot de eis van maximale transparantie die voor de daarop voorafgaande fasen geldt. Stakeholders begrijpen niet altijd waarom politici aan een specifiek traject de voorkeur geven boven andere trajecten die in het alternatievenonderzoek zijn onderzocht. Zij spreken de wens uit meer inzicht te verkrijgen in de motivatie van politici achter een voorkeursbesluit.

Ervaren spanningen ten aanzien van geïntegreerde besluitvorming

Ten aanzien van het streven naar meer integrale projecten en geïntegreerde besluiten beschrijven praktijkactoren drie spanningen. Een eerste spanning zit in de mate waarin de gezamenlijke gebiedsopgave aan het begin van het besluitvormingsproces moeten worden gedefinieerd. Praktijkactoren benadrukken dat complexe omgevingsprojecten pas geïntegreerde resultaten kunnen boeken wanneer stakeholders zich herkennen in

de projectdoelstellingen zoals die vooraf geformuleerd worden. Als de doelstellingen te smal worden geformuleerd, wringt dit bij stakeholders die vanuit een andere bril kijken naar de problematiek. De kans is groot dat laatstgenoemden gaan trekken en duwen aan het proces in een poging toch eigen accenten toe te voegen. Pas als alle stakeholders zich herkennen in de projectdoelstellingen, aldus praktijkactoren, voelen ze zich mede-eigenaar van het project. Door vooraf geïntegreerd de opgave vast te leggen, kunnen actoren daar bovendien doorheen het proces op terugvallen en elkaar erop aanspreken. Zo voorkom je dat integraliteit een dode letter wordt.

Echter bestaat het risico dat onder het motto 'geïntegreerde besluitvorming' projecten aan het begin van een proces overladen worden. Een synoptische ambitie (er wordt vanuit overzicht gewerkt naar de details) om integraliteit als vertrekpunt te nemen moet vooral dienen om rijkere oplossingen te genereren, maar integraliteit is niet een op zichzelf staand doel. Meer belangen, meer domeinen, meer stakeholders en meer probleemformuleringen: het toevoegen van steeds nieuwe perspectieven staat niet gelijk aan het genereren van betere oplossingen en kan zelfs verlamdend werken. Om te voorkomen dat een project aan de start overladen wordt, is het daarom beter niet meteen de gebiedsopgave te formuleren, maar deze gaandeweg in overleg met de belangrijkste stakeholders te laten groeien.

Los van de keuze om ofwel doelstellingen in het begin uitvoerig vast te leggen, dan wel te laten groeien, bestaat ook een tweede spanning: tussen een rijkheid aan doelen en de doelgerichtheid van een project. Aan de ene kant kan een geïntegreerde blik op gebiedsopgaven, waarin meerdere doelen naast elkaar worden gediend, een medicijn zijn tegen dossiers die vanwege een te smalle sectorale benadering vastlopen. Juist de verbinding van belangen en perspectieven biedt soms kansen: vanuit het perspectief van landbouw loopt gebiedsontwikkeling in een gebied met intensieve veehouderij al snel vast, maar het perspectief van recreatie of natuurontwikkeling levert juist nieuwe kansen op. Door het probleem te verbreden wordt de nood aan nieuwe projecten voorkomen die de onverwachtse schade van een te smalle benadering moeten compenseren. Door met een open vizier naar de gebiedsopgave te kijken, kan bovendien de taart vergroot worden voor stakeholders die menen schade te ondervinden van geplande projecten. De aanleg van nieuwe infrastructuur is mogelijk een stuk beter te accepteren voor omwonenden, wanneer die gekoppeld wordt aan leefbaarheidsprojecten om hun directe omgeving mee te vergroenen.

Maar die open blik kan zich ook spanningsvol verhouden tot doelgerichtheid van een project. Praktijkactoren benadrukken dat wanneer projecten zo open benaderd worden dat de oorspronkelijke opgave, die de motivatie vormde om het project op te starten, steeds meer naar de achtergrond verdwijnt, meer integraliteit zelfs ten koste kan gaan van de oorspronkelijke opgave. Een project dat bijvoorbeeld dient om overstromingen aan te pakken is er niet bij gebaat wanneer het uiteindelijke project weliswaar veel moois voor de omgeving oplevert, maar het oplossend vermogen ten aanzien van overstromingen minimaal blijkt. Het project wordt in dit geval misschien meer geaccepteerd omdat het dienend is aan een groter scala van belangen, maar het is niet meer dienend aan het oorspronkelijke probleem.

Een derde spanning wordt aangevoeld tussen een open planning versus de vooruitgang van een project. Het forceren van snelle formele beslissingen laat zich niet goed rijmen met geïntegreerde omgevingsbesluitvorming. Praktijkactoren benadrukken dat het

schadelijk is voor een project wanneer deadlines regerend zijn en er geen pauzemomenten ingebouwd kunnen worden omdat procedures dat niet toelaten. Juist die pauzemomenten zijn belangrijk en nodig wanneer actoren vragen stellen bij de richting die het project opgaat. Door ten tijde van zulke twijfel de spreekwoordelijke pauzeknop in te duwen, door, met andere woorden, even te vertragen om het project samen onder de loep te nemen, kunnen actoren elkaar weer vinden zonder de druk van deadlines die in hun nek hijgen. De mogelijkheid om bij ernstige twijfel van stakeholders het proces tijdelijk te vertragen bevordert het onderlinge vertrouwen, wat op zijn beurt weer een voorwaarde vormt voor een succesvolle samenwerking.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat stakeholders vertrouwen hebben in de voortgang van het project. Zij investeren immers tijd en moeite in het proces en moeten het gevoel hebben dat die investeringen leiden tot resultaten. Er zijn, met andere woorden, limieten aan de openheid van planning die een project kan verdragen.

Ervaren spanningen in het participatieproces

Een eerste spanning in het participatieproces zit in het nastreven dan wel overstijgen van het eigenbelang in een project. Projecten kunnen pas slagen als participanten bereid en in staat zijn om over hun eigenbelang heen te stappen. Pas als ze de opgave ruimer zien dan vanuit het eigen perspectief, kunnen er vruchtbare verbindingen tussen de verschillende stakeholders worden gelegd. Tegelijkertijd staan praktijkactoren kritisch ten aanzien van participanten die geen duidelijk belang maar wel deelnemen aan participatieve processen. Moet de stem van omwonenden die direct geraakt worden door een infrastructuurproject niet zwaarder wegen dan die van burgers die honderden kilometers verderop wonen? Er bestaat dus een ervaren spanning in de praktijk rondom het begrip eigenbelang: aan de ene kant moet men het eigenbelang kunnen overstijgen, maar aan de andere kant wordt het hebben van een direct belang gezien als reden om zwaarder te participeren dan zij die dat belang niet hebben. Bovendien hebben niet alleen burgers een eigenbelang, maar kunnen ook administraties een eigen (sectoraal) belang hebben, en heeft bijvoorbeeld een projectmanager eerder belang bij een snelle dan bij een vertraagde projectuitvoering.

Een tweede spanning ten slotte, is de nood aan maximale transparantie versus strategische transparantie. Volledige transparantie in een project is volgens praktijkactoren niet altijd mogelijk en ook niet wenselijk. Te veel informatie kan leiden tot een 'information-overload' bij participanten. Welke informatie, op welk moment, met wie, gedeeld zou moeten worden, moet daarom volgen uit strategische afwegingen. Zulke strategische afwegingen kunnen echter botsen met het verlangen naar maximale transparantie. Als participanten er bijvoorbeeld achter komen dat de projectbegeleiding informatie heeft gedeeld met slechts een deel van de participanten (bijvoorbeeld vanuit het inzicht dat de kwestie bij deze specifieke participanten gevoelig ligt), kan het vertrouwen in de projectbegeleiding grote schade oplopen.

Lessen voor het beleid: verbindend besturen met een rijkere procesvoering

Op basis van de voorgaande bevindingen trekken we een aantal lessen voor het beleid om met die spanningen om te gaan. Het zijn geen 'best practices', aangezien we ook niet geloven in dergelijke 'one size fits all'-oplossingen voor complexe omgevingsprojecten. Dat blijkt ook uit de meervoudigheid die in veel van de lessen verankerd zit.

Ons centrale uitgangspunt is dat de kracht van een goede procesvoering zit in het afstemmen op de context waarin het project zich bevindt en op basis daarvan partijen te verbinden. De lessen bieden handvatten om contextafhankelijke keuzes bewuster te maken, met meer zicht op de voor- en nadelen van elke keuze. Soms vraagt die context om een vrij lineaire aanpak die rechtlijnigheid bevordert, terwijl op andere momenten maatwerk belangrijker is dan rechtlijnigheid.

Benut de bestuurlijke competenties van politici in alle fasen van het proces

Het maken van een probleemanalyse voor een gebied, het verzamelen van feiten en het bewaken van de processtappen is bij uitstek een zaak van experts. De kracht van politici zit dan weer in het doorzien van belangen en het is hun vak daarin te manoeuvreren om resultaat te bereiken. Deze kracht moet benut worden om het veld waarbinnen projecten zich afspelen goed in beeld te krijgen en te houden.

Deze politieke inbreng is belangrijk aan het begin Maar ook in het midden van een project, de fase waarin het het moeilijkste lijkt om met name Vlaamse politici aangehaakt te houden, kan de kennis van politici gebruikt worden als klankbord voor de haalbaarheid van verschillende alternatieven. De klankbordfunctie werkt ook de andere kant op: het kan ervoor zorgen dat Vlaamse politici doordrongen raken van de subtiliteiten van een beleidsdossier alvorens het aan het einde van de rit in de vorm van een samenvatting op hun bureau beland. Ook al kan de inbreng van politici gepercipieerd worden als verstorend, de winst wordt later in het proces geboekt omdat de stakeholders en politici beter van elkaars overwegingen op de hoogte zijn, en de finale besluitvorming daardoor minder tot 'black box' verwordt.

Politiek bedrijven en transparantie hoeven niet elkaars tegenovergestelden te zijn

Het bedrijven van politiek en het bevorderen van transparantie worden soms als tegenovergestelden gepresenteerd: politieke deals kunnen alleen gemaakt worden in beslotenheid. In België heeft deze gesloten besluitvormingscultuur haar wortels in de verzuiling. De top van de zuil maakte in alle beslotenheid akkoorden. Die akkoorden werden dan naar de achterban vertaald. Ook vandaag leeft vaak nog de overtuiging dat beslissingen tussen conflicterende belangen alleen op deze besloten manier genomen kunnen worden en dat transparantie de bewegingsruimte van de onderhandelaars beperkt. Echter, in een goed werkend proces moeten en kunnen politieke beslissingen transparant genomen en gemotiveerd worden. Elke vraag naar beslotenheid moet kritisch geëvalueerd worden. Actoren in een proces vragen vaak naar een 'veilige ruimte', waar ze posities kunnen aftoetsen en kunnen onderhandelen zonder gezichtsverlies te leiden. Dit is begrijpelijk en allicht soms ook nodig. Tegelijk moeten we beseffen dat een veilige ruimte voor aanwezigen en de aanwezige belangen een onveilige ruimte kan zijn voor de afwezigen en hun belangen. Door buitenstaanders kan een veilige ruimte als een achterkamer worden gezien. Goede procesafspraken over onder welke voorwaarden welk type beslotenheid wanneer geëigend is, zijn belangrijk. Ook verslaglegging van wat in de 'veilige ruimte' plaatsvindt is van belang, zodat er geen 'black box' ontstaat.

Vertrek bij een omstrede en complex project vanuit probleemdefinitie en doelstellingen

Vaak werpt een gepland project haar schaduw vooruit op de doelstellingen, waardoor bijvoorbeeld het nul-alternatief minder kans heeft in de beoordeling. Wanneer een proces start met als doel om een bepaald project te realiseren, dan kan dat de ruimte om geïntegreerd te werken inperken. Het besef dat een project steeds een middel tot een doel

is, en nooit een doel op zich, moet voorop staan. Dat betekent niet dat alle omgevingsproblemen bij de start van een omgevingsproject zo breed mogelijk benaderd dienen te worden. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn om een probleem wel degelijk smal te benaderen, en snel over te gaan tot de keuze voor een specifiek type project. Bijvoorbeeld als de complexiteit van het omgevingsprobleem in kwestie laag is en er weinig tegengestelde visies zijn rondom wat het probleem behelst en hoe dat probleem opgelost kan worden. In die gevallen heeft het breed benaderen van het vraagstuk weinig meerwaarde en kan het forceren ervan juist verlamdend werken. De keuze om al vroeg in het besluitvormingsproces te kiezen voor specifieke typen projecten dient in zo'n geval bewust gemaakt te worden, gebaseerd op de context in kwestie.

Creëer feedbackloops ten aanzien van wat de gebiedsopgave precies behelst

Ook al wordt de besluitvorming gestart vanuit een probleemdefinitie en beleidsdoelen, in plaats van vanuit een project, de praktijk leert dat die probleemdefinitie aanvankelijk vaak sectoraal is. Doorgaans vormt nu eenmaal een sectoraal probleem de start van een proces (filevorming, vervuiling van een gebied, behoefte aan woningbouw, ...). Om te bewaken dat er in die eerste fase van probleemdefiniëring geen tunnelvisie ontstaat, moeten er feedbackloops gecreëerd worden. Die maken het mogelijk om de initiële probleemdefinitie bij te schaven op basis van voortschrijdend inzicht. Zo voorkom je ook dat een project aan het begin overladen wordt met doelstellingen, waarvan het de vraag is of ze allen wenselijk zijn, maar stakeholders ze er onder het mom van 'nu of nooit' in willen. Zo kan een balans gevonden worden tussen rijkheid en doelgerichtheid. Over de feedbackmomenten moeten vooraf wel goede afspraken worden gemaakt (wanneer, wat kan wel en niet veranderd worden aan de initiële probleemstelling, onder welke voorwaarden), om het vertrouwen van stakeholders in het proces te beschermen.

Maak procesafspraken over gebruik van de 'pauzeknop'

In de gesprekken met de praktijkactoren benadrukten zij telkens weer het belang van een pauzeknop. Om het vertrouwen van stakeholders te kunnen behouden is het nodig om het besluitvormingsproces te kunnen pauzeren wanneer stakeholders daarop aandringen vanwege groeiende twijfel.

Wanneer het precies nodig is om die 'pauzeknop' in te drukken, is moeilijk te vatten in richtlijnen. Het is een kwestie van het goed kunnen aanvoelen door ervaren procesbegeleiders. Daar voegen wij graag aan toe dat die ambachtelijkheid, het aanvoelen op basis van ervaringskennis, moet worden aangevuld met procesafspraken. Het gaat daarbij vooral om het vooraf benoemen van de pauze-mogelijkheid om, zodat stakeholders weten waar ze aan toe zijn en niet door de mogelijkheid overvallen worden. Die afspraken moeten geen nieuwe laag van bureaucratie opleveren, met lange voorwaarden, scenario's, en uitzonderingsclausules, maar moeten lichte afspraken zijn die kort en bondig samenvatten onder welke omstandigheden (wanneer, hoe en door wie) het besluitvormingsproces op pauze kan worden gezet. Het doel is om helder te maken dat er een mogelijkheid is om in uitzonderlijke gevallen het proces te pauzeren, zodat aan het onderling vertrouwen kan worden gewerkt. Met zulke momenten moet tegelijkertijd bedachtzaam worden omgegaan zodat ze de uitzondering blijven op de regel.

Beleg projectbegeleiding in teamverband

Het realiseren van deze lessen in de praktijk vergt veel professionaliteit, zowel wat betreft inhoudelijke kennis van het omgevingsproject in kwestie, als wat betreft project- en

procesbegeleiding. Een goede praktijk om die professionaliteit te organiseren is om de begeleiding van omgevingsprojecten niet bij een of twee personen neer te leggen, maar toe te wijzen aan interdisciplinaire projectteams. Op die manier kunnen inhoudelijke expertise, en expertise van proces- en projectbegeleiding, elkaar versterken. Bovendien wordt de rijkheid aan perspectieven waarmee naar een gebiedsopgave gekeken kan worden al georganiseerd door die multidisciplinair in de begeleiding te verankeren. Daarbij is het bevorderen van 'teaming' belangrijk, waarbij de leden, die vaak verschillende achtergronden en werkwijzen kennen, leren als team te functioneren.

Belangen signaleren betrokkenheid: maak ze daarom niet verdacht

Binnen participatieprocessen worden belanghebbenden nogal eens in een hokje geplaatst (bv. 'NIMBY's'). Het verdacht maken van belangen moet vermeden worden. Achter belangen gaat namelijk niet zelden ook waardevolle betrokkenheid schuil. Een bedrijf waarvoor de locatie toevallig is en dat geen binding heeft met een gebied, kan misschien nog zakelijk en zuiver vanuit een financieel belang worden benaderd. Maar dat geldt niet voor burgers die nog jaren in het gebied moeten leven, voor een belangengroep die opkomt voor d natuur, of voor overheidsactoren die vanuit hun sectorale betrokkenheid nu eenmaal met een specifieke bril naar gebiedsopgaven kijken. Om juist de betrokkenheid en de bereidheid van actoren te benutten, is het van belang ze niet zuiver als 'belang' te benaderen. De vraag zou minder moeten zijn *waarom* participanten iets inbrengen, zodat de aandacht meer uit kan gaan naar *wat* ze inbrengen. Het spreekt voor zich dat het makkelijker is om verbindende omgevingsbesluitvorming te realiseren wanneer participanten ook rekening houden met de belangen van andere stakeholders. Dat is bovendien ook in hun eigenbelang, want ze zijn immers ook van de andere partijen afhankelijk.

Differentieer in de informatievoorziening, maar maak meer informatie mogelijk

Gericht informeren kan participatie stimuleren en een overdaad aan informatie kan, omgekeerd, mensen ontmoedigen om zich met complexe omgevingsprojecten te bemoeien. Daarom is het belangrijk om strategisch te kiezen welke participanten van welke informatie rechtstreeks op de hoogte worden gebracht. Om te voorkomen dat strategische informatievoorziening wordt gepercipieerd als oneerlijke informatievoorziening moet de informatie waarvan participanten niet rechtstreeks worden voorzien wel voor alle participanten, raadpleegbaar zijn. Concreet: maak alle informatie vrij toegankelijk 'by default.' Informatie moet beschikbaar zijn, tenzij er redenen zijn om het niet vrij te geven en niet omgekeerd.

Referenties

- Berx, C. et al (2014).** Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de commissie investeringsprojecten. Geraadpleegd van: <https://www.cathyberx.be/content/dam/cathy-berx/Commissie-investeringsprojecten/Naar%20een%20snellere%20en%20betere%20besluitvorming%20van%20complexe%20investeringsprojecten.pdf>
- Wolf, E., Zouridis, S. & Van Dooren W. (2020).** Nieuwe inzichten voor de verrijking van de beleidsprocessen bij complexe Omgevingsvraagstukken. (*lopend onderzoek Departement Omgeving*).
- Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018).** Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten. *Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing*.

De verrassende zekerheid van ruimtelijke voorwaarden voor bedrijven

Een aanzet van een ondersteunende beleidstool

Jan Zaman, Inge Penninx en Sophie De Mulder ¹

Stellingen

Transformatie binnen het huidige ruimtebeslag is noodzakelijk. Voor die transformatie moet het beleid rekening houden met bedrijven en economische ruimte.

Dat bedrijven een goede bereikbaarheid over de weg willen, is een zekerheid. Er zijn verschillende manieren om dit te bereiken en we vatten die diversiteit in de theoretische segmenten en beslissingsbomen.

De omgeving van een bedrijf bestaat niet uit bedrijven van dezelfde activiteiten of sectoren, maar uit bedrijven met gelijkaardig gedrag en mobiliteit.

1 Departement Omgeving
Afdeling Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan II-laan 20, bus 8, 1210 Brussel

jan.zaman@vlaanderen.be
inge.penninx@vlaanderen.be
sophie.demulder@vlaanderen.be

De verrassende zekerheid van ruimtelijke voorwaarden voor bedrijven

Een aanzet van een ondersteunende beleidstool

Jan Zaman, Inge Penninx en Sophie De Mulder

1. Inleiding

Gedurende het laatste decennium van de 20ste eeuw en het eerste van de 21ste eeuw draaide de ruimtelijke planning voor economische ruimte rond twee vragen: (1) wat zijn de kenmerken van de voorkeurslocaties van startende bedrijven die op zoek zijn naar een passende locatie of van bedrijven die naar een nieuwe locatie willen verhuizen? en (2) hoeveel nieuw aan te snijden ruimte is er nodig om de economische groei in Vlaanderen op te vangen? Voor een antwoord op de eerste vraag werden surveys bij bedrijven uitgevoerd. Dit zijn *stated preferences* of *gestelde voorkeuren*. De tweede vraag werd beantwoord met voorspellingen o.b.v. gegevens zoals het aantal werknemers per hectare en sector, verwachte personeelsgroei e.d. We hebben het over de periode in aanloop van het RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 1997) en in het SPRE (Strategisch Plan Ruimtelijke Economie, 2004). In deze vraagstelling is op voorhand uitgegaan van een nood aan bijkomende bedrijventerreinen.

In 2014 werd de vraag toegevoegd of verweven locaties ook niet deels in aanmerking komen voor die ruimtebehoefte. Het eerste studiewerk in die zin werd uitgevoerd op basis van milieukenmerken op het niveau van de bedrijfssector (2 digits van de NACE-code) (Idea Consult, 2014, p.22). Daaruit bleek met vrij grote zekerheid dat 35% van de bedrijven gescheiden moet zijn en 23% verweefbaar is. Voor 42% is op basis van de sectorcode geen uitspraak te maken over verweefbaarheid.

Kort na deze studie is het Vlaams Planbureau van Departement Omgeving gestart met het onderzoek 'Segmentatie van economische locaties' (van Dinteren, 2015). De centrale vaststelling is dat economie overal aanwezig is en dat we (als ruimtelijk planners) niet goed begrijpen hoe dit functioneert. Willen we dit toch vatten, dan is kennis over de specifieke locatie van activiteiten en de omstandigheden onontbeerlijk, inclusief inzicht in de impliciete bedrijfsgerelateerde beslissingen die een bedrijf in de verschillende fasen van zijn geschiedenis nam.

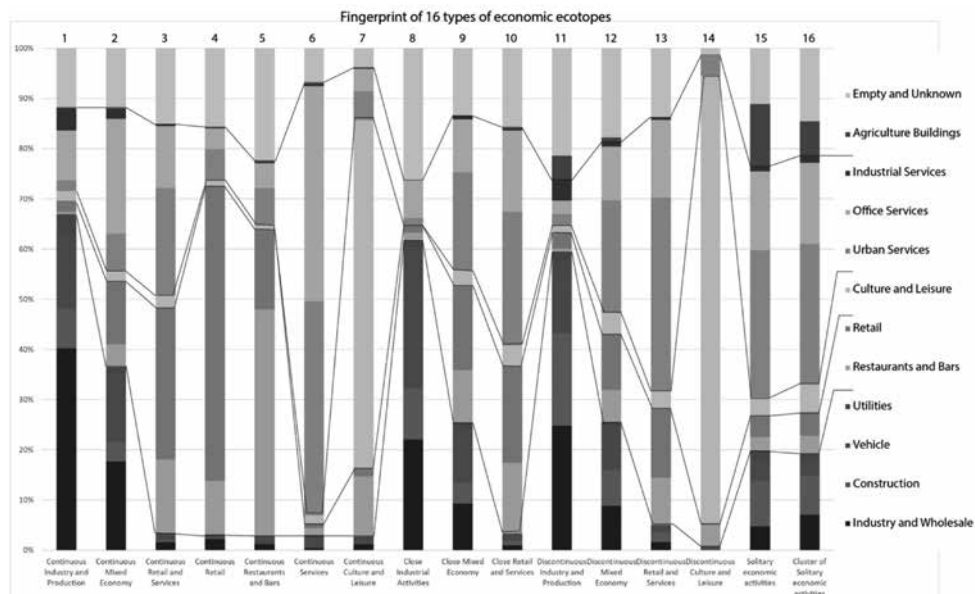
We startten met met observaties op het terrein door een terreininventarisatie van economische activiteiten in verschillende delen in Vlaanderen en Brussel. Van 2016 tot 2019 zijn bijna 45.000 individuele economische eenheden (of units) in kaart gebracht in op 34.500 percelen, in een gebied van 37.558 ha. De relatie van de economische eenheid tot percelen is gelegd (meer units op één perceel of meerdere percelen voor één unit zijn beiden mogelijk). Deze terreinwaarnemingen staat dan voor *observed preferences* of *gebleken voorkeuren* voor micro-economische vestigingskeuzes van individuele bedrijven.

Locatiekeuzes zijn het best te begrijpen wanneer we ook de bestaande complexe omgeving meenemen. Met de hulp van de resultaten van de inventarisatie, definieerden we 16 *types economische gebieden* (Giaretta et al, 2017, 2018, 2019; De Mulder et al, 2018, 2019; Gruijthuijzen et al, 2017; Zaman et al, 2020). We toetsten ze af met mensen met gebiedskennis en uit het kennisveld van de ruimtelijke ordening, stedenbouw, economie en vastgoedontwikkeling. We noemen deze versie van de gebiedsindeling *economische ecotopen*.

2. Van economische ecotopen naar marktsegmenten

2.1 Samenstelling van de economische ecotopen en hun voorkomen op basis van gebleken voorkeur

De ruimtelijke kenmerken van de economische ecotopen zijn nabijheid van economische activiteiten, samenstelling naar activiteitenklasse en gedeelde infrastructuur (o.b.v. luchtfoto, ligging aan dezelfde weg of waterweg) (Giaretta et al, 2018, 2019). Figuur 1 geeft de *vingerafdruk* weer van de verschillende economische ecotopen op basis van het aantal units. Samen met het kaartmateriaal van de ecotopen, levert een beschrijvende analyse van hun economische samenstelling een boeiend resultaat op. Ze schijnen nieuw licht op de bestaande zekerheden.



Figuur 1 Vingerafdruk van de verschillende economische ecotopen (percentage van het aantal units naar activiteitenklasse)

De meest voorkomende economische ecotopen in Vlaanderen zijn zeer gemengd, met handel, horeca, diensten en productie allemaal in eenzelfde gebied ('Gemengd economisch gebruik'; Figuur 1; balken 2, 9, 12). Zowel de ecotopen met een hoge (continu, op elk perceel) als een lage (nabij en discontinu) densiteit van voorkomen van economische activiteiten hebben een gelijkaardige samenstelling van activiteiten. Ruimtelijk-economisch beleid rekent vaak de dichtere types tot de kleinhandelszones. Het aandeel retail, restaurants en café's en de diensten is er samen behoorlijk hoog, waardoor een beleid ten voordele van kleinhandel logisch is. Toch is behoort een belangrijk aandeel van de activiteiten, tussen 25% en 35%, tot productie- of logistieke activiteiten (industrie en logistiek, bouw, voertuig gerelateerd). Uit deze analyse blijkt dat de dichte vormen doorgaans langs goed bereikbare wegen en invalswegen liggen, wat verder van het centrum. De minder dichte liggen in het stedelijke weefsel en dorpen.

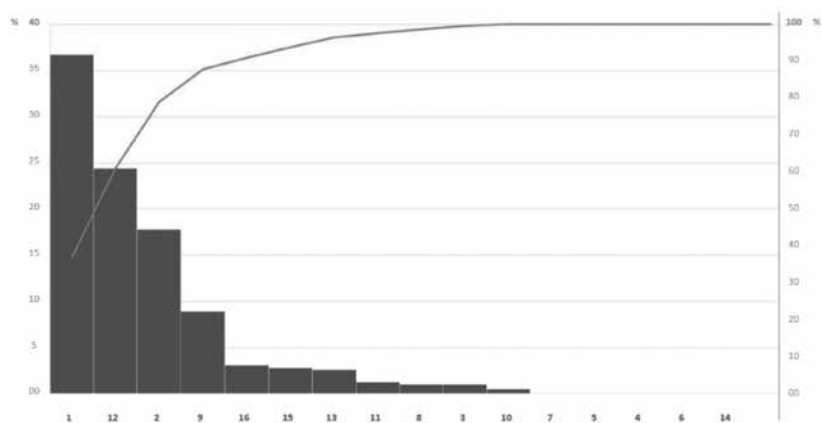
In sommige economische ecotopen domineren handel, restaurants en café's en diensten (Fig. 1; balken 3, 4, 5, 6, 10, 13). Als gevolg van de afbakeningscriteria, komt hier nauwelijks productie in voor. In grotere steden is er bij de gebieden met activiteiten op ieder perceel verdere specialisatie tussen straten: in winkel(wandel)straten en stadsshoppingcentra komt bijna uitsluitend retail voor, naast straten met bijna uitsluitend diensten. In andere stedelijke kernen en grotere dorpen komen rond de gespecialiseerde straten gemengde types voor. Ze komen overeen met winkel(wandel)straten en pleinen. Gemengde retail- en dienstengebieden bestaan er als continue en niet-continue types. Buiten de centra krijgen ze veeleer de vorm van autogerichte shoppingcentra en baanwinkelgebieden. Daarnaast liggen buiten de centra ook gebieden met nagenoeg uitsluitend diensten. Dit zijn de bedrijventerreinen voor kantoren en dienstencampussen (zoals een ziekenhuiscampus of een universiteit).

De economische ecotopen met omschrijving 'industrie en productie' (Fig. 1; balken 1, 8, 11) zijn gebieden waar 60% of meer van de economische units een productie- of logistiek gebruik heeft, en een veel groter aandeel in oppervlakte. Het continue type komt doorgaans overeen met de bedrijventerreinen en met grote individuele bedrijven. De gebieden met een minder dicht voorkomen van economische activiteiten van dit type komen beduidend minder voor.

2.2 In welke economische ecotopen vinden we bepaalde bedrijfstypes (gebleken voorkeur)?

In het algemeen kan iedere economische activiteit in elk economisch ecotoop aanwezig zijn. Toch zijn er gradaties in waarschijnlijkheid: in een bepaalde ecotopen zullen er met meer waarschijnlijkheid bepaalde activiteiten voorkomen. Figuur 2 illustreert bijvoorbeeld in welke ecotopen de productiebedrijven het meest waarschijnlijk terecht komen, en welke ecotoop ze zoeken: de staven stellen het aandeel voor van de bedrijven per economisch gebiedstype, geordend van hoog naar laag; de lijn (en rechtste legende) het gecumuleerde aandeel van de waarschijnlijkheid.

Iets minder dan 40% van de getelde eenheden met een productieactiviteit bevindt zich in het economisch ecotoop 'aaneensluitende industrie en productie' (ruwweg de bedrijventerreinen). Om 90% van de productiebedrijven te omvatten, zijn daarnaast ook de drie ecotopes 'gemengd economisch gebruik' nodig.

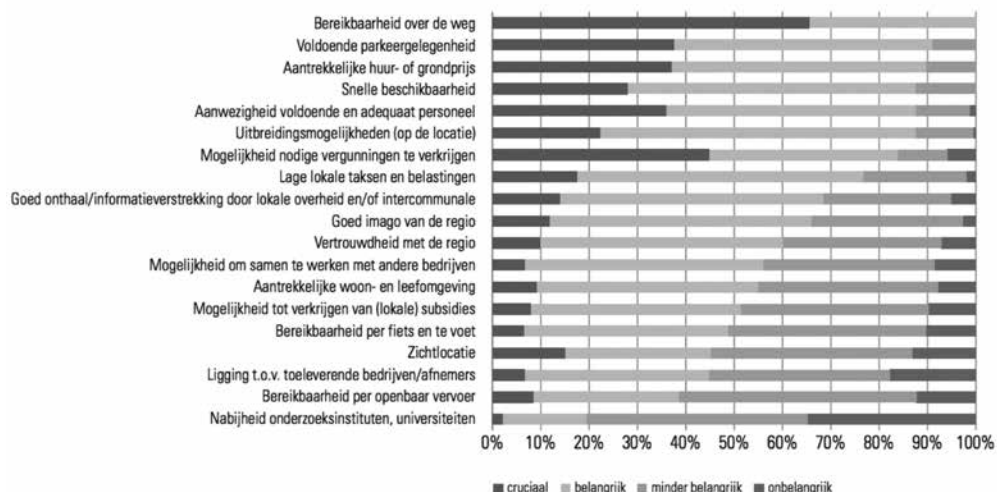


Figuur 2 Waarschijnlijkheid van locatie in een economische ecotoop voor een productiebedrijf

Tellen we ook de meer verspreide economie (solitaire en clusters van solitaire activiteiten) mee, dan dekken we 95% van alle getelde eenheden. Deze grafiek geeft op basis van gebleken voorkeuren een eerste inzicht in hoe individuele bedrijven zich gedragen. Deze differentiatie toont aan dat er voor bedrijven in de zelfde activiteitencategorie verschillende locatie-opties zijn.

2.3 Welke eisen stellen bedrijven aan hun omgeving (vanuit gestelde voorkeuren)?

Uit recent onderzoek naar vestigingsplaatsfactoren (gestelde voorkeuren) waarbij 340 bedrijven over verschillende sectoren werden bevestigd (Voka et al, 2016), blijkt dat bereikbaarheid over de weg voor ieder bedrijf belangrijk is. Voldoende parkeergelegenheid en aantrekkelijke prijs zijn voor 90% van de respondenten belangrijk tot cruciaal, onmiddellijk gevolgd door snelle beschikbaarheid, aanwezigheid van voldoende en adequaat personeel en uitbreidingsmogelijkheden op de locatie. Daarna volgen de diensten die regionaal of gemeentelijk worden aangeboden. Mogelijkheid om samen te werken met andere bedrijven en aantrekkelijke woonomgeving is voor meer dan 50% van de bedrijven belangrijk of cruciaal.



Figuur 3 Enquêteresultaten bevraging van 340 bedrijven over 19 vestigingsfactoren (Voka et al, 2016, p. 11)

Nog tussen de 40 en 50% van de aangesproken bedrijven vindt bereikbaarheid per fiets en te voet, zichtlocatie en openbaar vervoer minstens belangrijk. Hiermee hebben we ongeveer de lijst met waar bedrijven als groep in het ideale geval naar zoeken. Verder gaand op dit spoor identificeren onderzoekers ook push-, pull- en keepfactoren (Morisse et al, 2020) van bedrijven.

Doordat zoveel bedrijven bereikbaarheid over de weg en parkeren uitermate belangrijk vinden, lijkt het alsof die geen differentiërend kenmerk zijn voor bedrijfsvestiging. Toch komen bedrijven (zelfs met dezelfde activiteit) voor in zeer verschillende omgevingen op vlak van bereikbaarheid over de weg en parkeerregime. Figuur 3 toont dat andere factoren niet voor alle bedrijven even belangrijk zijn.

Doorheen hun geschiedenis maken bedrijven overwegingen over hun locatie en locatievoorkeuren. De interviews die Huybrechts et al. (2019) afnamen bij bedrijven die al langdurig op dezelfde plaats actief waren, illustreert dit. Iedere nieuwe gebeurtenis, aankoop, investering, vijandige bedrijfsovername, personeelsgroei, discussies met de burens over hinder, ... zijn voorbeelden van dit proces. Veranderingen in de waardeketen, zoals het uitbesteden van stock en logistiek, kunnen eveneens de optimale locatie van een bedrijf beïnvloeden.

2.4 De 24 ideaaltypische theoretische segmenten

Om echt te begrijpen waarom bedrijven voor een specifieke economische ecotoop op een bepaalde locatie kiezen is er meer informatie op bedrijfsniveau nodig. Aan de hand van literatuur en stakeholders selecteerden we 16 relevante parameters aan de vraagzijde (ruimtelijke vraag) en 26 andere om de kenmerken van het product, zijnde de ruimte te beschrijven (productstratificatie). Met deze gegevens van vraag en aanbod, aangevuld met terreinkennis worden theoretische marktsegmenten afgebakend.

Tabel 1 toont de relatie tussen de economische ecotopen en de theoretische marktsegmenten. De tussenliggende kolom toont de voorwaarden waaraan een specifiek economisch ecotoop moet voldoen om ingedeeld te worden in een specifiek theoretisch segment. Paragraaf 2.1 beschrijft de verschillende vormen van voorkomen van economische ecotopen 'Aaneengesloten Handel', 'Aaneengesloten Handel en Diensten' en 'Aaneengesloten Diensten'. Bij de indeling in theoretische marktsegmenten is dat verschil zichtbaar. Via de kenmerken is duidelijk waar het om gaat. Eén of enkele kenmerken zijn vaak al genoeg om de stap van economisch ecotoop naar theoretisch segment te zetten.

	Economisch ecotoop	Voorwaarden (in volgorde van belang)	Theoretisch segment
1	Aaneengesloten Industrie en Productie	> 5% van het landgebruik is bewoning of bevat woningclusters	Stedelijke Industrie en Productie
		Zichtbaar en toegankelijk vanop een hoofdweg. Hoofdweg = verbindt centrale plaatsen of heeft significant meer voertuigen dan de omgevende straten	Industrie en Productie Langs een Hoofdweg
		Alleen activiteiten binnen, buiten is alleen parking en circulatieruimte (+groen))	Modern Industrieën Productie
		> 60% van de activiteiten is groothandel of transport, en de Omgeving is specifiek toegankelijk voor goederen-transport	Logistiek en Groothandel
		Andere	Standaard Industrie en Productie

2	Aaneengesloten Gemengde economie	Zichtbaar en toegankelijk vanop een hoofdweg. Andere	Gemengde Economische activiteiten Langs een Hoofdweg Standaard Gemengde Economische activiteiten
3	Aaneengesloten Handel en Diensten	Zichtbaar en toegankelijk vanop een hoofdweg of straat met een relatief hoge passage van voetgangers	Handel en Diensten High Street
		Andere	Handel en Diensten Omgeving
4	Aaneengesloten Handel	Hoge passage van voetgangers	Winkelstraat
		Hoge passage van voetgangers binnen en zeer goede autobereikbaarheid	Shoppingcentrum
		Zeer goede autobereikbaarheid	Autobereikbare Handel
5	Aaneengesloten Restaurants en Café's	Volledig	Restaurants en Café's
6	Aaneengesloten Diensten	<i>(Op basis van activiteitencode)</i>	Kantoor diensten
		<i>(Op basis van activiteitencode)</i>	Stedelijke en Openbare Diensten
7	Aaneengesloten Cultuur en Ontspanning	<i>(Op basis van activiteitencode)</i>	Cultuur
		<i>(Op basis van activiteitencode)</i>	Sport en Ontspanning
8, 9, 10, 11, 12, 13, 14	Nabijgelegen Industriële Activiteiten; Nabijgelegen Gemengde economie; Nabijgelegen Handel en Diensten; Niet-aaneensluitend Industrie en Productie; Niet-aaneensluitend Gemengde economie; Niet-aaneensluitend Handel en Diensten; Niet-aaneensluitend Cultuur en vrije tijd en Leisure	Zichtbaar en toegankelijk vanop een hoofdweg. Bevolkingsdichtheid (statsec) >50 inw/ha bevolkingsdichtheid (statsec) <50 inw/ha	Nabijgelegen Economische activiteiten Langs een Hoofdweg Nabijgelegen Economische activiteiten in Stedelijke Omgeving Nabijgelegen Economische activiteiten in Omgeving met lage dichtheid
15, 16	Solitaire Economische activiteiten; Cluster of Solitaire Economische activiteit	(Morfologisch) homogene bebouwde Omgeving rond solitaire activiteiten	Solitaire Economische activiteiten in bebouwde Omgeving
		(Morfologisch) homogene Landbouwomgeving rond solitaire activiteiten	Solitaire Economische activiteiten in Landbouwgebied
		(Morfologisch) homogene Groene Omgeving rond solitaire activiteiten	Solitaire Economische activiteiten in Groene Omgeving
		Andere	Omgeving zonder zichtbare economische activiteiten

Tabel 1 Van economische ecotopen naar theoretische segmenten

Het ecotoop 'Aaneengesloten Industrie en Productie' bestaat zowel met als zonder aanwezigheid van woningen. Dergelijk onderscheid bestaat niet voor economische ecotopen met nabijgelegen en niet-aansluitende activiteiten. De economische activiteiten zijn verder van elkaar gelegen, met steeds woningen ertussen. Voor de solitaire economische activiteiten (en clusters ervan) wordt een onderscheid gemaakt in theoretische segmenten op basis van de ligging in een woonomgeving, een landbouwgebied of een groene omgeving.



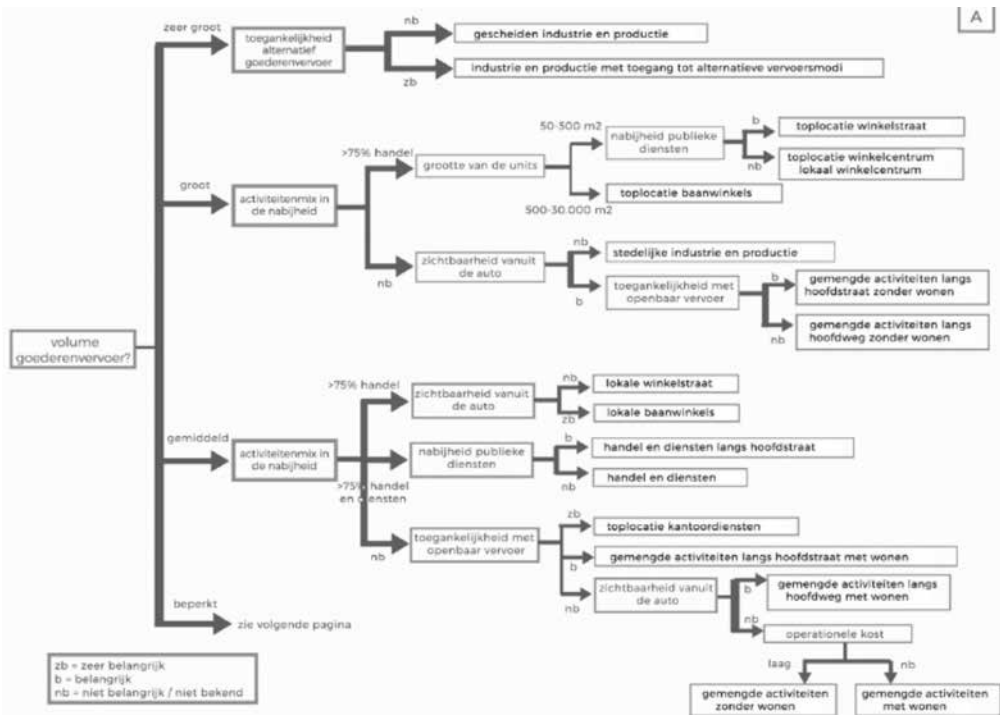
Figuur 4 De theoretische segmenten toegepast op de case Buda-Vilvoorde (Zaman et al, 2020)

De beschreven segmenten aan de hand van de terreininventarisatie, economische gebieden en andere parameters geven in de eerste plaats inzicht in de economische patronen. Er bestaat namelijk een relatie tussen de ruimtelijke vragen van bedrijven (omvang en organisatie van de goederenstromen, beschikbare ruimte, infrastructuur, ...) en de ruimtelijke kenmerken van een gebied (plaats voor laden en lossen, zichtlocatie, aanwezigheid groen, ...). Ze staan voor theoretische segmenten: ze volgen de meest logische indeling volgens de ideaaltypische segmenten op basis van de beschikbare gegevens en parameters.

3. Beslissingsbomen helpen bedrijven bij locatiekeuze

Zowel vanuit het oogpunt van de omgeving als vanuit dat van bedrijven zijn de vervoersbewegingen zeer belangrijke elementen van de bedrijfsvoering. In een directe woonomgeving zorgen zeer grote vrachtwagens en te veel vervoerbewegingen al gauw tot overlast. Voldoende ruimte en tijd om te laden en te lossen zijn voor bedrijven zeer belangrijk. Het volume goederenvervoer is dan ook een interessant eerste vertrekpunt (naast andere) om na te gaan welk theoretisch marktsegment in aanmerking komt voor het bedrijf of een deel ervan. De tweede vraag betreft afhankelijk van het antwoord op de eerste vraag een

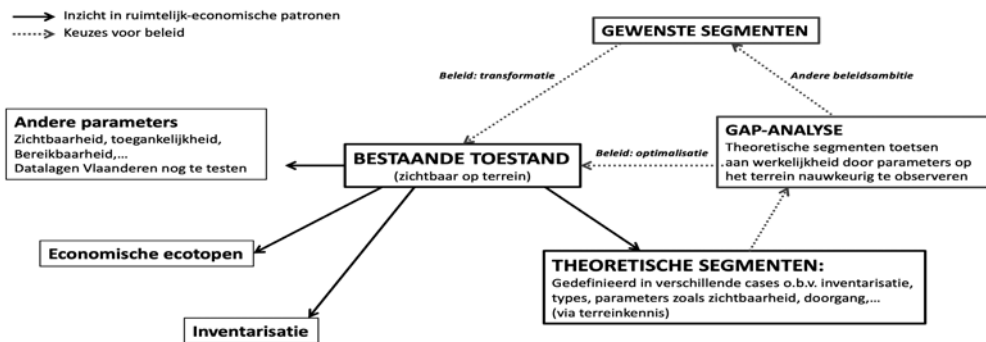
tweede kenmerk. Andere kenmerken uit de vestigingsplaatsfactoren die in de beslissingsbomen verwerkt kunnen worden zijn vb. zichtbaarheid vanop een hoofdweg, dichtheid e.d., die ook de prijs beïnvloeden en specifieke kenmerken van het gebied zoals ruimtelijke kenmerken, milieu- en omgevingsbeperkingen, combinatie met woningen.



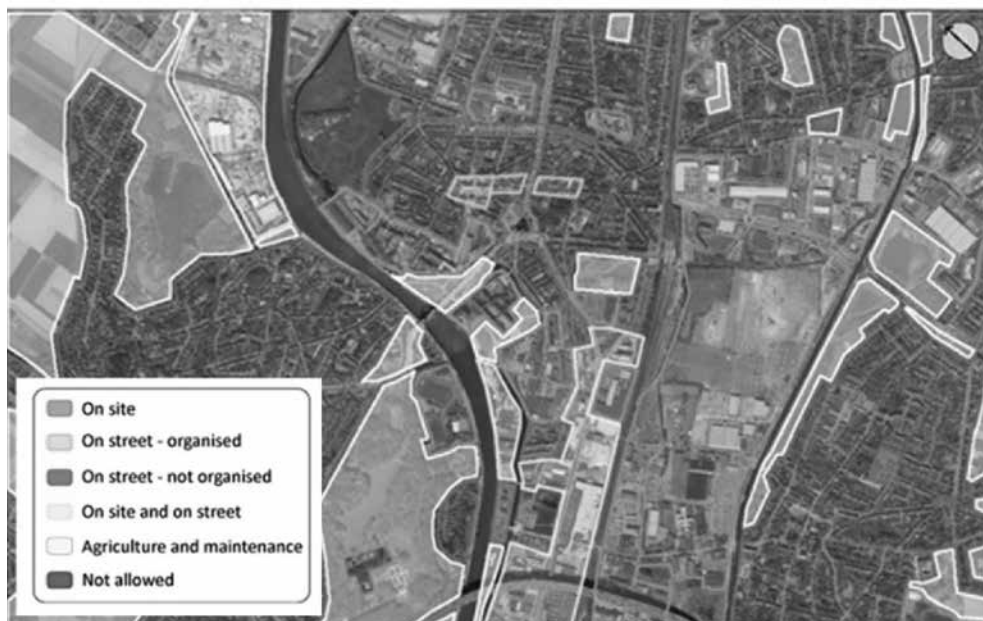
Figuur 5 Eerste versie van beslissingsboom als locatiekeuzehulp voor bedrijven

4. Segmenten als beleidstool

De indeling van een ruimte in segmenten zoals in Figuur 4 voor Buda is zoals gesteld een ideaaltypische indeling: de best passende. Er is geen één op één overlap tussen de theoretische segmenten en de werkelijkheid. Een *gap-analyse* met nauwkeurige aandacht voor de niet-ideaaltypische terreinsituatie is dus nuttig. Via deze *gap-analyse* kunnen segmenten op de tweede plaats, naast inzicht, ondersteuning bieden bij beleidskeuzes. Het beleid kan met oog op optimalisatie en transformatie van segmenten ruimtelijke ingrepen voorstellen: (1) Optimalisatie van een gebied waarbij de huidige segmenten in het gebied, na de ingrepen, dichter aanleunen bij de vraag van de huidige bedrijven, en (2) verregerende transformatie van het gebied als gevolg van een andere expliciete beleidsambitie, waarbij door ingrepen in de omgevingskenmerken, het ene segment in een andere *gewenst segment* verandert.



Figuur 6 Voorstelling van de verschillende stappen om van inzicht naar beleid te komen



Figuur 7 Analyse van de organisatie van laden en lossen in Vilvoorde-Buda

Een eerste stap in de gap-analyse is het maken van kaarten van de kenmerken van een gebied. De kaart hieronder geeft weer hoe laden en lossen georganiseerd is in het noordelijk deel van Buda-Vilvoorde in Figuur 4. Vlot laden en lossen is voor de meeste bedrijven belangrijk. Deze kaart maakt onderscheid tussen laden en lossen: op de site (zoals in de meeste bedrijventerreinen, kantorenlocaties, grootschalige sportinfrastructuur); georganiseerd op straat (vb met uurregeling of een specifiek aangeduide zone op openbaar domein); niet-georganiseerd op straat; gemengd op de site en op straat; niet toegestaan. De best gekende georganiseerde vorm van laden en lossen op straat is de winkelwandelstraat waar levermomenten buiten de normale shoppingtijden vallen, zoals in de Leuvensestraat te Vilvoorde (zichtbaar centraal bovenaan; Figuur 7).

Figuur 7 laat een grote differentiatie zien, ook in gebieden die aan hetzelfde segment zijn toegerekend. In een volgende stap worden deze en andere analysekaarten vergeleken met de

diensten die bedrijven uit de segmenten nodig hebben. Op die manier komt een geoptimaliseerd ruimtelijk beleid voor de aanwezige bedrijven in beeld.

De informatie uit de segmenten en beslissingsbomen kan echter ook gebruikt worden om na te gaan wat een voorgestelde transformatie van een ruimte kan betekenen voor de zittende bedrijven. Niet alle bedrijven zullen zich kunnen aanpassen aan het veranderde segment.

5. Conclusie

Eind 20ste, eerste deel van de 21ste eeuw domineerde in het onderzoek naar ruimtebehoefte voor economie de vraag hoeveel bijkomende ruimte voor nieuwe (gescheiden) bedrijventerreinen nodig was. In het planningsproces van het beleidsplan ruimte Vlaanderen veranderde het discours grondig: op termijn mag het ruimtebeslag niet meer toenemen. Dat betekent dat een ruimtevraag voor bedrijven niet meer zo gemakkelijk kan gerealiseerd worden op greenfieldontwikkeling. Ruimte die nu al tot het ruimtebeslag behoort, zal moeten transformeren. Binnen die transformatie zal een divers scala van bedrijven eveneens ruimte innemen. Het opbouwend onderzoek van de segmentatiereeks komt stilaan in een fase dat specifieke ruimtevragen van bedrijven beter aan ruimtelijke kenmerken kunnen gekoppeld worden. Daardoor kunnen we zowel besturen als bedrijven betere tools in handen geven.

Referenties

- Cabus P., Vanhaverbeke, W. (2004).** *Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE). Ruimte en economie in Vlaanderen: Analyse en beleidssuggesties.*
- DeLisle, J. R. PhD (2019).** Fundamentals of Real Estate: A Behavioral Approach. Website tutorial (work in progress) http://jrdelisle.com/jrd_text/ geraadpleegd op 2019-01-13.
- De Mulder, S., Penninx, I., & Zaman, J. (2018).** *Ruimte voor economie.* In A. Pisman, S. Vanacker, P. Willems, E. G., & L. Poelmans (Eds.), *Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen* (pp. 159-102). Brussel: Department Omgeving.
- De Mulder, S., Penninx, I., & Zaman, J. (2019).** *Zoektocht naar een typologie van economische locaties.* Plandag 2019 'Meer met meer', Turnhout.
- Giaretta, F., & Zaman, J. (2017).** *Can an economic activities inventory fill the knowledge gap about the economic sector in a policy making process?* Real Corp 2017, Wien.
- Giaretta, F., Penninx, I., De Mulder, S., Zaman, J. (2018).** *Defining economic typologies based on an economic activities database.* Real Corp 2018, Wien.
- Giaretta, F. (2018).** *Segmentatie IV: Beweegredenen voor verweving van wonen en werken - Mapping van economische activiteiten en typologieën*, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Giaretta, F., Zaman, J., Penninx, I., & De Mulder, S. (2019).** *Enhanced economic typology for spatial economic policy.* Real Corp, Karlsruhe.
- Gruijthuijsen, W., Vanneste, D., Steenberghen, T., Van Liere, S., Roelofs, B., Verweij, K., Groen, M., De Groot, C., Hubers, J. (2017).** *Segmentatie III: ruimteproductiviteit, verweving en ruimtelijk rendement van economische locaties*, in opdracht van Departement Omgeving en Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen.
- Gruijthuijsen, W., Vanneste, D., Steenberghen, T., Penninx, I., De Mulder, S., Zaman, J., Vermoesen, K., Horemans, E., (2018).** *Assessing Expanding Space Use versus Infill for Economic Activities.* Real Corp 2018, Wien.
- Huybrechts, L., Giaretta, F., Penninx, I., De Mulder, S., Zaman, J., (2019).** *Smart cities require work. Discovering and defining actions that support supermixed cities.* Congres Isocarp 2019, Venetië.
- Idea Consult. (2014).** *Raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in het Vlaams Gewest* (deel 1: Analyserapport en deel 2: Eindrapport).
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (1997).** *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.*
In: <http://rsv.vlaanderen.be/>

- Morisse, B., Mercelis, F., Van de Werf, K., Panalva-Halpin, K., Menten, N. (2020).** *Vier stedelijke cases over mogelijke transitierichtingen naar circulaire economie in functie van Segmentatie V*, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving (nog te publiceren).
- Tobler, W. R. (1970).** A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region. *Economic Geography*, 46 (Supplement:Proceedings. Internationals Geographical Union. Commission on Quantitative Methods), 7.
- van Dinteren, Muskens, Geudens, & HaskoningDHV, (2015).** *Segmentatie van Werklocaties Vlaanderen*, in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Voka, Kamer van Koophandel (2016).** *Spazio. Gemeenten geven ruimte aan bedrijven*.
- Zaman, J., Penninx, I., & De Mulder, S. (2020).** *How to attract the right economic activities in a certain spatial environment?* Real Corp 2020, Wien.

Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen

Cijfers over 10 jaar planbaten

Hans van den Berg, Helena Bieseman en Fatma Kamas ¹

Stellingen

Planbaten komen in hoofdzaak voor in landelijke gebieden.

Planbaten leveren in randstedelijk gebied de hoogste bedragen op.

Het systeem van startfeiten heeft een vertragend effect op de inning van planbaten.

De kost van planbaten schrikt ontwikkelaars af om gronden te ontwikkelen.

1 Departement Omgeving – Vlaams Planbureau Omgeving

hans.vandenberg@vlaanderen.be

helena.bieseman@vlaanderen.be

fatma.kamas@vlaanderen.be

Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen

Cijfers over 10 jaar planbaten

Hans van den Berg, Helena Bieseman en Fatma Kamas

Inleiding

In 2009 werd de planbatenregeling operationeel voor het ganse Vlaamse gewest. Het planbatensysteem is een ruimtelijk beleidsinstrument waarbij aan grondeigenaars een compensatie wordt gevraagd in ruil voor de toename van de waarde van hun perceel als gevolg van een bestemmingswijziging door een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De heffing bedraagt een beperkt percentage van de werkelijke meerwaarde.

De inkomsten uit planbaten moeten worden aangewend voor een rechtvaardige en consequente inzet en verdeling van gronden en panden. Inkomsten uit planbaten zouden moeten worden doorgestort naar provincies en gemeenten, in het bijzonder naar gemeenten die weinig nieuwe inkomsten uit uitvoeringsplannen kunnen realiseren indien ze hun specifieke ruimtelijke ordening en functie als groene gemeente willen behouden. Gemeenten die plannen opmaken die planbaten doen ontstaan, krijgen reeds grotere inkomsten door meer woningen of industrie op hun grondgebied.

Planbaten werden ingevoerd om een zeker evenwicht te creëren tussen de baten en de schade. “Het gaat niet op dat de gemeenschap alleen moet opdraaien voor de planschade en niet kan genieten van de inkomsten van planbaten¹.”

Het voorbije decennium werd in beperkte kring vaak gespeculeerd over planbaten. Planologen vragen zich af wat de impact van het instrument is op de opmaak van ruimtelijk verordenende plannen en uiteindelijk op het terrein. Eigenaars en projectontwikkelaars staan vooral stil bij de financiële impact voor de eigenaars van de percelen waarop planbaten van toepassing zijn.

Deze paper geeft 10 jaar planbaten weer in cijfers². Er wordt in essentie ingegaan op de financiële impact van de planbatenheffing zoals de verdeling van inkomsten en nog te innen bedragen per regio, bijvoorbeeld per provincie of gebiedstype³. De verdeling van de planbaten per type wijziging van bestemmingscategorie⁴ wordt eveneens getoetst.

Planbaten in een ruimer kader – Een brede evaluatieopdracht

In deze paper beperken we ons tot het kwantitatieve luik en gaan we dus niet in op de effecten van het instrument op het terrein. Niettemin worden op het einde van dit document nog enkele mogelijkheden tot optimalisatie van het instrument belicht. Naast een actieve monitoring werd een effectiviteitsmeting van het planbatensysteem uitgevoerd. In 2019 heeft het Departement Omgeving een studie uitbesteed om de effectiviteit van het planbateninstrument te evalueren. De evaluatie, die werd afgerond in 2020,

-
- 1 Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (26/02/1999).
 - 2 De planbatenregeling is van kracht sinds 2009. De cijfers in deze paper gaan over planbaten afkomstig van RUPs die definitief werden vastgesteld van 2010 t.e.m. 2018.
 - 3 Typologie gebaseerd op indeling uit Ruimterapport Vlaanderen uit 2018 (RURA, p.34 - 39).
 - 4 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.4.

gaat vooral over kwalitatieve aspecten van het beleidsinstrument maar bevat ook een kwantitatief luik⁵.

Het doel van de evaluatie was om na te gaan in welke mate de overheid erin slaagt om de planbatenheffing op een zo efficiënt mogelijke manier te innen en de geïnde inkomsten te gebruiken voor het uitvoeren van haar ruimtelijke beleidsdoelstellingen op alle bestuurlijke niveaus. Hierbij werden een aantal technisch-operationele en beleidsmatige problemen onderzocht die gekoppeld zijn aan de inning van de planbatenheffing⁶.

Terug naar de cijfers

De cijfers in deze paper houden alleen rekening met kadastrale percelen waarvoor al planbaten werden geïnd of waarvoor nog een bedrag aan planbaten openstaat. Voor de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2018 werd voor meer dan 13.300 percelen een aanslagbiljet verzonden. Voor iets minder dan 4.000 van deze percelen zullen de planbaten niet worden geïnd omdat ze voorwerp uitmaakten van een vrijstelling⁷ van planbatenheffing of omdat het RUP waar ze deel van uitmaakten inmiddels werd vernietigd door de Raad van State. Op die manier blijven er nog ongeveer 9.450 percelen over. Hiervan zijn er 4.700 percelen waarvoor de planbaten inmiddels werden geïnd. De planbaten die al werden geïnd of waarvoor nog een bedrag openstaat zijn afkomstig van in totaal 435 ruimtelijke uitvoeringsplannen verdeeld over 44 gewestelijke, 90 provinciale en 301 gemeentelijke RUPs. In totaal bracht de heffing een bedrag op van ongeveer 60 miljoen Euro en staat nog voor ongeveer 90 miljoen Euro aan planbaten open⁸.

Planbaten naar oppervlakte

Als we kijken naar de 9.450 percelen waarop effectief planbaten van toepassing zijn, zien we dat het in totaal om een oppervlakte van 3.254 ha gaat. Deze oppervlakte gaat alleen over de bestemmingswijzigingen op de percelen. Het openbaar domein wordt niet meegerekend omdat hierop geen planbaten worden geïnd. Ook de delen van de percelen waarop zich geen bestemmingswijziging voordoet of geen bestemmingswijziging die leidt tot een planbatenheffing, zijn uitgesloten.

De grafieken hieronder geven een idee van de oppervlakte per type wijziging in bestemmingscategorie die tot planbaten heeft geleid. Er wordt nagegaan welke de bron- en doelcategorieën zijn⁹. De oppervlakteanalyse gaat telkens ook verder in op de verdeling per provincie en per gebiedstype.

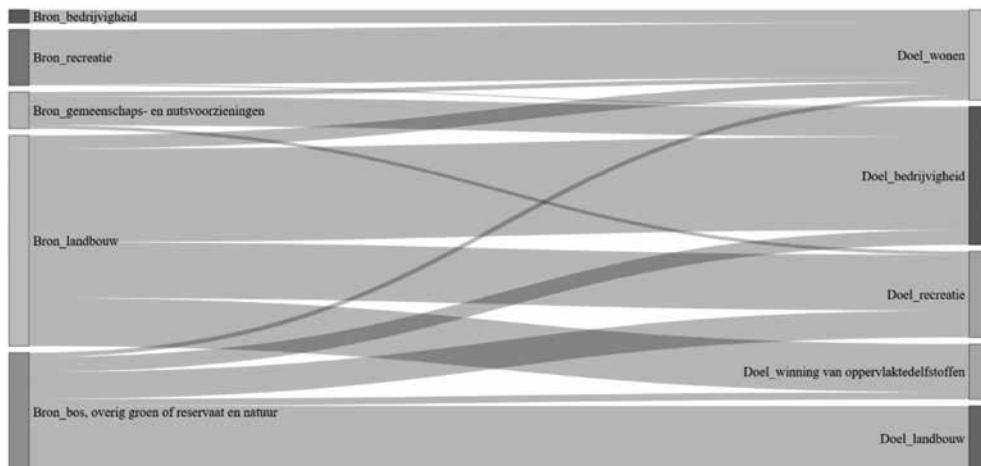
5 IDEA Consult (2020), Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.⁷

6 De inhoudelijke wijzigingen aan de planbatenregeling via het instrumentendecreet hebben niet belet de bestaande regeling alsnog te evalueren. Een groot aantal aspecten in de procedure en de inhoudelijke focus van de planbatenregeling blijft immers overeind, ook na goedkeuring van het instrumentendecreet. Ontwerp van Instrumentendecreet dd. 20/12/2019: <https://omgeving.vlaanderen.be/instrumentendecreet>

7 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.5. en 2.6.6.

8 Informatie afkomstig van de Vlaamse Belastingdienst.

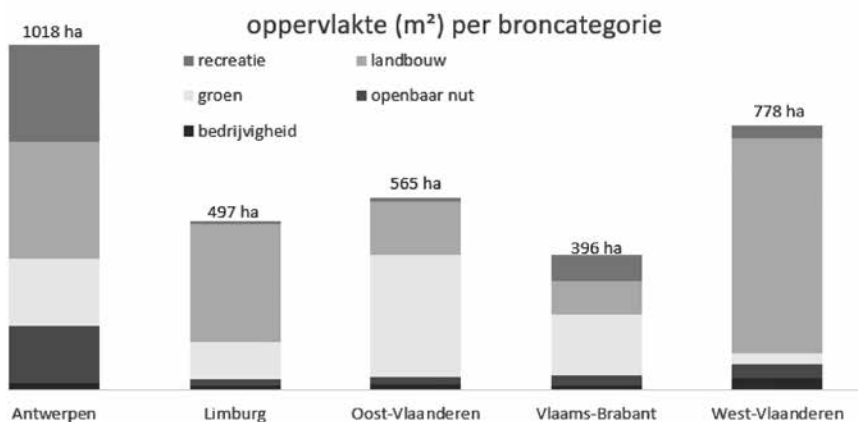
9 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.4. De broncategorie is de categorie van gebiedsaanuiding van een perceel vóór het in werking treden van het plan dat de planbaat veroorzaakt. De doelcategorie is de categorie van gebiedsaanuiding van een perceel ná het in werking treden van dit plan.



Figuur 1. Oppervlakte aan planbaten op percelen – oppervlakte per bron – en doelcategorie

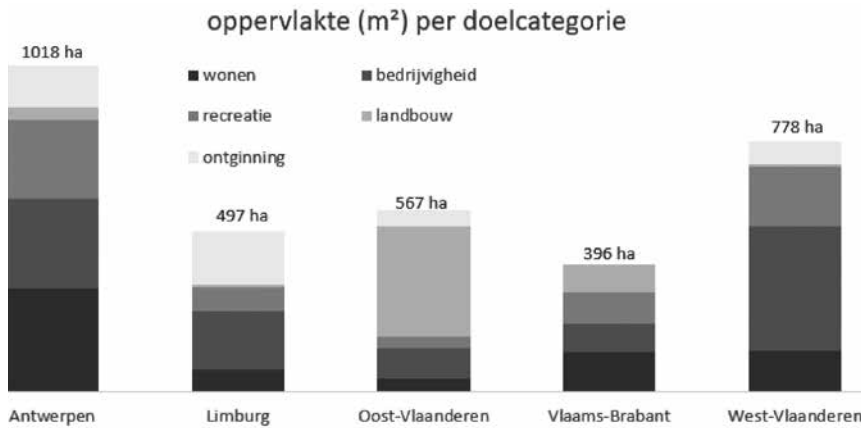
Uit de voorgaande figuur kunnen enkele logische conclusies getrokken worden. We zien dat er in hoofdzaak omzettingen gebeuren van de bestemmingscategorieën bos, overig groen of reservaat en natuur (groen) en landbouw naar een ‘hardere’ bestemmingscategorie. Die ‘harde’ categorieën zijn dan vooral bedrijvigheid en wonen.

oppervlakteanalyse per provincie



Figuur 2. aandeel broncategorie per provincie

Echte ‘uitschieters’ zijn in bovenstaande grafiek niet te zien. We zien wel dat er in Oost-Vlaanderen een relatief grote oppervlakte aan groene bestemmingscategorieën werden omgezet naar een andere categorie. Dit blijkt vooral het gevolg te zijn van één gewestelijk RUP (Moervaartvallei) met een aanzienlijke oppervlakte die wordt omgezet van groen naar landbouw. De grote oppervlakte aan landbouw die in West-Vlaanderen werd omgezet naar een andere bestemmingscategorie is voornamelijk het gevolg van omzettingen naar recreatie en bedrijvigheid in het gewestelijke RUP van de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge.



Figuur 3. *aandeel doelcategorie per provincie*

Bovenstaande grafiek geeft per provincie het aandeel weer in de doelbestemmings-categorie. Er zijn geen significante uitschieters te zien in deze tabel.

oppervlakteanalyse per gebiedstype

De beschikbare gegevens laten ons toe om na te gaan welke de verschillen zijn in de aard van de planbaten tussen landelijke, randstedelijke en verstedelijkte gebieden zoals gedefinieerd in het Ruimterapport Vlaanderen uit 2018. Het oppervlakteaandeel aan landelijk gebied in Vlaanderen bedraagt 80% t.o.v. 13% voor het randstedelijk gebied en 7% voor het verstedelijkte gebied.

Onderstaand diagram geeft per type gebied het aandeel van de oppervlakte weer van percelen die voorwerp uitmaken van een planbatenheffing. De delen van percelen waar zich geen planbatenwaardige bestemmingswijziging voordeed worden niet meegerekend.



Figuur 4. *oppervlakteaandeel van percelen met planbaten (per gebiedstype)*

In totaal zijn er 3.254 ha percelen waarvoor al planbaten werden geïnd of waarvoor nog planbaten openstaan. Hiervan ligt driekwart in het landelijk gebied. Het overige kwart ligt in randstedelijk of verstedelijkte gebied. Dat de 'absolute' oppervlakte het grootst is in het landelijk gebied is niet verwonderlijk omdat landelijk gebied sowieso het grootste deel van Vlaanderen bestrijkt.

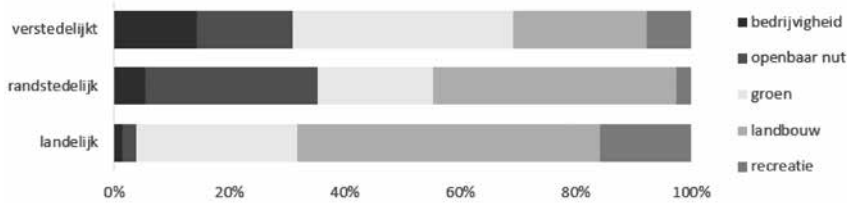


Figuur 5. *relatief oppervlakteaandeel van percelen met planbaten (per gebiedstype)*

Als we kijken naar de relatieve oppervlakte aan planbaten per type gebied (oppervlakte aan planbaten afgewogen tegenover oppervlakte per type gebied) dan zien we echter dat de grootste aandeel aan planbatenwaardige percelen zich situeert in het randstedelijk gebied (42%), gevolgd door het verstedelijkte gebied (29%) en het landelijk gebied (28%).

Aandeel broncategorie per type gebied

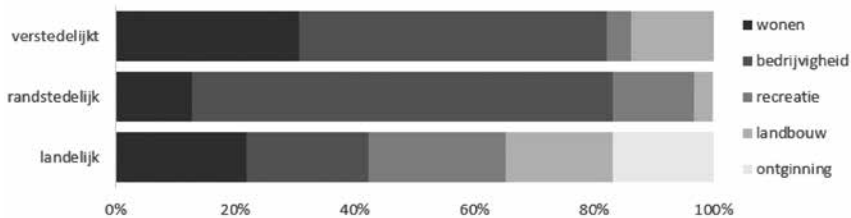
Onderstaande diagrammen geven het oppervlakteaandeel van de broncategorieën weer per type gebied. We zien dat naarmate de aard van het gebied evolueert naar meer stedelijk, vooral het aandeel van landbouw als broncategorie afneemt en het aandeel van gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut sterk toeneemt. Voor de overige gebiedscategorieën zijn de verschillen per type gebied niet bijzonder groot. De reden van de toename van het aandeel van de gebiedscategorie openbaar nut naarmate de verstedelijking toeneemt is vooral te verklaren door bestemmingswijzigingen van openbaar nut naar een andere bestemmingscategorie in enkele grote gewestelijke RUPs, met name de RUPs die de zeehavens afbakenen en het RUP voor het Vlaams randstedelijk gebied rond Brussel.



Figuur 6. oppervlakteaandeel broncategorie per gebiedstype

Aandeel doelcategorie per type gebied

De analyse van het oppervlakteaandeel per doelcategorie geeft vooral een toename aan van bedrijvigheid als doelcategorie naarmate het gebied meer verstedelijkt is. Het grote aandeel van bedrijvigheid als doelcategorie in het randstedelijk gebied is vooral het gevolg van het gewestelijke RUP dat de zeehaven van Antwerpen afbakt en het RUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge waarin zich ook delen van de haven van Zeebrugge situeren.



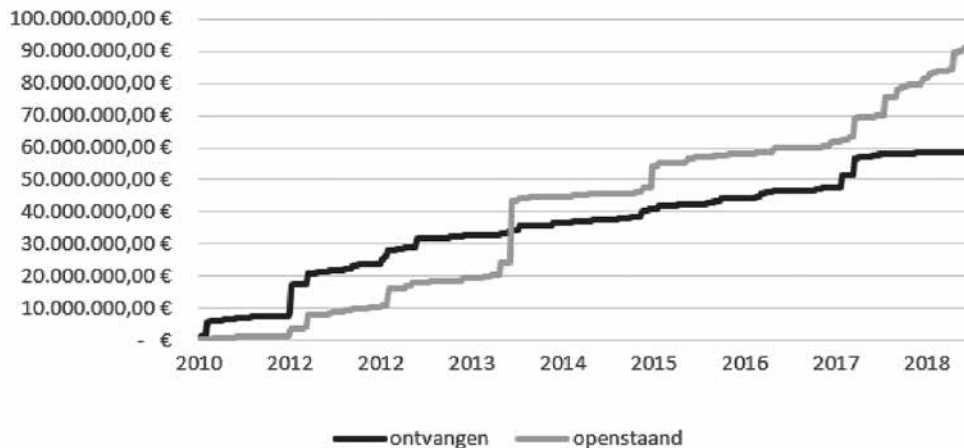
Figuur 7. oppervlakteaandeel doelcategorie per gebiedstype

Planbaten naar bedrag

Figuur 8 toont de evolutie van het betaalde bedrag aan verschuldigde planbaten en het bedrag dat nog openstaat. We zien dat op dit ogenblik ongeveer 60 miljoen Euro aan planbaten werd betaald voor de RUPs werden goedgekeurd tussen 2010 en 2018. Er staat nog voor ongeveer 90 miljoen Euro open. De hoofdreden hiervoor is dat de betaling van de planbatenheffing is gekoppeld aan een zogenaamd startfeit¹⁰. Planbaten moeten namelijk pas betaald worden bij het verkrijgen van een omgevingsvergunning of bij de verkoop van het perceel. Een andere reden heeft te maken met de mogelijkheid dat de heffing werd opgeschort, bijvoorbeeld doordat het RUP werd geschorst door de Raad van State of omdat het perceel mogelijk zou worden onteigend¹¹.

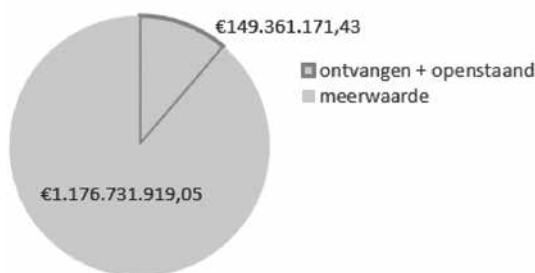
10 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening – art. 2.6.14.

11 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening – art. 2.6.7.



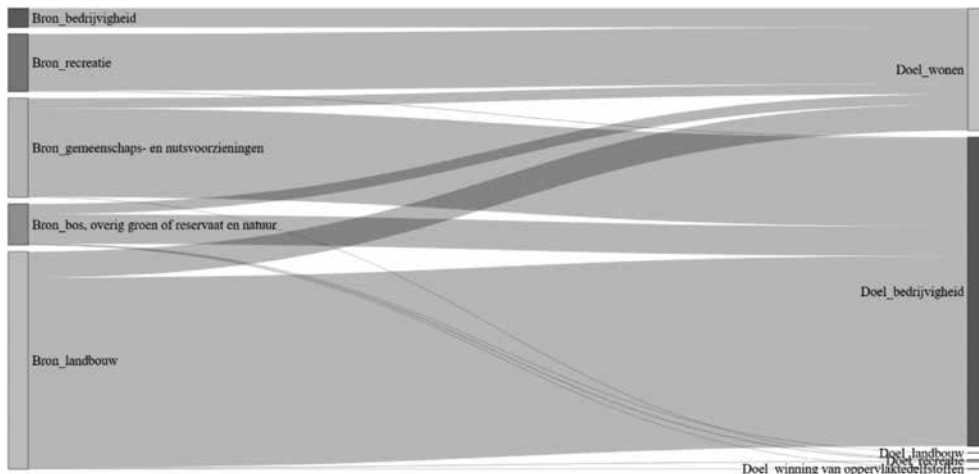
Figuur 8. openstaande en ontvangen bedragen (cumulatief voor aanslagjaren 2010 - 2018)

De planbatenheffing bedraagt overigens slechts een beperkt percentage van de vermoede meerwaarde als gevolg van de bestemmingswijziging. Figuur 9 geeft het verschil aan tussen het bedrag aan planbaten dat werd betaald en de totale meerwaarde die de bestemmingswijzigingen voor deze percelen heeft veroorzaakt. Een korte berekening leert ons dat de heffing ongeveer 13% bedraagt van de totale meerwaarde. Percelen met een grote meerwaarde worden aan een hogere schaal belast dan percelen met een kleine meerwaarde. De maximale heffing bedraagt 30% van de vermoede meerwaarde¹².



Figuur 9. ontvangen bedrag versus effectieve meerwaarde (aanslagjaren 2010 - 2018)

Als we kijken naar de betaalde bedragen per type planbatenheffing zien we heel andere stromen dan in figuur 1. Een grote oppervlakte van een bepaald type planbaten leidt dus niet automatisch tot grote bedragen. Voor eenzelfde oppervlakte zal een omzetting van een groene bestemmingscategorie naar landbouw bv. veel minder opbrengen dan een omzetting van landbouw naar bedrijvigheid. Dit heeft natuurlijk alles te maken met het verschil in vermoede meerwaarde dat wordt toegepast voor de verschillende types van planbatenheffing.



Figuur 10. bedragen aan planbaten per bron- en doelcategorie

Conclusies

Op basis van de cijfergegevens kunnen een aantal vaststellingen gedaan worden over de geografische dynamiek van de planbaten. De cijfers geven geen rechtstreekse indicatie van de effectiviteit van het planbateninstrument. Om hiervan een idee te krijgen moeten ook allerlei kwalitatieve aspecten worden onderzocht.

Uit absolute oppervlakte-cijfers blijkt dat planbaten het meest voorkomen in landelijke gebieden. Als rekening wordt gehouden met de omvang van elk gebiedstype wordt duidelijk dat de grootste kans op planbaten zich voordoet in het randstedelijk gebied. Analyse geeft aan dat het aandeel planbaten in het randstedelijk gebied nog groter is als gekeken wordt naar de bedragen i.p.v. de oppervlakte. Dit komt doordat het type van planbaten dat in randstedelijk gebied voorkomt doorgaans hogere bedragen impliceert dan in landelijke gebieden. In landelijke gebieden zijn er bijvoorbeeld grote gebieden die van een groene bestemmingscategorie worden omgezet naar landbouw wat veel minder opbrengt dan een omzetting van openbaar nut naar bedrijvigheid (een type omzetting dat veel voorkomt in randstedelijk gebied).

Grosso modo is inmiddels 40% van de planbaten geïnd tegenover 60% dat nog openstaat. In absolute bedragen komt dit neer op 60 miljoen Euro geïnde planbaten versus 90 miljoen Euro aan planbaten die nog openstaan. In sommige gevallen heeft het uitstel van betaling te maken met een opschorting omwille van een lopende bezwaarprocedure van de heffingsplichtige tegen de heffing. Een schorsing van het RUP dat de planbaten veroorzaakt kan eveneens aanleiding geven tot uitstel van betaling. De belangrijkste reden van de grote omvang van het nog openstaande bedrag aan planbaten is echter te verklaren doordat planbaten pas moeten worden betaald als er zich een zogenaamd startfeit voordoet. Er kan worden gesteld dat het systeem van startfeiten een vertragend effect heeft op de inning van de planbatenheffing.

Wat de cijfers niet tonen is het zogenaamde 'dark number' van niet ingekohierde planbaten. Zo werden van een aanzienlijk aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen nooit planbaten ingegeven in de databank. In een groot aantal van deze gevallen werden de planbaten niet ingegeven in de databank omwille van een vrijstelling. Het niet opladen van de gegevens

heeft ook nog andere oorzaken, zoals onwetendheid over de te volgen stappen bij de afwikkeling van de planbaten tot het 'creatief omzeilen' van de heffing door in te grijpen in de grafische opbouw van het plan¹³.

Het instrument zou niet afschrikwekkend mogen werken naar ontwikkeling van gronden toe. Het totaalbedrag aan geïnde en openstaande planbaten bedraagt immers slechts 10 á 15% van de werkelijk vermoede meerwaarde. Bij planbaten gaat men uit van een belasting van 1% voor de lagere bedragen die kan oplopen tot 30% voor de hoogste bedragen.

voorstellen tot optimalisatie

Om het instrument van de planbaten zo goed als mogelijk te laten functioneren moet verder worden ingezet op een aantal aspecten. Zo is goede communicatie, informatiedeling en een efficiënte rolverdeling essentieel voor een goed werkend planbatensysteem. Het is ook de bedoeling om bestaande uitwisselingssystemen verder te optimaliseren en op die manier databanken toegankelijker te maken voor alle betrokkenen die nood hebben aan gedetailleerde informatie. Dit moet gebeuren met in acht name van de bestaande regelgeving rond privacy maar het zal leiden tot effectiviteitswinst en tenslotte een uitbreiding van de mogelijkheden tot monitoring van het instrument¹⁴.

Het herbekijken van de verdeelsleutel voor de opbrengsten uit planbatenheffing kan er eveneens toe leiden dat planopmakende overheden dit instrument optimaler gaan inzetten. Een bijkomend element hierbij is een sterkere koppeling van de inkomsten uit planbatenheffing aan het ruimtelijk beleid. Het instrument moet ook worden afgewogen tegenover andere financiële instrumenten die worden gebruikt voor het ruimtelijk beleid.

Referenties

Departement Omgeving, Ruimterapport Vlaanderen uit 2018 (RURA, p.34 - 39).

IDEA Consult (2020), *Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling*, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (26/02/1999).

STADIM (2014): *actualisatie van de vermoede meerwaarde per m² van bestemmingswijzigingen die planbaten genereren – overzicht grondprijzen in het Vlaams gewest 2010 - 2012*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

Vlaamse Belastingdienst.

Vlaamse Regering. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officieus gecoördineerde versie.

13 IDEA Consult (2020), *Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling*, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.'

14 IDEA Consult (2020), *Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling*, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.'

Iedereen ZEKER? (1)

Jurgen van der Heijden, Eva Pfannes en Rueben Kieffer

Alternatieve projectontwikkeling – Casus energietransitie

Eva Van Eenoo

Verbeter de wereld, begin bij je mobiscore? Collectieve versus individuele verantwoordelijkheid in de ruimtelijke planning

Tristan Claus

U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb – Hoe muizen bergen baren

Emilie Verwimp

Zeker wonen – Een (voor)recht?

Alternatieve projectontwikkeling

Casus energietransitie

Jurgen van der Heijden ¹, Eva Pfannes ² en Rueben Kieffer ¹

Stellingen

De alternatieve wijze van projectontwikkeling is duurzamer dan de traditionele.

De vergelijking tussen de traditionele en alternatieve wijze van gebiedsontwikkeling legt fundamentele ideeën bloot over hoe samenleving en economie werken.

Velen zien financiering als een voorname bottleneck voor de energietransitie en zouden willen dat financiers hun houding veranderen. Misschien ligt de oorzaak voor de bottleneck wel eerder bij de projectontwikkeling, dan bij de financiers, en kan een alternatieve wijze van projectontwikkeling behulpzaam zijn aan financiers om eenvoudiger in te stappen.

Deze tekst is de stand van zaken eind augustus 2020 van lopend ontwerp onderzoek van Ooze architects i.s.m. AT Osborne voor de IABR-Atelier Rotterdam, Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam, en van onderzoek van AT Osborne voor NAT, het Netwerk Aquathermie.

1 AT Osborne www.atosborne.nl
Jurgen van der Heijden, jurgen.vanderheijden@atosborne.nl
Rueben Kieffer, rueben.kieffer@atosborne.nl

2 OOZE Architects and Urbanists www.ooze.eu.com
Eva Pfannes, eva@ooze.eu.com

Alternatieve projectontwikkeling

Casus energietransitie

Jurgen van der Heijden, Eva Pfannes en Rueben Kieffer

1. Inleiding

Hoe meer zonnepanelen, hoe meer elektriciteit je verkoopt, hoe hoger de opbrengsten. Om die reden kiezen energieproducenten eerder voor een zonneweide dan voor een zon-op-parkeerplaats-project. Heel veel van deze laatste projecten leveren samen ook veel op, maar het kost meer moeite om ze te realiseren. Toch zijn beide nodig, vanwege de grote behoefte aan schone elektriciteit, en ook bij zonneweides zal hoe langer hoe meer moeite nodig zijn om de ruimte onder de panelen een functie te geven, zoals bij parkeerplaatsen. Daar heeft deze functie een opbrengst, en er zijn kansen om parkeren en productie van elektriciteit gunstig te combineren, bijvoorbeeld met laadpalen.

Zelfs bij het meest grootschalige duurzame energieproject, wind op zee, wordt gekeken naar kansen op combinaties, meekoppelkansen (Van der Loo). Zo creëert vooral de voet van windturbines kansen voor zeeleven, en voor bevestiging van drijvende zonnepanelen, of van een zeewierplantage. Wel druist dit in tegen het economisch model van wind op zee. Binnen dit model gelden dergelijke combinaties als kosten, en niet als extra opbrengsten. Zo denkt ook de ontwikkelaar van een zonneweide die rekening moet houden met natuur of landbouw, maar niet de ontwikkelaar van een project om zonnepanelen boven parkeerplaatsen te realiseren. Waarom niet?

Projectontwikkeling is een economische sector, en is een vak apart binnen het hoger onderwijs. Gebruikelijk is om het doel voorop te zetten. Daaruit volgen projecten om zoveel mogelijk te verdienen aan energie bijvoorbeeld. Het economisch model is om een project zo groot mogelijk aan te pakken en om zoveel mogelijk te besparen op de middelen. Als dit zelfs op zee al botst met de omgeving, dan is dat op land nog veel sterker, en al helemaal binnen de bebouwde omgeving. Iedereen kan zien hoe wind op land, zonneweides en warmtenetten overal in impasses zitten, en dat terwijl de transitie naar duurzame energie lang niet snel genoeg gaat.

Een alternatieve benadering van projectontwikkeling kan de impasse helpen doorbreken. Les één in de traditionele benadering is om binnen de scope van tijd en geld alle noodzakelijke middelen in te zetten tot een doel. In de alternatieve benadering kunnen middelen tegelijkertijd meer doelen dienen. Denk aan een dak dat ook groen kan zijn, wat het geschikt maakt voor waterberging en ook beter geschikt voor zonnepanelen. Dit is al vaak gedaan, publieke en ook private financiers stellen daarvoor met een gerust hart geld beschikbaar. Het past echter niet binnen de scope van traditionele projectontwikkeling, dus hieraan wordt voorbij gegaan.

Binnen de alternatieve benadering is evenzeer sprake van een project, het doel, maar het werken daaraan gebeurt met gebruikmaking van veel meer potentieel van de middelen. Het volledig potentieel van het groene dak wordt benut en de energietransitie profiteert van tal van zijstappen waarin energie wordt bespaard of opgewekt. Er vindt een aaneenrijging plaats van projecten, groot en klein, die hun haalbaarheid ontleen aan meer dan energie, zoals zon-op-parkeerplaats-projecten. Zij staan stevig en krijgen daarom financiering. Deze benadering doorbreekt naar onze mening de impasse waarin veel projecten en financiers zitten.

Dit is een prikkelende visie op projectontwikkeling, en daarom het onderwerp van deze bijdrage aan de Plandag 2020. Deze kan helpen de impasse te doorbreken waarin veel projecten en financiers zitten. Hieronder komt als eerste de casus van het lage temperatuur warmtenet aan bod, en daarna de projectontwikkeling.

2. Casus lage temperatuur warmtenet

2.1 Inleiding

Medio 2020 komen overal in Nederland studies uit die aangeven welke investeringen in energie nodig zijn om duurzaam te worden.¹ Populair is het lage temperatuur warmtenet, maar dat redt het vrijwel nergens zonder subsidie. Moeten de belastingen omhoog om overal in het land subsidie te kunnen geven? Misschien, maar interessant is dat een warmtenet veel meer kan leveren dan alleen warmte. Koude en bestrijding van energiearmoede zijn twee uit een reeks extra waarden die dit net kan leveren aan de samenleving. Voor koude willen klanten zoals particuliere huiseigenaren en kantooreigenaren betalen, dat brengt de vraag om subsidie omlaag. Voor armoedebestrijding willen overheden betalen, dat betekent extra onderbouwing voor subsidie.

De investeringsbeslissing in een warmtenet lijkt er met zoveel extra waarden niet eenvoudiger op te worden. Investeerders en zeker hun financiers stellen eenvoud op prijs, want dat helpt om focus te houden en risico's te kunnen inschatten. Belangrijk is om hen het leven aangenaam te maken, opdat zij niet afzien van warmtenetten nu juist deze komen uit al die studies naar energie, en andere studies die wijzen op de urgentie van energietransitie en klimaatadaptatie. De methode hierna is om de investering in een lage temperatuur warmtenet op breken in een reeks stappen, waaronder kleine en ook grotere stappen die met weinig risico te zetten zijn en zonder spijt, *no regret*. Zonder spijt wil niet alleen zeggen dat je geen geld weggooit, je bent bovendien beter voorbereid en dat geeft rust.

Begin van het betoog is een kort overzicht van feiten van een lage temperatuur warmtenet met aquathermie. Daarop volgt een alternatieve methode voor projectontwikkeling om in stappen, klein en groot, te werken aan de reeks waarden die een warmtenet kan creëren.

2.2 Het warmtenet met aquathermie

De basis van een lage temperatuur warmtenet is opslag van warmte en van koude in aquifers.² Dat zijn ondergrondse zandlagen die tussen de 30 en 150 meter diep grote hoeveelheden water vasthouden. Daar kunnen met geringe verliezen en hoge stabiliteit grote hoeveelheden warmte en koude worden opgeslagen (WKO). Aquifers houden tot ca. 20 graden warmte vast en mogen de bodem niet veel meer opwarmen. Daarnaast houden zij koude vast tot ca. 6 graden en mogen de bodem niet veel meer afkoelen. Anders worden wettelijke grenzen overschreden en de wet eist daarnaast dat, over een jaar gerekend, de bodem opwarmt noch afkoelt.

WKO is een techniek waarvan grootschalige toepassing plaatsvindt, sinds begin negentiger jaren zijn enkele duizenden WKO's aangelegd. Productie van warm en koud water gaat door

1 Concept Regionale Energie Strategieën.

2 Water met een temperatuur van 0 tot 40 OC heeft een lage temperatuur (LT), van 40 tot 70 OC een midden temperatuur (MT), en boven de 90 OC een hoge temperatuur (HT).

middel van collectoren, buizen met water die uit de buitenlucht warmte of koude opvangen. Sinds een paar jaar breekt een aanvullende techniek door die het potentieel van WKO sterk vergroot. De aanzienlijke hoeveelheden oppervlaktewater in Nederland zijn een immense collector die het opslaan van grote hoeveelheden warmte en koude mogelijk maakt. De techniek van WKO krijgt een impuls door gebruik te gaan maken van thermische energie uit oppervlaktewater (TEO), een vorm van aquathermie.

De zon warmt rechtstreeks water op in collectoren, waaronder oppervlaktewater. Daarmee is dit water niet op de temperatuur die een warmtenet moet leveren, maar de eerste circa 20 graden zijn er direct vanuit de zon. Zonnepanelen, windmolens en andere bronnen zijn nodig om het water te verwarmen naar 40 en vaak 70 graden. Daarom heeft een lage temperatuur warmtenet constant behoefte aan extra warmte. Dat is een voorname reden om hiervan een open source net te maken waaraan uiteenlopende partijen warmte kunnen leveren. Belangrijke potentiële leveranciers zijn lokale partijen die warmte over hebben, zoals een rioolwaterzuivering (thermische energie uit afvalwater, TEA).

Andere interessante leveranciers zijn de exploitanten van hoge temperatuur warmtenetten. Zij kunnen direct leveren aan een lage temperatuur netwerk, of in een cascade. In dit laatste geval keert water met een temperatuur van zo'n 40 graden terug van hun klanten en is nog warm genoeg om lage temperatuur warmtenetten bij te verwarmen. Leveranciers hoeven niet alleen warmte over te hebben, dat kan ook een overschot aan elektriciteit zijn. Produceren bijvoorbeeld windmolens op een zeker moment bijna voor niets, omdat het hard waait én er veel zon is, dan kunnen zij die elektriciteit omzetten in warmte om het lage temperatuur warmtenet bij te verwarmen.

2.3 Doorlopende investeringsstrategie

Het warmtenet is een effectieve en efficiënte oplossing voor het verduurzamen van energie, maar het aanleggen vergt hoge investeringen en de exploitatie heeft vaak een onrendabele top. Er zijn mogelijkheden om de drempels om te investeren in een warmtenet te verlagen. Een lage temperatuur warmtenet met aquathermie is te beschouwen als onderdeel van een omgeving die vier voorwaarden creëert om de investering in dit net lichter te maken: 1) de investering loopt al, 2) het net is open source, 3) er zijn serieuze mogelijkheden tot besparing en 4) de gemeenschap is betrokken.

2.3.1 De investering loopt al

Twee bouwstenen van het lage temperatuur warmtenet met aquathermie zijn er al eindelijk lang, aquifers en oppervlaktewater. Zij zijn misschien niet overal in Nederland voorhanden, maar wel op de meeste plaatsen, en vaak met veel capaciteit. Zij hebben bovendien als voordeel boven alle andere duurzame bronnen dat er geen conversie nodig is. Zo zijn windmolens en pv-panelen nodig om wind en zon in bruikbare energie om te zetten, conversie. Voor het opvangen van warmte is ook apparatuur nodig, maar niet voor conversie. De eerste 20 graden zijn er direct vanuit de zon en die is gratis.

Besparende maatregelen en het leggen van zonnepanelen zijn ook al lang een realiteit. Interessante *framing* is om deze stappen te zien als voorbereiding op een warmtenet. Om te beginnen zorgt besparing, met name isolatie dat zo weinig mogelijk warmte verloren gaat, zodat je het net met zoveel mogelijk gebruikers kunt delen, én betalen. Isoleren gebeurt al tientallen jaren en hiermee creëren mensen in feite al heel lang randvoorwaarden voor een warmtenet. Dat doen zij ook door het leggen van zonnepanelen. Die kunnen bijdragen

aan de elektrische voeding van het warmtenet, voor pompen en voor bijverwarming. Met aquifers, oppervlaktewater, isolatie en zonnepanelen liggen er vier voorname bouwstenen voor het lage temperatuur warmtenet.

Ook daken waarop zonnepanelen komen, liggen al heel lang klaar. Andere investeringen, die soms al tientallen jaren geleden zijn gedaan, zijn rioleringen en pompen voor peilbeheer die ook kunnen dienen voor TEO en WKO (smart polder). Verder bezitten gebouweigenaren en exploitanten op een groeiend aantal plaatsen al een WKO. Uit hun kleine warmtenetten kunnen grotere netten groeien. Die kunnen elkaar bovendien beter maken door warmte en koude uit te wisselen. Wanneer WKO's verbonden raken ontstaat een echt warmtenet. Er loopt met andere woorden al langere tijd een investeringsstrategie die stapsgewijs zorgt voor de komst van een lage temperatuur warmtenet.

Onder bewoners groeit een beweging om in hun wijken samen te werken aan uiteenlopende economische activiteiten. Zij organiseren zich om samen hun energiegebruik te verduurzamen en zien daarin aanleiding om bijvoorbeeld ook aan de slag te gaan met elektrische auto's, maaltijden, zelfs welzijn en zorg. Belangrijk kenmerk van dergelijke stappen is dat je deze alle kunt zetten zonder spijt, *no regret*. Zij dragen bij aan de kracht van de wijk economie om steeds nieuwe stappen richting het warmtenet te kunnen dragen. Ook dragen deze stappen bij aan de kracht van de gemeenschap, een voorwaarde om investering in het lage temperatuur warmtenet lichter te maken.

2.3.2 Open source

Bewoners zetten stappen om uiteindelijk een warmtenet te kunnen dragen. Zij zien hoe zo'n net een enigszins houdbare business case heeft, maar ook hoe daar geld bij moet, waaronder van de gebruiker. Dat zullen zij niet zomaar geven. Zo hebben bewoners van het Wilhelmina Gasthuis Terrein in Amsterdam een coöperatie opgericht, Ketelhuis Warmte. Daarmee nemen zij het warmtenet in eigendom en hebben zij zeggenschap over de energieprijzen en de bestemming van de winst. Dit past in de lijn van het Klimaatakkoord waarin 50% eigendom van de gebruiker een streven is.

Doel van deze Ketelhuis Warmte Coöperatie is verbinding van WKO's en deze verbinden met TEO. De doorlopende investeringsstrategie komt hiermee in een volgende fase met andere, veelal hogere investeringen. Dit biedt nieuwe en belangrijke kansen, bijvoorbeeld door te kiezen voor een open source warmtenet. Een lage temperatuur warmtenet, dat open source is, laat een markt voor extra warmte ontstaan. Dat geeft kansen aan onder meer de exploitanten van hoge temperatuur warmtenetten. Die zijn nu vaak afhankelijk van klanten die geen keuze hebben en niet zelden ontevreden zijn.

Door hoge temperaturen te gebruiken, om lage temperatuur warmtenetten bij te verwarmen, profiteren veel meer woningeigenaren en wordt de warmte beter en duurzamer gebruikt. De exploitant van het hoge temperatuur warmtenet krijgt met de lage temperatuur warmtenetten meer klanten, wat zijn business case verbetert. Bovendien is hij niet de enige die levert aan een warmtenet, zoals hij gewend is, en loopt dus niet als enige de risico's voor dit net. Een goede business case kan de exploitant van een hoge temperatuur warmtenet op termijn wellicht zekerheid geven om de investering aan te durven in geothermie als bron voor zijn hoge temperatuur warmtenet.

Zijn samenwerking met het lage temperatuur net kan voor de exploitant van een hoge temperatuur net de investering in geothermie minder risicovol maken. Daarvoor zoekt hij nu vaak de klandizie van een woningcorporatie, of andere grote gebruiker. Een uitgebreid lage temperatuur warmtenet is evenzeer zo'n grote gebruiker. De transitie naar geothermie als bron voor hoge temperatuur warmtenetten is van belang, omdat deze netten nu vaak nog onduurzame, bijvoorbeeld fossiele, en ook onzekere bronnen hebben. Ook andere leveranciers aan het open source warmtenet kunnen hun business case verbeteren, bijvoorbeeld exploitanten van windmolens. Al deze leveranciers gaan meebetalen aan dit warmtenet en dat betekent invloeden voor de initiatiefnemer van dit net.

2.3.3 *Besparing*

Een voorname kans op besparing komt van het feit dat het open source netwerk gunstige voorwaarden creëert om productie, opslag en transport van energie te optimaliseren en balanceren. Zo produceren windmolens soms elektriciteit voor bijna niets en kunnen het dan beter in warmte omzetten. Daarmee wordt ook het gebruik van het elektriciteitsnet geoptimaliseerd. Ander voorbeeld is de mogelijkheid om een geothermiebron langer te kunnen gebruiken, heel simpel omdat de eerste 20 graden niet ook vanuit deze bron geleverd hoeven te worden. Verder kan een lage temperatuur netwerk een reeks WKO bronnen op elkaar aansluiten. Dit geeft kans om elke bron zo goed mogelijk te benutten. Als daardoor warmte noch koude overblijft, zijn bronnen in balans en dat is belangrijk, omdat de wet dat eist. Met tal van bronnen ter beschikking, en mogelijk ook een hoge temperatuur opslag naast de WKO's, stijgt het vermogen van het lage temperatuur netwerk om pieken in koude dagen op te vangen. Dit scheelt in kosten om daarvoor een gasgestookte installatie bij te schakelen, en in CO₂-uitstoot.

Door TEO koelt het oppervlaktewater af met mogelijk gunstig effect op de kwaliteit, bijvoorbeeld door minder blauwalg en botulisme. Dergelijke plagen bestrijden is vaak bijzonder kostbaar en TEO kan daarop een aanzienlijke besparing leveren. Die besparing toerekenen aan het lage temperatuur warmtenet betekent een interessant invloedeffect. Zo'n effect groeit wanneer besparing op uitstoot van CO₂ aan het warmtenet wordt toegerekend. Een lage temperatuur warmtenet kan volledig CO₂-vrij werken en levert daarmee in elk geval een maatschappelijke dienst. Betaling daarvoor via subsidies, of een prijs voor CO₂-compensatie, betekent een interessant invloedeffect (Van der Heijden 2020 B).

Tenslotte bespaart een lage temperatuur warmtenet op ruimte. Zonnepanelen en windmolens vergen vierkante meters, zoveel dat de vraag is of daarvoor wel voldoende ruimte is in Nederland. Daarom helpt het dat een lage temperatuur warmtenet de eerste 20 graden wint met veel minder gebruik van vierkante meters. Er is ook gebrek aan ruimte, of beter capaciteit, op elektriciteitsnetwerken. Als in elk geval voor verwarming van die eerste 20 graden geen elektriciteit nodig is, dan scheelt dat aan druk op die netwerken. Hiermee levert het lage temperatuur warmtenet een maatschappelijke dienst. Het is de vraag of dit een invloedeffect oplevert waarvoor partijen willen betalen.

2.3.4 *De gemeenschap*

Volloop

Juist omdat het open source is kan een lage temperatuur warmtenetwerk een reeks partners bijeen brengen: gebruikers, overheden, energiebedrijven, netwerkbedrijven, waterbeheerders. Zij zetten samen de doorlopende investeringsstrategie op en daardoor

groeit hun onderlinge samenhang. Dat heeft als voordeel meer sociale cohesie, zeker waar het de betrokken bewoners betreft. Als deze sociale cohesie een grote groep gebruikers betreft bij het warmtenetwerk, dan heeft dit als gevolg het langzaam laten 'vollopen' van de groep klanten. Zo'n volloopsenario is voor de investeerder van groot belang. Hij moet weten hoeveel mensen klant worden van het warmtenetwerk. Betrokkenheid van een groep potentiële gebruikers geeft meer zekerheid, en minder kosten voor afdekken van risico. Ook leidt het tot minder ongelijkheid en meer innovatie.

Minder ongelijkheid

Gebruikers kunnen gesprekspartners worden over investeringen met de overheid, energiebedrijven, netwerkbedrijven, waterbeheerders en vele anderen. Zij zijn niet alleen partner, omdat zij bewoner en gebruiker zijn, maar ook co-investeerder wanneer zij geld ter beschikking stellen. Het eigendom komt in handen van gebruikers die het net niet exploiteren voor de winst, maar juist om energie beschikbaar te krijgen tegen een redelijke prijs. De overige investeerders hebben bovendien belang bij mede-gebruikers die hun energierekening kunnen betalen. Dit houdt het net overeind en is een middel om deze mensen te behouden voor een energierekening die hen financieel uitput; zij blijven makkelijker financieel overeind en dat is belangrijk voor de omgeving die alle deze gebruikers delen.

Het lage temperatuur warmtenet is een geschikt instrument om warmte tegen een redelijke prijs beschikbaar te stellen voor zoveel mogelijk mensen. Dat is het ook omdat het de business case kan ondersteunen van hoge temperatuur warmtenetten. Die zijn nu afhankelijk van klanten die rechtstreeks deze hoge temperatuur krijgen en met hun geld zowel het net als de bron rendabel moeten houden. Dat kan voor hen duur uitpakken, wat ongelijkheid creëert. Een andere ongelijkheid is dat niet iedereen kan profiteren van de schaarse hoge temperatuur bronnen. Gaan deze leveren aan lage temperatuur netwerken, dan worden deze beide ongelijkheden uitgevlakt.

Tenslotte kan de gebruiker van een lage temperatuur warmtenet dalen van gebruik van 70 naar 40 graden. Zo'n net is voor zijn business case niet afhankelijk van zo veel mogelijk energie leveren, maar van zoveel mogelijk klanten. Naarmate meer klanten minder hoge temperaturen nodig hebben, kan hun aantal groeien. Bovendien kunnen zij beter hun energierekening betalen. Zo creëert het lage temperatuur warmtenet voorwaarden om ongelijkheid onder klanten te voorkomen. Gevolg is minder ontevredenheid en minder risico op energiearmoede. Overheden kunnen hierin een belangrijke reden zien om een warmtenet te subsidiëren.

Innovatie

Het open source karakter en de eigendomsverhoudingen zijn twee voorname voorwaarden voor een constante technische en sociale innovatie van het warmtenet (Huygen). Technische innovaties zijn bijvoorbeeld combinaties met TEA, geothermie, waterstofgas, etc. De sociale innovatie bestaat uit samenwerkingsverbanden tussen mensen, waarin onder meer de bewoner een steeds meer centrale plek krijgt. Mooi voorbeeld van een concrete en herhaalbare sociale innovatie is de constructie van de mensen van de coöperatie op het Wilhelmina Gasthuis Terrein om steeds per 300 aansluitingen het warmtenet te kunnen uitbreiden.

Voordeel van een doorlopende investeringsstrategie is dat deze investeringsbeslissingen kleiner maakt, waardoor het financiële risico kleiner is. Dit versterkt bovendien de kansen

van gebruikers om eigenaar te worden, wat zekerheden en innovatie weer stimuleert, zie het voorbeeld van het Wilhelmina Gasthuis. De bewoners daar en elders werken aan een schaalbaar model dat kan groeien in betaalbare stappen. Het kan zich eenvoudig aanpassen aan technische innovaties, nieuwe bronnen en schaalprongen. Hiermee zijn toekomstige investeringen zogenaamde ‘reële opties’.

2.4 Business case

De doorlopende investeringsstrategie vergroot het voordeel, of vermindert het nadeel, van een aanzienlijk aantal waarden. Elk van deze waarden brengt een geldstroom voort, verdeeld over vier categorieën, namelijk geldstromen vanwege 1) meer opbrengsten, 2) minder kosten, 3) meer investeerders, 4) meer reden voor subsidiëring. Per geldstroom ziet dit er als volgt uit:

Meer opbrengsten	Meer co-investeerders
Meer verkoop van warmte door TEO	Co-investeerders in open source LT-warmtenet
Verkoop van koude	Co-investeerders in waterkwaliteit
Gebruiksvergoeding van extra gebruikers van open source LT-warmtenet	Beter uitgebalanceerde vraag en aanbod van energie
Verkoop CO ₂ -rechten	Wijkeconomie (gemeenschap)
Isolatie (meer klanten)	Innovatie
Minder kosten	Meer reden voor subsidiëring
Geen conversie (goedkope eerste 20 graden)	Minder verlies aan nuttig bouwoppervlak
Minder gebruik van capaciteit van elektriciteitsnetwerk	Minder ongelijkheid (energiewaarde)
Smart polder	CO ₂
Uitbalanceren – incl. oplossing voor de piek	Wijkeconomie
Volloopscenario	Sociale cohesie (gemeenschap)

Op het eerste gezicht zien deze totaal twintig waarden er helemaal niet slecht uit; zij lijken mogelijkheden te bieden de onrendabele top van een lage temperatuur warmtenet redelijk te kunnen dichten, zeker op termijn. Het is echter te kort door de bocht deze waarden in bedragen uit te drukken en bij elkaar op te tellen. De bedragen zijn niet zomaar bekend, je kunt niet zomaar meer opbrengsten optellen bij meer investeringen bijvoorbeeld, en geenszins staat vast dat deze waarden gerealiseerd zullen worden. Als de ene waarde niet wordt gerealiseerd, betekent dit dan dat andere ook niet gerealiseerd worden? Dergelijke risico's kunnen zeker financiers doen afhaken.

Waarschijnlijk de voornaamste voorwaarde om risico te beheersen is het opknippen van de totale investering in tal van kleine stappen. De meeste daarvan zijn bijzonder veilig en bekend bij financiers en hun risicomangers. Daartoe behoort niet de aanleg van een lage temperatuur warmtenet met aquathermie, maar een of meer WKO's en een zonnedak zijn daarvan wel onderdeel, en het helpt dat die bekend zijn bij financiers. Als probleem springt er dan uit om de verbinding te leggen tussen twee of meer WKO's en met aquathermie, en de apparatuur die daarvoor nodig is. Die verbinding en apparatuur zijn duur en zullen niet gefinancierd worden zonder zekerheid dat er een business case is en dat andere partijen eigen en vreemd vermogen zullen inleggen.

Een financier die kijkt naar de business case wil voldoende inkomsten zien uit warmte om de investeringen in verbinding en apparatuur terug te betalen binnen de termijnen die daarvoor gebruikelijk zijn. Wat hem gerust kan stellen, is wanneer veel investeringen al zijn gedaan. Dus wanneer niet ook nog WKO's en zonneweides in de begroting staan, en wanneer bijvoorbeeld bestaande pompstations bruikbaar zijn. Door de business case onderdeel te maken van de omgeving krijgt de financier uiteindelijk een kleinere business case voorgeschoteld, ofwel een kleiner aandeel in de business case. Daardoor zijn de risico's voor hem en iedereen kleiner.

3. Naar een alternatieve methode van projectontwikkeling

Het lage temperatuur warmtenet is populair in studies die aangeven welke investeringen in energie nodig zijn om duurzaam te worden. Het redt het vrijwel nergens zonder subsidie, omdat er een onrendabele top is. Dan is echter alleen een business case doorgerekend waarin opbrengsten uit warmte alle kosten moeten terugverdienen. Uiteraard moet deze enkelvoudige business case berekend worden, maar deze kan onderdeel worden van de meervoudige business case die dit warmtenet heeft. Dan ontstaat een ander beeld waarin de investering en financiering een stuk lichter zijn, ondanks het feit dat veel meer partijen betrokken zijn.

Een meervoudige business case staat ook bekend als een value case. Onderdeel daarvan is de enkelvoudige business case, en in geval van een warmtenet staat warmte daarin centraal. Het is de initiële waardenpropositie. Die propositie staat in de business case en alle andere proposities staan in de value case. Stelling in dit betoog is dat deze value case kan helpen om de onrendabele top van de business case te verkleinen. Een nadeel van deze value case is dat deze 'fataal integraal' wordt en partijen afhaken, omdat zij door de bomen het bos niet meer zien. Vandaar de noodzaak om de value case te ontvlechten. Het opknippen in stukjes geeft zicht op een alternatieve methode van projectontwikkeling die stap voor stap elke waarde creëert.

Een lage-temperatuur-warmtenet is diep verbonden met de fysieke en sociale omgeving en kan daaraan een impuls geven. Dit is in optima forma de alternatieve benadering van projectontwikkeling: tal van effecten die de omgeving heeft op warmte en koude worden gebruikt om het net te creëren, en alle effecten die dit net heeft op de omgeving worden ook weer gebruikt. Dit vergt enige uitleg, om te beginnen de effecten uit de omgeving. Denk daarbij aan daken waarop nog zonnepanelen kunnen, of waarop ze al liggen. In beide gevallen betekent dit elektriciteit om het warmtenet mee te voeden. Komst van dit net geeft een betere business case aan die panelen. Zeker nu de overheid steeds minder betaalt voor terug-geleverde elektriciteit is dit niet onbelangrijk.

Woningen die al geïsoleerd zijn, of nog meer isolatie nodig hebben, dragen net als daken met panelen bij aan het warmtenet. Hoe meer huizen geïsoleerd zijn, hoe meer zin zo'n warmtenet en hoe meer mensen verleid kunnen worden om mee te doen. Zij hoeven niet meteen zo'n net aan te leggen, maar kunnen beginnen met een WKO. Zo groeit het warmtenet stapje voor stapje door isolatie, zonnepanelen, WKO en nog veel meer. Denk aan pompen voor peilbeheer die al heel lang in een wijk liggen. Reconstructie daarvan kan ze geschikt maken voor WKO en voor het pompen van oppervlaktewater langs een warmte-wisselaar die de WKO bij-verwarmt.

Hier ontpopt zich een wijze van projectontwikkeling die nog veel grotere zijstappen kan nemen die uiteindelijk toch weer bijdragen aan een scherp doel, zoals een warmtenet. Zo houden de vijfhonderd bewoners van Ankeveen al heel lang een theater overeind met een regionale functie. Toen de vraag kwam of zij wilden deelnemen in een warmtenet op basis van warmte uit de nabijgelegen RWZI liep het benodigde aantal deelnemers snel vol. Zeker door het theater was er al een hecht sociaal netwerk.

Tal van activiteiten zoals isoleren, zonnedaken, deelauto's, buurttuinen, of wat dan ook, kunnen bijdragen aan een snelle voltoop. Dat neemt veel risico en kosten weg bij de ontwikkeling van een warmtenet. Zo werkt de traditionele wijze van projectontwikkeling niet, omdat het gebruik maken van factoren uit de omgeving geldt als het maken van kosten in plaats van het profiteren van de omgeving. Eenzelfde verschil is er ook tussen de traditionele en alternatieve wijze van projectontwikkeling bij het profiteren van effecten die een project, zoals een warmtenet, extra heeft op de omgeving, dus naast het leveren van energie.

Een lage temperatuur warmtenet kan bijdragen aan het zuiveren van water, of zelfs bodemsanering. Het kan ook bijdragen aan klimaatadaptatie, wanneer pompcapaciteit niet alleen dient voor het warmtenet. Voor zo'n net zijn nogal wat pompen nodig en waarom die niet ook geschikt maken om extreme buien weg te pompen. Ook kunnen zij helpen het grondwaterpeil goed te houden om droogte tegen te gaan en de wijk nat, groen en koel te houden. Een ander neveneffect van een warmtenet is dat het kansen geeft aan tal van partijen om overtollige warmte of koude te leveren en zo een extra inkomstenbron te genereren. Ook hier geldt dat deze effecten geen rol spelen in de business case bij traditionele projectontwikkeling, en wel bij het alternatief.

Traditionele projectontwikkeling moet eenmalig, snel, groot en met een zo goedkoop mogelijke inzet van middelen komen tot een project dat zichzelf terugverdient op basis van de energieprijis. Alternatieve projectontwikkeling is een doorlopend proces van kleine en steeds grotere stappen die opbrengsten genereren op tal van manieren, waaronder verkoop van energie. Dit past goed bij het opwekken van duurzame energie. Maximaal verdienen daarentegen zet druk om neveneffecten te vergeten die extra waarden kunnen opleveren.

De enorme omvang van de energietransitie zet aan om te kiezen voor de snelle en grote aanpak. Deze aanpak maakt het probleem alleen maar groter door projecten die tegen een muur oplopen: het is erg moeilijk projecten op basis van de energieprijis terug te verdienen, en als je daarvoor maximaal kiest zijn alle neveneffecten een kostenpost waarmee je geen opbrengst meer kunt maken. Dergelijke extra waarden vormen de value case en die komt naast de business case, als je daarvoor kiest (Bakker c.s.).

De value case kan extra investeerders aantrekken en dat geeft zekerheid aan financiers. Die zekerheid komt ook van het opknippen van het project in kleine stappen. Het project hoeft er niet in één keer zo groot mogelijk te komen, maar kan rustig opgebouwd worden door per middel te kijken hoe dit zo goed mogelijk kan bijdragen. Zo is warmte koude opslag de basis van het lage temperatuur warmtenet en een WKO kan gerealiseerd worden los van dit net, maar wel als bouwsteen. Aanleggen van WKO's doen bedrijven al dertig jaar en banken zijn daarmee bekend; het warmtenet kan opgebouwd worden zonder spijt en zonder onbekende risico's.

De methode voor alternatieve projectontwikkeling bestaat uit zes principes. Door aan de hand van deze principes naar een gebied te kijken, moet het mogelijk zijn om te komen tot een energiesysteem dat past bij dit gebied.

1. *Inpasbaarheid*

Maak gebruik van ruimtelijke randvoorwaarden: maak zoveel mogelijk gebruik van assets die liggen te wachten om gebruikt te worden voor het lokale energiesysteem: ruimte voor opwek, reststromen, ruimte voor transport en voor opslag, en mogelijkheden tot besparing.

2. *Compatibel*

Ga er van uit dat de verschillende soorten opwek, transport en opslag elkaar meestal aanvullen en bij uitzondering uitsluiten.

3. *Uitbalanceren van investering*

Zoek de juiste balans in investering tussen de verschillende soorten opwek, transport en opslag, en houdt daarbij rekening met de mogelijkheden om deze in de exploitatie op dagelijkse basis uit te balanceren.

4. *Extra waarden*

Maak gebruik van economische randvoorwaarden: maak zoveel mogelijk gebruik van de extra opbrengsten, waaronder besparingen, van een goed ingepast, compatibel en uitgebalanceerd energiesysteem.

5. *Gemeenschap*

Maak gebruik van maatschappelijke randvoorwaarden: een goed functionerend energiesysteem en een goed functionerende gemeenschap gaan samen op.

6. *Modulair*

Deel het project zoveel mogelijk op in modules die het project splitsen in haalbare onderdelen die elkaar meteen en op termijn kunnen aanvullen, en samen kunnen zorgen voor schaal en scope.

4. Onderzoek

De casus van het lage temperatuur warmtenet met aquathermie is een interessante illustratie van een alternatieve manier van projectontwikkeling. Deze creëert meervoudige waarde en zou wel eens meer snelheid kunnen garanderen, vanwege een betere economische basis en minder financieringsproblemen. Het lijkt bijzonder interessant om projectontwikkeling te nemen als leidend thema voor meer onderzoek. Daarvoor zijn minstens zes redenen:

1. Energietransitie is projectontwikkeling dus het is hoogste tijd de aandacht hierop te vestigen.
2. Velen zien financiering als een voorname bottleneck voor de energietransitie en zouden willen dat financiers hun houding veranderen. Misschien ligt de oorzaak voor de bottleneck wel eerder bij de projectontwikkeling, dan bij de financiers, en kan een alternatieve wijze van projectontwikkeling behulpzaam zijn aan financiers om eenvoudiger in te stappen.

3. Projectontwikkeling is een thema dat speelt op veel meer maatschappelijke terreinen, waaronder gebiedsontwikkeling en klimaatadaptatie. Leren over projectontwikkeling rond de energietransitie kan lessen opleveren voor andere terreinen, en andere terreinen kunnen lessen opleveren voor de energietransitie.
4. Veel projectontwikkeling valt onder de Omgevingswet. Die scheidt de geesten. Velen hoopten dat deze ruim baan zou geven aan traditionele projectontwikkeling, maar zien hoe zeker ook het alternatief ruimte krijgt. Anderen juichen dit toe, maar zien toch ook hoe deze wet ruimte laat voor de traditionele benadering. De vergelijking tussen beide kan bijdragen aan het leren over de aankomende Omgevingswet (Van der Heijden 2020 A).
5. Naar het zich laat aanzien is de alternatieve wijze van projectontwikkeling duurzamer dan de traditionele, en dus kan de vergelijking tussen beide een impuls geven aan het debat over duurzaamheid.
6. De vergelijking tussen de traditionele en alternatieve wijze van gebiedsontwikkeling legt fundamentele ideeën bloot over hoe samenleving en economie werken en kan daarom een interessant debat opleveren.

Referenties

- Martin Bakker, Stijn van Liefland, Koen Antonis, Jurgen van der Heijden**, *Slimme Stad en Ommeland: Allemaal winnen Zelforganisatie in gemeenschappen, onverwachte energie-oplossingen en een strategie in wording*, De WaardenMakers, 's-Hertogenbosch 2020
- Jurgen van der Heijden (A)**, Evenwicht in benutten en beschermen, in *Tijdschrift Milieu*, april 2020
- Jurgen van der Heijden (B)**, Inverdienen voor het milieu, in *Milieu-Magazine*, nr. 4, juni 2020
- Annelies Huygen**, Innovatieve warmtenetten vragen om een nieuwe marktordening, in *ESB*, 104(4774), 6 juni 2019
- Frans A. van der Loo**, Naar een multifunctionele Noordzee, in *Windnieuws – nr.6* 2019

Verbeter de wereld, begin bij je mobiscore?

Collectieve versus individuele verantwoordelijkheid in de ruimtelijke planning.

*Eva Van Eenoo*¹

Stellingen

De mobiscore is een geschikt instrument voor beleid en onderzoek, maar gebruiken we beter niet als sensibiliserend middel.

De mobiscore als sensibiliserend instrument impliceert een absoluut vrije woonkeuze en het bestaan van een rationele mens die consequent milieubewust handelt.

Sprawl is niet zomaar de uitkomst van een optelsom van individuele – foute – keuzes en valt ook niet op te lossen via individuele gedragsverandering.

De verantwoordelijkheid voor een duurzaam ruimtelijk beleid ligt in eerste instantie bij de overheid. Het beleid mag zich niet verschuilen achter sensibiliserende instrumenten die beroep doen op de verantwoordelijkheidszin van de burger.

1 Vrije Universiteit Brussel – Cosmopolis Centre for Urban Research
Pleinlaan 2, lokaal F4.71, 1050 Brussel
eva.van.eenoo@vub.be

Verbeter de wereld, begin bij je mobiscore?

Collectieve versus individuele verantwoordelijkheid in de ruimtelijke planning.

Eva Van Eenoo

1. Inleiding: ruimtelijke planning in het centrum van de belangstelling

Zelden was er zoveel aandacht voor ruimtelijke planning als na de lancering van de mobiscore in juni 2019. Aan het eind van het jaar stond de mobiscore op nummer 13 van populaire zoekwoorden op Google, en liet daarmee de Jupiler Pro League en de verkiezingen van 2019 achter zich. Het regende krantenartikels, commentaren en opiniestukken en ook op sociale media ging het er heftig aan toe. Plattelandsburgemeesters drukten in niet mis te verstane bewoordingen hun verontwaardiging uit terwijl Vlaamse ministers in allerijl de gemoederen probeerden te bedaren.

Er is met andere woorden al veel inkt gevloeid over de mobiscore. Toch bleef een cruciaal thema onderbelicht in de discussie, namelijk, of een instrument als de mobiscore überhaupt geschikt is om te sensibiliseren. Meer zelfs, de mobiscore is een goede aanleiding om het debat open te trekken en breder te reflecteren over de meerwaarde en de wenselijkheid van sensibiliserende instrumenten binnen het ruimtelijke planningsbeleid. Hierbij is de centrale vraag wat er dreigt te gebeuren wanneer de ruimtelijke planning haar eieren al te veel in het mandje van de sensibiliserende campagnes legt. Ik wil mijn pijlen niet richten op de mobiscore op zich – het instrument heeft al genoeg onder vuur gelegen – maar wel de mobiscore aanhalen als illustratie van een beleid dat gedragsverandering wil bewerkstelligen door te sensibiliseren en door overheidstaken te individualiseren.

De opbouw van de paper is als volgt: in het eerste deel leg ik uit met welke doelstelling de mobiscore werd ontwikkeld en hoe hij wordt berekend. Vervolgens toon ik aan dat de impliciete veronderstellingen waarop de mobiscore steunt eerder wankel of zelfs problematisch zijn en vermoedelijk ook (deels) verklaren waarom het instrument zo onder vuur kwam te liggen. Daarna bespreek ik wat we kunnen leren uit het mobiliteitsbeleid, waar sensibiliserende campagnes reeds lang worden ingezet. Ik trek de discussie verder open, en beargumenteer welke ongewenste effecten instrumenten voor gedragsverandering kunnen sorteren. Ik sluit af met enkele bedenkingen over de kwestie van verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid.

2. Doelstelling mobiscore: waarom werd het instrument ontwikkeld?

De mobiscore werd door Transport & Mobility Leuven (TML) ontwikkeld in opdracht van het Vlaams departement Omgeving. Hij geeft middels een cijfer op 10 een indicatie van de potentiële milieukost van verplaatsingen vanaf een woning: hoe gemakkelijk raak je met de fiets of te voet vanuit een buurt naar de dichtstbijzijnde scholen, winkels, openbaar vervoerhaltes en andere voorzieningen? Woningen gelegen in stedelijk weefsel scoren hoog: minstens 8,5/10 tot 9,9 of 10/10. Immers, de milieukost van verplaatsingen vanuit die woningen is gemiddeld genomen lager dan vanuit woningen in het buitengebied, omwille van de concentratie en de nabijheid van voorzieningen in de stad. Die nabijheid maakt wandelen of fietsen en een geringer aantal afgelegde autokilometers aannemelijker. Elke inwoner van Vlaanderen kan op de website www.mobiscore.be een adres ingeven waarop meteen de behaalde mobiscore verschijnt. Op de openingspagina van de website staat er niet toevallig '*Woning zoeken? Mobiscore checken!*'. De mobiscore is dan ook expliciet opgevat als sensibiliserend instrument, met als voornaamste doelgroep mensen die op zoek zijn naar een nieuwe woning. Het Departement formuleert het als volgt "*De beslissing*

over de aankoop of huur is een invloedrijk moment waarop kan worden aangezet tot gedragswijziging” (Departement Omgeving, 2019). Het Departement wil bijdragen aan die gedragsverandering door “de gebruikers bij de keuze voor een nieuwe woonplaats bewust [te] maken van de mobiliteitsimpact die deze keuze met zich meebrengt door het aanbieden van objectieve en volledige informatie [...]. Zo wil het departement Omgeving een handelingsperspectief aanreiken om slimmere woonkeuzes te maken. Het gebruik van de Mobiscore kadert in een bredere doelstelling om milieuverantwoord gedrag en milieuverantwoorde consumptie ingang te doen krijgen bij de burger” (Departement Omgeving, 2019).

Samenvattend: de mobiscore is een inschatting van de potentiële milieukost van verplaatsingen naar voorzieningen vanuit een woning. Het is een sensibiliserend instrument dat individuele burgers wil informeren. Op basis van de verkregen informatie kunnen mensen kritisch nadenken over hun woonplaatskeuze. Die reflectie zou vervolgens kunnen leiden tot gedragsverandering, met andere woorden, het kiezen van een woning met een hoge mobiscore in plaats van het uitpikken van één met een matige of lage score. In theorie is het gevolg collectieve winst: minder versnippering, dalende CO₂-uitstoot, een betere luchtkwaliteit en afnemende congestie.

3. Hoe wordt de mobiscore berekend?

De focus van deze paper ligt niet op het bevragen en becommentariëren van de berekeningswijze van de mobiscore. Voor een goed begrip is het echter wel aangewezen om beknopt uiteen te zetten hoe de mobiscore van een locatie tot stand komt. De mobiscore is enerzijds gebaseerd op het gemiddeld verplaatsingsgedrag van inwoners van Vlaanderen en anderzijds op de aanwezigheid van belangrijke openbaar vervoerhaltes en voorzieningen. Voor de aanwezigheid van voorzieningen werden data gebruikt uit de studie ‘Ontwikkelingskansen o.b.v. knooppuntwaarde en voorzieningen’ van het VITO (Verachtert et al., 2016). Voor het gemiddelde verplaatsingsgedrag werd gebruik gemaakt van de variabelen ‘gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag’ per verplaatsingsmotief en per hoofdvervoerswijze uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (OVG). De mobiscore wordt bepaald door de berekening van de milieu-impact van de verplaatsingen waarvan op basis van de gegevens van het OVG wordt verwacht dat een bewoner op een locatie gemiddeld zal maken. Daarbij zijn zowel afgelegde afstand als gebruikte modus relevant. De milieu-impact van die te verwachten verplaatsingen wordt berekend aan de hand van externe marginale kosten, in dit geval de maatschappelijke kosten van geluid, emissies en congestie (Delhaye et al., 2017 in Van Den Berghe, 2018). Voor wandelen en fietsen worden er geen milieukosten in rekening gebracht, voor openbaar vervoer 0,85 cent per kilometer en voor de auto 13,95 euro per kilometer. De optelsom daarvan resulteert in een uiteindelijke score per woning in Vlaanderen. Voor een uitgebreide achtergrond over methodologie verwijs ik verder naar het eindrapport (Van Den Bergh et al., 2018).

De mobiscore kan ingezet worden als beleidsinstrument en als aanvulling fungeren op de studies over knooppuntwaarde en voorzieningenniveau (zie Verachtert et al., 2016). Bovendien is het een erg dankbaar instrument voor onderzoek binnen het veld van de ruimtelijke planning en mobiliteit. Maar, dat maakt de mobiscore niet noodzakelijk een geschikt *sensibiliserend* instrument.

4. Problematische impliciete veronderstellingen

In wat volgt leg ik de impliciete veronderstellingen die aan de basis liggen van de ontwikkeling van de mobiscore als sensibiliserend instrument bloot. Ik bediscussieer dus niet de

uiteindelijke scores van de woningen of de berekeningswijze ervan, maar wel de aanname dat de mobiscore kan ingezet worden als instrument voor gedragsverandering. Dit is gerechtvaardigd omdat dit tenslotte de reden is waarom het instrument überhaupt werd ontwikkeld. Ik zal proberen aantonen dat die impliciete veronderstellingen een wankel theoretische basis hebben.

4.1 De woonplaatskeuze is niet altijd vrij

De mobiscore wil mensen die op zoek zijn naar een nieuwe woonplaats sturen in de richting van een woning met een hoge mobiscore. Dit veronderstelt dat mensen absoluut vrij zijn bij het kiezen van een woonplaats en dat ze woningen kunnen vergelijken, en in die vergelijking desgewenst milieu-aspecten kunnen opnemen. Maar, niet iedereen heeft gelijke toegang tot duurzame woonlocaties. Wat geldt voor andere sectoren, bijvoorbeeld biologisch, lokaal geteeld voedsel kopen of fietsen naar het werk, is ook van toepassing voor wonen: sommige socio-economische groepen zijn beter in staat om duurzaam te handelen dan andere (Walker, 2014). Het spreekt voor zich dat het bestaande woonaanbod en de mate van betaalbaarheid van dat aanbod twee cruciale – beperkende – factoren zijn die bepaalde groepen dreigen weg te duwen uit de kernen. Zo zijn er bijvoorbeeld gezinnen met kinderen die maar al te graag in de stad willen wonen. De hoge woningprijzen drijven hen echter naar de stadsrand. De krant *De Tijd* berekende dat de prijs van de goedkoopste 10 procent huizen in de dertien Vlaamse centrumsteden tussen 2010 en 2018 met gemiddeld 27 procent is gestegen. In Gent gaat het zelfs om een stijging van 56 procent (Luysterman & Roelens, 2019). Wie vandaag een woning met een hoge mobiscore kan verwerven, heeft mogelijk eerder een bovengemiddelde koopkracht dan een sterke wens om de milieu-impact van verplaatsingen te minimaliseren. Voor huurders is de situatie nog precarier. 52 procent van de private huurders spendeert meer dan 30 procent van het besteedbaar inkomen aan de bruto woonuitgaven (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Inkomenszwakkere huishoudens kunnen bovendien te maken hebben met gentrificatie. Omdat de stad te duur wordt, zoeken ze goedkopere (huur)woningen in de rand op, waardoor ze verder van voorzieningen komen te wonen (Vlaamse Woonraad, 2019). Zo worden ze onvrijwillig in een autoafhankelijke situatie geduwd. Met andere woorden, uitgaan van een vrije woonplaatskeuze ziet de complexiteit van de woonkeuze over het hoofd en negeert dat bepaalde groepen een ruimere handelingsmarge hebben dan andere.

4.2 Mensen handelen niet consequent in lijn met hun waardenpatroon

Stel dat we er gemakkelijks halve van uitgaan dat de groep met een brede handelingsmarge groot genoeg is om impact te hebben, dan botsen we op de vaststelling dat de stad of de kern van een dorp slechts voor één op drie huishoudens de favoriete woonplaats is (Heylen & Vanderstraeten, 2019). De impliciete aanname bij de mobiscore is dat deze diep gewortelde woonwens kan worden doorbroken, mochten mensen beseffen wat de milieu-impact is van hun ongunstig gelegen woning. ‘Betere’ informatie zou dus leiden tot ‘beter’ gedrag. In het discours van de mobiscore is dat een ‘slimmere’ keuze maken. Mits voldoende inzicht zullen mensen wél in de buurt van voorzieningen gaan wonen. Dit veronderstelt dan weer dat mensen consequent milieubewust denken én handelen. Uit het onderzoek “Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag” blijkt dat 86 procent van de Vlaamse bevolking begaan is met het milieu en dat 73 procent vindt dat ze een milieuvriendelijke levensstijl hebben. Vrijwaren van meer ruimte voor natuur wordt gesteund door 81 procent en 57 procent van de inwoners van Vlaanderen schaart zich achter de idee om bijkomende bebouwing in open ruimte slechts uitzonderlijk toe te laten (Departement Omgeving, 2017). Helaas loopt er geen rechtstreekse rechte

lijn tussen waarden en gedrag (McMeekin & Southerton 2012) en werd het bestaan van de zogenaamde value-action gap al overtuigend aangetoond (Shove, 2010). Mensen handelen niet noodzakelijk volgens hun waarden en normen, en keuzes of waardenpatronen worden niet rationeel bepaald op basis van 'objectieve informatie' zoals de mobiscore.

4.3 Duurzaam handelen is niet eendimensionaal

Het is uiteraard niet de bedoeling geweest van de mobiscore om het onderscheid te maken tussen 'goede' en 'slechte' burgers, met het persoonlijke mobiscore-resultaat als proxy voor verantwoord burgerschap. Milieubewust handelen is een heterogene notie die op velerlei manieren vorm kan krijgen (Cupples & Ridley, 2008). De mobiscore heeft natuurlijk niet de intentie om milieubewust handelen als eendimensionale notie te beschouwen en te reduceren tot louter woonplaatskeuze en verplaatsingsgedrag. Maar, de – weliswaar onbedoelde – nauwe blik op milieu-impact verklaart waarschijnlijk sommige bijzonder verbolgen reacties van mensen met een woning met een lage mobiscore. Ze voelden zich geculpatibiliseerd terwijl ze *“een donkergroen hart [hebben]”* (Schaubroeck, 2019) of amper verplaatsingen maken buiten de eigen gemeente, waar ze bovendien alles te voet doen (Ponsaerts, 2019). Milieubewust handelen is meer dan een woonkeuze, en woonkeuze wordt door veel meer dan enkel de milieudimensie bepaald.

4.4 Sprawl is niet zomaar de uitkomst van een optelsom van individuele – foute – keuzes.

De laatste problematische veronderstelling die ik wil aanhalen is dat de mobiscore het beeld creëert dat de ruimtelijke organisatie in Vlaanderen een optelsom is van individuele keuzes en dat we vandaag getuige zijn van de uitkomst van talrijke foute beslissingen op het niveau van de huishoudens: ruimtelijke versnippering en de daarmee geassocieerde negatieve effecten. Nochtans is er min of meer overeenstemming over het feit dat de sprawl in Vlaanderen het resultaat is van een historisch proces, met wortels in de 19de eeuw, waarbij politieke keuzes in combinatie met financieel-economische groei mogelijkheden een ideaal van wonen 'in het groen', in een vrijstaand huis met een eigen tuin, deden ontstaan. Dat ideaal werd gerealiseerd door middel van aanzienlijke overheidsinvesteringen in infrastructuur - (buurt)spoorwegen, kanalen en snelwegen, nutsvoorzieningen – en een fiscaal gunstig regime voor huiseigenaars (bijvoorbeeld in de vorm van goedkope leningen en woonbonussen). Een gebrek aan sterke planningsinstrumenten kwam daar nog eens bovenop. Dit woonmodel wordt tot op vandaag gereproduceerd (De Decker, 2011). Het is met andere woorden al te eenvoudig om te suggereren dat sprawl in Vlaanderen kan opgelost worden door individuele gedragswijziging.

5. Lessen uit het mobiliteitsbeleid

Een gelijkaardig discours dat de individuele keuze centraal stelt, is al enkele jaren te ontwaren binnen het mobiliteitsbeleid. Campagnes die duurzaam mobiliteitsgedrag promoten maken opmars. Enkele steden hebben de voorbije jaren een erg succesvol mobiliteitsbeleid, in het bijzonder fietsbeleid, gevoerd. Verrassend genoeg hebben sensibiliserende campagnes weinig bijgedragen aan dat succes, niettegenstaande hun overvloedige aanwezigheid. Kan de ruimtelijke planning hier iets van leren?

Onderzoek dat tracht te verklaren waarom steden een hoog aandeel fietsers hebben, of die zoeken naar redenen voor stijgend fietsgebruik, komen in grote lijnen tot dezelfde conclusies. Steden met een hoog aandeel fietsers volgen twee sporen – het zogenaamde push- en pullbeleid: de aanleg van een fijnmazig fietsnetwerk als pull-maatregel, gecombineerd met een (al dan niet verregaand) restrictief beleid ten aanzien van gemotoriseerd

verkeer, als push-maatregel. Tot die laatste categorie behoren onder meer circulatieplannen waarbij doorgang voor gemotoriseerd verkeer beperkt wordt, het schrappen van parkeerplaatsen, of gedifferentieerde parkeertarieven. In steden waar overheden sterk ingrepen en regulerende maatregelen namen ten voordele van het fietsverkeer en ten nadele van het gemotoriseerd verkeer, is een modal shift richting fiets zichtbaar (o.a. Rietveld & Daniel, 2004; Pucher et al., 2010; Forsyth & Krizek, 2010; Harms et al., 2015; Adam et al., 2018). Van de zogenaamde 'soft policy measures' (Te Brömmelstroet, 2014) zoals financiële incentives, campagnes wordt verondersteld dat ze als aanvullend informatief middel kunnen worden ingezet, maar dat ze op zichzelf amper in staat zijn om gedrag te wijzigen. Tot op heden is niet overtuigend aangetoond dat campagnes een significante impact hebben op vervoerswijzekeuze (Adam et al., 2018).

Desondanks worden er met de regelmaat van de klok sensibiliserende campagnes gelanceerd. In tegenstelling tot het pakket aan push- en pullmaatregelen dat voornamelijk gericht is op het aanpassen van infrastructuur en organisatie, streven de campagnes ernaar om de motivatie achterliggend aan de vervoerswijzekeuze te beïnvloeden (Jones et al., 2011). Ze hebben als doel mensen te informeren en te laten reflecteren over hun eigen gedrag. Vervolgens wordt verwacht dat mensen beroep zullen doen op de ratio en de nieuw verworven inzichten zullen vertalen naar hun dagelijkse praktijk (Reigner, 2016). Hier speelt hetzelfde mechanisme als bij de mobiscorrelatie: het gedrag en de keuzes van individuen worden beschouwd als bron van de problemen gerelateerd aan mobiliteit (luchtkwaliteit, verkeersonveiligheid, congestie etc.). Dat betekent tegelijkertijd dat individuen de sleutel vasthebben om deze problemen op te lossen (Reigner, 2016).

Dergelijke campagnes zijn een illustratie van wat in de Angelsaksische literatuur 'libertarian paternalism' wordt genoemd. Libertarian paternalism is wellicht een accuratere term dan 'soft policy measures'. De campagnes zijn paternalistisch van aard omdat ze via educatie en informatie het menselijk gedrag willen beïnvloeden, opdat mensen op die manier langer, gezonder en gelukkiger zullen leven (Jones et al., 2011). Tegelijkertijd houden de campagnes ook een element van vrije keuze in (vandaar 'libertarian'). Ze willen beïnvloeden, weliswaar zonder andere opties te verbieden (Jones et al. 2010). Ook in het Vlaams mobiliteitsbeleid vinden we dit terug. Een treffende illustratie is deze passage uit het Vlaams fietsbeleidsplan van 2016: *"[We willen] Vlamingen verleiden om de auto wat vaker aan de kant te laten staan, en de positieve keuze te maken om vlot en veilig te fietsen."* [...] *"Vlaanderen wil met een gericht beleid het potentieel van de fiets verzilveren. Er wordt gekozen voor een positieve aanpak: verstokte chauffeurs niet uit hun auto pesten met sanctionerende regeltjes, maar toekomstige fietsers uit hun wagen lokken met concrete troeven. Niet vermanen, maar verleiden."*

Een vertaling van dit beleid is bijvoorbeeld de fietscampagne "De 7 kilometerclub. Nooit meer een zittend gat" van voormalig minister van Mobiliteit en Openbare Werken Ben Weyts. Met behulp van filmpjes en animaties gaf de campagnewebsite een overzicht van de uiteenlopende redenen waarom het verstandig is om de fiets te nemen als je binnen een straal van 7 kilometer van je werk woont. De redenen liepen uiteen, en er was voor ieder wat wils: omwille van "de mooie benen" en "het hoofd leegmaken" tot "parkeren is duur" en "om de files te vermijden" (zie <https://www.7kmclub.be/>). Ook de huidige minister Lydia Peeters schuift in haar beleidsbrief in de richting van libertarian paternalism en stelt expliciet dat wij allemaal het verkeer zijn, en we dus allemaal een verantwoordelijkheid te nemen hebben: *"Wij zijn het verkeer. Maar als gewoontedieren zijn we ons daar onvoldoende*

van bewust. Het is dus aan ons om bedachtzaam en verantwoord te kiezen. Hoe verplaats ik mezelf of mijn goederen het beste? Waarbij we met ‘beste’ bedoelen: op de maatschappelijk meest duurzame en verantwoorde manier. Die reflex wil ik graag bij iedereen aankweken. Ik streef naar een actief bewustzijn rond de mobiliteitskeuze in relatie tot veiliger, vlotter en groener verkeer en vervoer. Wij kunnen het verschil maken door wat vaker duurzame modi te gebruiken [...]. Hierbij zal ingezet worden op instrumenten die inspelen op bewustwording, emotie, sociale normen, gewoontegedrag doorbreken, etc.” De ervaring uit het mobiliteitsbeleid heeft ons twee dingen geleerd: ten eerste, sensibiliserende campagnes leiden niet tot gedragwijziging, sterk overheidsingrijpen wel. Ten tweede, de campagnes individualiseren de problemen gerelateerd aan mobiliteit. Om de problemen op te lossen, wordt er beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel van alle burgers (Walker, 2014). Net als sprawl, wordt ook ‘het verkeer’ beschouwd als een optelsom van individuele beslissingen.

6. Discussie: baat het niet, dan schaadt het niet?

Binnen het Vlaams mobiliteitsbeleid zijn sensibiliserende campagnes legio en we stellen ook vast dat het Vlaams beleid de kaart van het libertarian paternalism trekt: een beleid dat wil verleiden, maar niet wil verplichten. Het lijkt erop dat er zich een gelijkaardig scenario aan het voltrekken is binnen het ruimtelijk beleid. Het discours van ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ schemert in ieder geval door in de beleidsbrief van minister van Omgeving Zuhal Demir. Immers, ze *“reik[t] de hand aan alle Vlamingen om te streven naar een betere leefomgeving en samen de ruimtelijke omslag in Vlaanderen te maken”* [...] *“Dit vraagt soms moeilijke keuzes, het is dan ook nodig dat we met zijn allen in dezelfde richting aan de kar trekken om ze te realiseren. Hierbij zetten we, onder meer met het oog op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak, sterk in op actieve betrokkenheid van burger en maatschappij in een vroeg stadium van het proces, co-creatie en nudging om het beleid samen met belanghebbenden te vertalen”* (Demir, 2019: 20).

De vraag die zich nu opdringt is in welke mate een dergelijk discours schadelijk is. Het effect van campagnes mag dan al beperkt zijn, niets houdt ons tegen om ze louter te beschouwen als aanvullend of informatief. Immers, baat het niet, dan schaadt het niet? Doorgedreven informeren en helder uitleggen waarom maatregelen worden genomen is uiteraard belangrijk en noodzakelijk. De angel zit hem in het individualiseren van collectieve maatschappelijke problemen en het appelleren aan de verantwoordelijkheidszin van individuele burgers om die problemen op te lossen. Beleidsvoering kan op die manier gereduceerd worden tot ‘goed communiceren’ (Reigner, 2016). Geruisloos wordt de verantwoordelijkheid voor een duurzaam beleid richting individuele burger geschoven terwijl de overheid zich kan terugtrekken achter een discours van ‘onze gedeelde verantwoordelijkheid’. Overheid en individu worden op dezelfde lijn geplaatst, alsof elk individu evenveel bewegingsvrijheid en handelingsmarge heeft, en alsof de handelingsmarge van één individu even ver reikt als de handelingsmarge van de overheid. Als het beleid niet succesvol blijkt, is iedereen mee verantwoordelijk. Het debat over ruimtelijke ordening wordt door zo’n discours gedepolitiseerd en gereduceerd tot individuele keuzes of, refererend naar de mobiscor, tot de deugdelijkheid van het instrument. Toen de storm van protest ten aanzien van de mobiscor opstak, schoten de Vlaamse ministers het instrument meteen af, daarbij hun beleidsplannen en het draagvlak voor die beleidsplannen eigenhandig ondergravend. Dat zoveel inwoners van Vlaanderen een lage mobiscor hebben, werd amper geproblematiseerd. Liever werd het instrument zelf verdacht gemaakt (Cattebeke, 2019). Structurele maatschappelijke keuzes werden niet bevraagd, het debat met de plattelandsburgemeesters werd niet fundamenteel gevoerd,

de afweging tussen woonrechten/eigendomsrechten versus maatschappelijke en ecologische impact, werd uit de weg gegaan.

Iemand verwijten een zak vol lekkers te kopen in een goedkope snoepwinkel heeft uiteraard geen zin, en al helemaal niet na decennia van laks ruimtelijk beleid. Desalniettemin is de ene plek geschikter om te wonen dan de andere, en is er een waaier aan argumenten voorhanden die de keuze voor een kernversterkend ruimtelijk beleid rechtvaardigen. Het is de verantwoordelijkheid van ruimtelijk planners om hierop te blijven hameren, hier duidelijk stelling in te nemen, en eindeloos te herhalen wat de maatschappelijke kost is van sprawl. Door een beroep te doen op een mobiscorpe die de individuele verantwoordelijkheid aanspreekt, begeven we ons op glad ijs. Ruimtelijk beleid is een bij uitstek collectief en politiek vraagstuk, dat om een sterke regulering vraagt. We hebben een overheid nodig die meer ingrijpt in plaats van één die zich verschuilt achter een discours van gedeelde verantwoordelijkheid.

Referenties

- Adam, L., Jones, T. & te Brömmelstroet, M. (2018), Planning for cycling in the dispersed city: establishing a hierarchy of effectiveness of municipal cycling policies. *Transportation*, 47, 503-527.
- Cattebeke, H. (2019), Al 900.000 keer gebruikt, maar minister gelooft er niet in. *Het Nieuwsblad*, 21 juni 2019, 5.
- Cupples, J. & Ridley, E. (2008), Towards a heterogeneous environmental responsibility: sustainability and cycling fundamentalism. *Area*, 40 (2), 254-264.
- De Decker, P. (2011). Understanding Housing Sprawl: The Case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 43(7), 1634-1654.
- Delhaye, E., De Ceuster, G., Vanhove, F., Maerivoet, S. (2017), *Internalisering van externe kosten van transport in Vlaanderen: actualisering 2016*, studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, door Transport & Mobility Leuven.
- Demir, Z. (2019), *Beleidsnota Omgeving 2019-2024*. Vlaams Parlement: Brussel.
- GfK Belgium (2017), *Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag*. Research report commissioned by Departement Omgeving, Brussels.
- Forsyth, A., & Krizek, K. (2011). Urban Design: Is there a Distinctive View from the Bicycle? *Journal of Urban Design*, 16(4), 531-549.
- Jones, R., Pykett, J. & Whitehead, M. (2010), Governing temptation: Changing behaviour in an age of libertarian paternalism. *Progress in Human Geography*, 35(4), 483-501.
- Harms, L., Bertolini, L., & te Brömmelstroet, M. (2014). Spatial and social variations in cycling patterns in a mature cycling country exploring differences and trends. *Journal of Transport & Health*, 1(4), 232-242.
- Heylen, K. & Vanderstraeten, L. (2019). *Wonen in Vlaanderen anno 2018*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Luysterman, P. & Roelens, T. (2019), Goedkoopste woningen worden sneller duurder, *De Tijd*, retrieved on 12/03/2020 from <https://www.tijd.be/netto/vastgoed/goedkoopste-woningen-worden-snellder-duurder/10155028.html>
- McMeekin, A. & Southerton, D. (2012), Sustainable transitions and final consumption: practices and socio-technical systems. *Technology, Analysis and Strategic Management*, 24(4), 345-361.
- Peeters, L. (2019), *Beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2019-2024*. Vlaams Parlement: Brussel.
- Ponsaerts, S. (2019), Veel punten haalt overheid niet met Mobiscorpe. *Het Laatste Nieuws*, 19 juni 2019, 9.
- Pucher, J., & Buehler, R. (2008). Making Cycling Irresistible: Lessons from The Netherlands, Denmark and Germany. *Transport Reviews*, 28(4), 495-528.
- Reigner, H. (2016), Neoliberal Rationality and Neohygienist Morality. A Foucauldian Analysis of Safe and Sustainable Urban Transport Policies in France. *Territory, Politics, Governance*, 4 (2), 196-215.
- Rietveld, P., & Daniel, V. (2004). Determinants of bicycle use: Do municipal policies matter? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 38(7), 531-550.
- Schaubroeck, K. (2019), Slechte Mobiscorpe, nog slechtere belbusscorpe, *De Standaard*, retrieved on 12/03/2020 from https://www.standaard.be/cnt/dmf20190620_04470750
- Shove, E. (2010). Beyond the ABC: Climate Change Policy and Theories of Social Change. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(6), 1273-1285.

- te Brömmelstroet, M. (2014)**, Sometimes you want people to make the right choices for the right reasons: potential perversity and jeopardy of behavioural change campaigns in the mobility domain. *Journal of Transport Geography*, 39, 141-144.
- Van Den Bergh, G., Aeltermans, S., Mouton, V. & Engels, D. (2018)**, *Verkenning en ontwikkeling Mobiscore. Eindrapport*. Research report commissioned by Departement Omgeving Vlaanderen, Brussels.
- Verachtert, E., Mayeres I., Poelmans, L., Van der Meulen, M., Vanhulsel & M., Engelen, G. (2016)**, *Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen. Eindrapport*. Research report commissioned by Ruimte Vlaanderen, Brussels.
- Vlaamse Woonraad (2019)**. *Advies over klimaat en wonen - Advies 2019-11*, Brussel.
- Walker, G. (2014)**, Beyond individual responsibility. Social practice, capabilities and the right to environmentally sustainable ways of living (45-59) in Strengers, Y. & Maller, C. (2014) *Social Practices, Intervention and Sustainability. Beyond behaviour change*, Routledge.
- Weyts, B. (2016)**, *Een tandje bij voor de fiets. Een doelgericht Vlaams fietsbeleidsplan*. Brussel: Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb
Hoe muizen bergen baren

Tristan Claus¹

Stelling

38,7% van de Vlaamse parlementsleden is ook burgemeester of schepen. Wanneer de regelgeving een cumulerend politicus niet langer toelaat zijn/haar burgers te helpen bij individuele stedenbouwkundige projecten, neemt hij/zij de lokale problemen mee naar het Vlaams parlement in Brussel. Vervolgens wordt deze casuïstiek via decreten en besluiten opgeschaald naar generieke regelgeving.

1 Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning (AMRP) van Universiteit Gent, Vakgroep Civiele Techniek Sint-Pietersnieuwstraat 41 B2, 9000 Gent

Planning for People, Urbanity and Landscapes (P.PUL) Onderzoeksgroep van KU Leuven,
Departement Architectuur
Hoogstraat 51, 9000 Gent

tristan.claus@gmail.com

U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb

Hoe muizen bergen baren

Tristan Claus



Beste Walter De Donder,
Beste meneer de burgemeester,

Ik bewonder u voor uw barmhartigheid. Elke week neemt u de tijd om uw burgers te woord te staan op facebook-live. 'Hier ben ik, wat kan ik voor u doen?', zegt u dan. Al snel volgen de eerste reacties: 'Wat met de toenemende verstedelijking rond Brussel?', 'kunnen jullie de fietspaden aanpassen voor mijn elektrische scooter?' of 'wanneer krijg ik nu eindelijk een parkeerplaats voor mijn vrachtwagen?'. Geen enkele vraag is te veel voor u. Het was een slimme zet: via sociale media zo dicht mogelijk bij zoveel mogelijk burgers staan.

Laat mij daarom met een positieve noot beginnen: proficiat! Wat u doet, is een vorm van burgerparticipatie waarvan het effect uiteindelijk veel groter is dan via de meer gevestigde participatiekanalen (Depauw, 1996; Poggi, 1983). In tegenstelling tot deze laatsten, zijn uw facebooksessies immers voor iedereen toegankelijk. Het enige noodzakelijke attribuut is een smartphone of computer met internetverbinding en facebook-account. Zelf leert u zowel de behoeften van uw burgers kennen alsook de contraproductieve gevolgen van uw beleid, dat u vervolgens kan bijsturen. Bovendien maakt uw online dienstbetoon geen onderscheid tussen opleidingsniveau, afkomst of socio-economische status (Theobald, 1983). Electoraal zeer interessant voor u, want of je nu vuilnisman, arbeider, bankier of fabrikseigenaar bent, in het stemhokje is iedereen gelijk.

Maar wat u doet, is niet zonder gevaar. Door het willen oplossen van acute problemen, dreigen dienstverlenende politici zoals u de visie op de totale ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente te verliezen (Stoop, 2000). Door de facto de rol van de administratie over te nemen, ondermijnt u niet alleen de noodzakelijke langetermijnvisie voor een gedegen ruimtelijk beleid die door uw diensten wordt opgemaakt en bewaakt, maar kan ook een persoonlijk conflict over bevoegdheden ontstaan met uw ambtenaren (Renard, 1995; Claus & Leinfelder, 2019). Verder kunnen beslissingen op basis van dienstbetoon de normale besluitvormingsprocessen binnen de gemeente verstoren of vertragen (De Becker, 1984; De Winter, 1981; Huyse & Poulet, 1974; Rawlings, 1990). Burgers die de formele weg

bewandelen, zullen tenslotte gefrusteerd opmerken dat politiek gesteunde dossiers vaak sneller en op een hoger niveau worden afgehandeld (Claus & Leinfelder, 2019; Rawlings, 1990).

Met alle respect, maar het mag een opluchting heten dat u er niet in geslaagd bent om een zetel in het parlement te bemachtigen. Dat zou u immers in staat hebben gesteld om de door u gecapteerde, lokale, individuele onzekerheden van uw burgers door middel van decreten en besluiten te vertalen naar regionale, generieke zekerheden. 38,7% van de Vlaamse parlementsleden is ook burgemeester of schepen (Rodenbach et al., 2013). Wanneer de bestaande regelgeving niet langer toelaat hun burgers te helpen bij het vervullen van hun stedenbouwkundige dromen, nemen deze parlementsleden de lokale problemen mee naar Brussel. Vervolgens wordt deze casuïstiek via decreten en besluiten opgeschaald naar generieke regelgeving. In plaats van dat de berg een muis baart, baart de muis een berg.

Om te weten wat die stelling in de praktijk betekent, moeten we bijna 60 jaar terug in de tijd. In 1962 keurde het Belgische parlement voor het eerst een min of meer allesomvattende wet goed die tot doel had “s lands natuurschoon ongeschonden te bewaren”. Door met een bindende en verordenende kracht aan elke vierkante meter grond een bestemming toe te kennen, beoogde ze een vertraging van de ruimte-inname en een kwaliteitsgerichte benadering (Vanbelle, 1996). De praktijk draaide echter niet uit zoals gehoopt. Noodgedwongen besliste de Vlaamse regering dan ook in 1997 om voor het eerst een strategische langetermijnvisie goed te keuren. Onder het motto ‘Vlaanderen open en stedelijk’ moest het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – het resultaat van een sterke coalitie tussen planners, academici, ambtenaren en politici – eindelijk paal en perk stellen aan de ongebreidelde suburbanisatie. Het feit dat ook politici bij dit verhaal betrokken waren, impliceerde overigens dat ook strengere regels werden gestemd. In 1999 schafte het ‘decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’ een aantal bestaande regels af met ontwrichtende effecten op diezelfde langetermijnvisie (Belgisch Staatsblad, 8 juni 1999).

Maar dan ging de misnoegde burger langs bij de burgemeester. Onder het motto ‘geen stedenbouwkundig voorschrift zonder afwijkingen’ stemde het Vlaams parlement het ene wijzigingsdecreet na het andere. Zo kregen eigenaars van gebouwen met een functie die niet strookt met de bestemming permanent het recht om deze te verbouwen, herbouwen of uitbreiden (Belgisch Staatsblad, 3 augustus 2001). Later kregen zelfs eigenaars van gebouwen met wel de juiste functie op de juiste bestemming, de mogelijkheid deze naar een zonevreemde – lees: foute - functie te veranderen (Belgisch Staatsblad, 10 februari 2004). De zogenaamde opvolregel die van 1972 tot 1993 toeliet tussen twee bestaande woningen nieuwe woningen op te richten op percelen die niet voor woningbouw bedoeld zijn, werd gelukkig niet heringevoerd. Vlaanderen zou echter Vlaanderen niet zijn zonder een compensatie te voorzien. Indien het de afwerking van ‘wachtmuren’ betreft, hebben eigenaars alsnog de mogelijkheid woningen te bouwen op percelen die daar niet voor bestemd zijn (Belgisch Staatsblad, 15 mei 2009).

Politiek dienstbetoon draagt dus bij tot een voortdurende discrepantie tussen de strategische visie voor het Vlaamse planningsbeleid en de daadwerkelijke operationalisering ervan. Ondanks de goede voornemens, wordt ongeveer een derde van het Vlaamse grondgebied intensief gebruikt voor onder meer huisvesting, industriële en commerciële

doeleinden, transportinfrastructuur of recreatieve doeleinden. Onze befaamde lintbebouwing telt meer dan 13.000 kilometer, een afstand van Brussel tot Singapore (Pisman et al., 2018). Verder zijn we met voorsprong de meest verharde regio van Europa; maar liefst 15,8% van onze kleine Vlaamse oppervlakte is bedekt met een ondoordringbare laag beton of asfalt. Amper 30 procent van het regenwater sijpelt nog in onze bodem! Naast het gebrek aan water en het dodelijke hitte-effect dat daarmee gepaard gaat, kunnen bij hevige regenval onze riolen en rivieren het overtollige hemelwater niet meer slikken (Boeren et al., 2020).

Ironisch genoeg is de burger die haar lokale politicus om een dienst vraagt, vaak zelf het slachtoffer van de regelgeving die eruit voortkomt. Zo creëerde het decreet van 18 mei 1999 de mogelijkheid om een vergunning af te leveren voor hoevertoerisme in 'niet-leefbare landbouwbedrijven', op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft (Belgisch Staatsblad, 8 juni 1999). Deze bepaling moest, op vraag van enkele actieve landbouwers in financiële moeilijkheden, het mogelijk maken om met hoevertoerisme een bijkomend inkomen te verwerven. Landbouw als nevenbestemming werd echter in het decreet niet duidelijk gedefinieerd, met als gevolg dat bed & breakfasts opgestart werden in oude leegstaande boerderijen. Een paar paarden of geiten – eventueel een moestuintje – moest de landbouwactiviteit voorstellen (Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening, 2002).

Ik hoor u al vragen: 'Wat is er in hemelsnaam mis met een bed & breakfast in een oude boerderij?' Enerzijds niets, anderzijds alles. Al snel werd het stukje rond 'landbouw als nevenbestemming' als een drempel voor een algemener plattelandstoerisme gezien, waarna de Vlaamse regering besliste ze te schrappen en op basis van gelijkaardige verzoekjes aan te vullen met een lijst van toegestane functiewijzigingen (Belgisch Staatsblad, 10 februari 2004). En die lijst is lang; ons agrarisch gebied kenmerkt zich door villa's, schrijnwerkerijen, transportbedrijven, kinderdagverblijven, architectenbureaus, feestzalen, enzovoort. Noem het gerust de sluipmoord op het platteland. Naast de toenemende versnippering en het NIMBY-fenomeen van buurtbewoners die geen mestgeur in hun achtertuin verdragen, heeft het markeffect ervoor gezorgd dat een landbouwsite onbetaalbaar is geworden voor jonge, startende boeren (Renson, 2020). De boer wordt slachtoffer van zijn eigen verzoekjes bij de burgemeester.

Staat u mij, tot slot, een laatste bedenking toe. Aandachtig heb ik een aantal van uw facebooksessies gevolgd. Net toen ik op het punt stond om het weg te klikken, raapte een zekere Aaron zijn moed bijeen om een pertinente vraag te stellen: 'Wat zijn de kernpunten in het Ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant voor onze regio en hoe kan natuur in onze streek worden versterkt?' Super! Een burger die begaan is met de natuur kunnen we alleen maar toejuichen, toch? Uw antwoord daarentegen, was teleurstellend. 'Wel beste Aaron', zei u. 'Men zou een soort van verkavelingsstop willen invoeren vanuit Vlaams-Brabant, wat ik niet goed begrijp. Want mensen hebben bouwgronden en mensen hebben recht op die grond!' Dat klopt, meneer De Donder. Mensen hebben recht op die grond, net zoals onze aardkorst recht heeft op water, kinderen recht hebben op een veilige weg naar school en boeren recht hebben op een vruchtbare akker om te bewerken. De reden dat u dat zei, is gelijk ook de reden waarom ruimtelijke ordening een van de meest gegeerde departementen is voor politici. Niet omwille van de omvang van het budget of het aantal personeelsleden, maar omdat het aan belangrijke individuele belangen raakt, of die nu positief of negatief zijn. Ruimtelijke ordening zou echter ruimtelijke ordening niet zijn als

het niet een collectief en langdurig belang dient. Bij een optelsom van individuele belangen, op korte termijn en binnen het eigen kiesdistrict, is niemand gebaat. Ook niet die ene burger die u om een dienst vroeg via facebook-live.

Met vriendelijke groet,
Tristan Claus

Referenties

- Belgisch Staatsblad. (8 juni 1999).** *Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van ruimtelijke ordening.*
- Belgisch Staatsblad. (3 augustus 2001).** *Decreet van 13 juli 2001 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.*
- Belgisch Staatsblad. (10 februari 2004).** *Besluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.*
- Belgisch Staatsblad. (15 mei 2009).** *Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.*
- Boeren, I., Segers, T., Roelens, T., & Fluit, A. (19 juni 2020).** Het droogteprobleem in België uitgelegd. *De Tijd*. Opgehaald van <https://www.tijd.be/ondernemen/milieu-energie/het-droogteprobleem-in-belgie-uitgelegd/10234318.html>
- Claus, T., & Leinfelder, H. (2019).** De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen. *Ruimte & Maatschappij*, 11(1), 43–64.
- Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. (17 januari 2002).** *Vraag om uitleg van de heer Johan De Roo tot de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening, over plattelandstoerisme en ruimtelijke ordening.*
- De Becker, E. (1984).** *Het parlamentslid als makelaar in dienstbetoon.* Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Depauw, S. (1996).** Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing. *Res publica*, 38(1), 135-157.
- De Winter, L. (1981).** Particratie als blokkade. *De Nieuwe Maand*, 10(5), 334.
- Huysse, L., & Poulet, E. (1974).** De politisering van het openbaar ambt. *Kultuurleven*, 41(2), 294-304.
- Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G., & Poelmans, L. (2018).** *Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen.* Brussel: Departement Omgeving.
- Poggi, G. (1983).** Clientelism. *Political Studies*, 31(4), 662-667.
- Rawlings, R. (1990).** The MP's Complaint Service. *The Modern Law Review*, 53(1), 22-42.
- Renard, P. (1995).** *Wat kan ik voor u doen? Ruimtelijke wanorde in België: een hypotheek op onze toekomst.* Antwerpen: Icarus.
- Renson, I. (2020, 18 januari).** 'Omvolking' van het platteland: boerderij wordt villa of feestzaal. *De Standaard*. Opgehaald van https://www.standaard.be/cnt/dmf20200117_04810446
- Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013).** Tussen Dorpsstraat en Wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioen en cumulars?. In *De verkiezingen van 14 oktober 2012: de kracht van verankering?* (pp. 141-162). Vanden Broele.
- Stoop, P. (2000).** Samenwerken tussen politiek en administratie. *De Gemeente*, 75(527), 17-20.
- Theobald, R. (1983).** The decline of patron-client relations in developed societies. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 24(1), 136-147.
- Vanbelle, B. (1996).** Het Structuurplan Vlaanderen en het intermediair niveau in relatie tot het gemeentelijk niveau. *Planologisch nieuws*, 16(1), 65-71.

Zeker wonen

Een (voor)recht?

*Emilie Verwimp*¹

Stellingen

Een beleid gericht op “zeker wonen” betekent in Vlaanderen dat beleidsmakers moeten inzetten op een woningpatrimonium dat (1) waardevast (deel van gezinskapitaal), (2) geschikt en flexibel aanpasbaar naar behoeften van de levensfase en gebeurtenissen (epidemieën, langdurige ziekte, ...) en (3) duurzaam ruimtelijk gelegen is ten opzichte van noden van elke levensfase is.

De overheid verlaat de focus op woonmobiliteit (stimuleren van verhuizen) en creëert stimuli (zowel bewustwording als financieel) om starters op de koopmarkt te geleiden naar een woning voor het leven.

1 Departement Omgeving
Afdeling Beleidsontwikkeling en juridische ondersteuning
Emilie.verwimp@vlaanderen.be

Zeker wonen *Een (voor)recht?* Emilie Verwimp

Woningbezit zit diepgeworteld in de Vlaamse cultuur. De perceptie is dat een eigen woning financiële zekerheid biedt én mensen de vrijheid geeft om de woning aan te passen aan de eigen levensbehoeften. Beleid en regelgeving kennen een lange historie in het systematisch voeden en bestendigen van deze perceptie. Echter, in hoeverre geven de eigen woning en het beleid nog een antwoord op de onzekerheden van vandaag?

Iedereen zijn vaste stek

Een baksteen in de maag, onze wortels in de grond.

In verhouding tot onze buurlanden (NL: 68,9%, F: 65,1%, D: 51,5%) kent België een hoog eigenaarschap (72,3%). Bovendien kent de Vlaamse woningmarkt een eerder lage woonmobiliteit. De meeste verhuisbewegingen vinden plaats bij jongvolwassenen. Zodra ze een job vinden, huwen en kinderen krijgen, vermindert hun behoefte om te verhuizen snel. Ook mensen boven de 80 verhuizen vaker, veelal als gevolg van het overlijden van de partner en/of zorgnoden.¹

De meeste Vlamingen zijn honkvast. Dit ondanks veranderingen in hun leven die nieuwe eisen stellen aan de woning en de woonomgeving. Dit gebrek aan verhuisbereidheid komt enerzijds door de zekerheid die het eigenaarschap met zich meebrengt. Anderzijds door factoren die van een huis een thuis maken: de vertrouwdheid met de woning zelf, de band met de omgeving, contacten met burens, vrienden en familie in de omgeving. Dit maakt dat mensen bepaalde triggers nodig hebben om te verhuizen.

De meeste Vlamingen zijn niet geneigd te verhuizen om korter bij het werk te gaan wonen of te verhuizen naar een kleinere woning wanneer het gezin kleiner wordt. Pas wanneer de woning niet langer voldoet aan de fysieke noden van één van de bewoners, vergroot de verhuisbereidheid. In dat geval geeft 67% van de Vlaamse huishoudens aan dat ze zouden verhuizen, 18% ziet dit zeker en vast niet zitten (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Veel ouderen wonen dan ook nog in de woning die ze kochten als 20-30-jarigen toen ze trouwden en een gezin stichtten. Een deel van hen woont zelfs nog in de woning van hun ouders of gingen daar wonen toen deze overleden (Volkaert & De Decker, 2020). Het verbaast dus niet dat de woning van een oudere gemiddeld 45,7 jaar oud is. Meer dan 25% woont zelfs in een woning ouder dan 50 jaar. Een mogelijke verklaring voor deze beperkte verhuisbereidheid bij ouderen is dat ze de verhuis naar een woonzorgcentrum of assistentiewoning vaak als enige verhuisoptie zien. Alternatieven zijn vaak onvoldoende gekend, of onvoldoende aanwezig in de nabije omgeving (Pannecoucke & De Decker, 2017).

Niet alleen Vlamingen zijn honkvast. In Nederland deed men gelijkaardige vaststellingen: 72% van 75-plussers wil niet meer verhuizen aangezien ze hun woning en woonbuurt prettig vinden. Ook bij onze noorderburen vormen gezondheidsredenen of ouderdomsklachten de belangrijkste reden tot verhuis (CBS, 2020).

Wat ouder en vaker hulp nodig

Onze maatschappij vergrijsst. In 2017 was ongeveer 20% van de 6.516.000 Vlamingen 65 jaar of ouder. Het aandeel ouderen zal de komende 10 jaar sterk toenemen. Tegen 2030 zal maar liefst 24% van de bevolking 65 jaar of ouder zijn, 30% hiervan zal ouder dan 80 jaar zijn.

¹ www.gent.be/gentincijfers

In 2017 woonde slechts 5,3% (70.000) van alle 65-plussers in een woonzorgcentrum, terwijl er vijf keer zoveel 65-plussers (354.000) alleen woonden. Tegen 2030 komen hier ongeveer 99.000 alleenwonende ouderen bij. Zij zullen 15,2% van alle huishoudens uitmaken. Het aantal alleenwonende 80-plussers zal de komende 10 jaar stijgen met ongeveer 19%². De omvang van die toename varieert sterk tussen de gemeenten. De sterkste relatieve toename wordt verwacht in de Antwerpse Noorderkempen en in Limburg. Ook in de Kuststreek wordt een grote toename van het aantal alleenwonende 80-plussers verwacht. Deze ouderen hebben vaak hulp nodig en doen hiervoor eerder beroep op de mogelijkheden binnen de formele zorg, dan op de informele zorg waar het zorgbeleid sterk op aanstuurt. Ruim 1 op 3 personen van 65 tot 75 jaar geeft aan soms beperkt te zijn in zijn dagelijkse bezigheden omwille van een gezondheidsprobleem³. Bij mensen van 75 jaar en ouder verhoogt dit aantal naar 44%. Daarom hebben de oudste leeftijdsgroepen meer nood aan thuisverpleging. Ze willen hun kinderen of buren er niet mee belasten. De hoogste concentratie aan thuisverpleging, voor zowel de lichte als zware profielen, komt voor in de Westhoek en in ZO-Limburg (Zorg en Gezondheid, 2020).

Toch mag het aandeel van de informele zorg niet worden onderschat. In 2018 gaf maar liefst 32% van de volwassen bevolking aan dat ze minstens 1 keer per maand hulp of zorg bieden voor een ziek, gehandicapt of bejaard familielid, kennis of buur. Dit is een lichte stijging na de daling in het aantal geregistreerde mantelzorgers die de SCV-survey tussen 2011 (36%) en 2014 (28%) optekende. Het zorgbeleid zet dan ook sterk in op mantelzorg om zo ziekenhuisopnames te verkorten en de zorgnoden binnen de trend naar minder residentiële opname op te vangen.

Het aandeel intensieve informele zorg is het grootst op het platteland, in kleine steden en in verkavelingen. Het is lager in en rond de grotere steden.

Ondanks het uitgebreide zorgnetwerk in Vlaanderen gaf ongeveer één op vier ouderen met beperkingen in de gezondheidsenquête van 2018 aan dat ze bij het uitvoeren van huishoudelijke activiteiten niet op hulp kunnen rekenen. 17% gaf aan dat ze deze hulp best zou kunnen gebruiken (Demarest et al., 2019). Hieruit blijkt dat niet iedereen dienst kan doen op een zorgend familielid of thuishulp.

Vermaatschappelijking van de zorg stuit op zijn grenzen

De Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin omschreef de vermaatschappelijking van de zorg als volgt in haar visienota uit 2012:

“Verschuiving binnen de zorg waarbij ernaar gestreefd wordt om mensen met beperkingen, chronisch zieken, kwetsbare ouderen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, mensen die in armoede leven.... met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen. Begrippen die hierbij een rol spelen zijn onder meer desinstitutionalisering, community care, empowerment, kracht- en contextgericht werken, vraagsturing en respijtzorg”.

Concreet betekent dit dat informele zorg, door familie, vrienden, buren, ... een prominente rol speelt in het welzijnsbeleid, gevolgd door formele zorg. Pas in laatste instantie wordt

2 <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/aantal-alleenwonende-65-plussers-in-vlaanderen-stijgt-met-20-tussen-2017-en-2027>

3 <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/gezondheidsgerelateerde-beperkingen>

een verhuis naar een zorginstelling vooropgesteld. Dit klinkt fantastisch en het sluit aan bij de wens van veel mensen maar krijgt zo iedereen wel de zorg die hij/zij nodig heeft?

Om menswaardig zelfstandig te kunnen wonen, moeten volgens Golant aan vier basiswaarden worden voldaan (Golant, 2015):

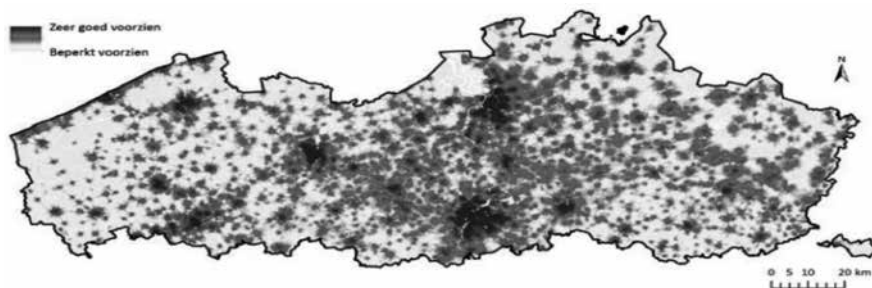
- De woning en zijn omgeving zijn aangepast aan de bewoner, of kunnen er aan aangepast worden.
- De bewoner kan rekenen op ten minste één familielid die, indien noodzakelijk, 24/7 voor diens zorg kan in staan; Deze persoon woont bij de oudere in of in de buurt.
- Betaalbare thuis- en gemeenschapszorg moet toegankelijk zijn.
- De ouderen kunnen terecht in leeftijds- of gezondheidsvriendelijke gebouwen, buurten en gemeenschappen die hun oudere bewoners een diversiteit aan infrastructuur en diensten bieden.

De woning en zijn omgeving zijn aangepast aan de bewoner of kunnen eraan aangepast worden

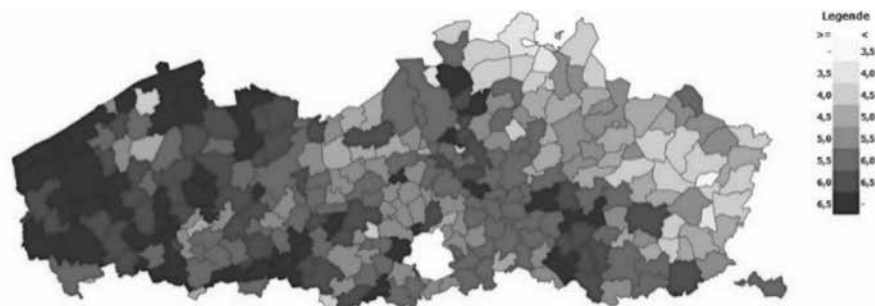
Het is belangrijk dat mensen beschikken over een *woning* die zelfstandig leven, op oudere leeftijd en/of bij slechtere gezondheid, toelaat. De woning moet dus aangepast, of eenvoudig aanpasbaar, zijn zodat drempels of trappen geen hinderpaal zijn om de woning zelf en essentiële ruimtes zoals toilet, bad- en slaapkamer te betreden. (Winters et al., 2018). 86% van de Vlamingen woont volgens de Woonsurvey 2018 in een niet aangepaste woning. De honkvastheid van de Vlaming maakt dat veel ouderen in een huis wonen dat ze als jongvolwassenen kochten. Van de ouderen beschikt slechts 21,6% over een aangepaste woning. (Heylen en Vanderstraeten, 2019) Bovendien geven veel ouderen aan dat ze een woning van matige of slechte kwaliteit hebben. (Pannecoucke en De Decker, 2017) Toch zijn ze meestal niet geneigd te verbouwen of te verhuizen. De Belgian Ageing Studies tonen aan dat slechts een kwart van de Vlamingen bereid is de woning te renoveren voor zorgnoden. Naar mate men ouder wordt, neemt deze bereidheid enkel af. Men stelt investeringen uit tot ze echt urgent zijn. Wanneer dat moment gekomen is, zien ouderen af van deze aanpassingen omdat ze de kosten en moeite niet in verhouding achten tot de winst in levenskwaliteit. De Vlaamse situatie verschilt van die in Nederland waar ouderen wel kiezen voor aanpassingen of een verhuizing. Zo moet 70% van de mensen van 55-65 jaar de trap nemen om vanuit de woonkamer naar bijvoorbeeld de bad- of slaapkamer te gaan terwijl van de 75-plussers nog maar 40% een trap als obstakel in huis heeft.

Naast de woning is het belangrijk dat ook de *woonomgeving* geschikt is voor de oude dag. Ouderen zijn vaak slechter ter been en verliezen soms op late leeftijd hun rijbevoegdheid. De woonomgeving kan zelfstandigheid ondersteunen. Het is onder meer belangrijk in de nabijheid van de woning te beschikken over basisvoorzieningen (winkel, apotheek, huisdokter, ...) en laagdrempelige toegang tot het openbaar vervoer. Een veilig en kwaliteitsvol openbaar domein en groen in de buurt kunnen contacten in de buurt helpen onderhouden. Ouderen blijven langer fit in buurten waar ze zelfstandig activiteiten kunnen blijven ondernemen. De onderstaande figuren tonen aan dat in Vlaanderen een mismatch bestaat tussen de plekken waar in de nabijheid veel basisvoorzieningen zijn en plekken waar de oudste ouderen wonen:

De woonomgeving van veel ouderen scoort vaak ook ondermaats op vlak van toegang tot openbaar vervoer of de kwaliteit van het publiek domein. Ouderen blijven bijgevolg vaak thuis waardoor ze hun conditie te weinig onderhouden, sociaal contact verliezen en sneller vereenzamen.



Figuur 1 Totaalscore voor basisvoorzieningen in Vlaanderen per ha (Bron: (Verachtert, et al., 2016)



Figuur 2 % Oudste ouderen (80+ jaar) in 2015 (Bron: Statistiek Vlaanderen – Structuur van de bevolking)

Continue zorg van familielid

De zorgvraag in Vlaanderen stijgt. Zorgbehoevende ouderen doen hiervoor een beroep op zowel formele als informele zorg. Formele zorg gaat over zaken als thuisverpleging en rusthuizen. Informele zorg kan gaan over allerlei hand- en spandiensten van familie, vrienden en burens tot volwaardige mantelzorg. Het Vlaams zorg- en welzijnsbeleid is gericht op meer ‘vermaatschappelijking van de zorg’. Hierdoor doen zorgbehoevenden meer en meer een beroep op informele zorg. Mensen krijgen meer zorg van hun naasten en blijven langer in hun eigen huis wonen.

Ook onder de mantelzorgers slaat de vergrijzing en de gezinsverdunding toe. Veel zorgbehoevende mensen hebben maar 1 of 2 kinderen die zorgtaken op zich kunnen nemen. Ze zijn vaak zelf al 60 jaar of ouder. Een ruim aandeel van de mantelzorgers zijn vrouwen die de zorg voor hun ouder(s) combineren met de zorg voor eigen (klein)kinderen. Hiernaast zijn ze, door de verhoging van de pensioenleeftijd, vaak ook nog (deeltijds) actief op de arbeidsmarkt. Bovendien wonen ouders en kinderen vaak niet meer bij elkaar in de buurt, wat de dagelijkse zorg bemoeilijkt.

Bovenstaande wordt door ouderen vaak als reden opgegeven waarom ze geen vragende partij zijn om de hulp van hun kinderen in te roepen. Uit de ouderenbehoefteonderzoeken blijft dat minder dan 2% van de ouderen bereid is om bij de kinderen in te wonen. In tegenstelling tot wat het idee van de vermaatschappelijking van de zorg nastreeft, geven ouderen vaak zelf aan dat ze niemand ten laste willen zijn. Ze doen liever dienst op professionele hulp (Pannecoucke & De Decker, 2017).

Toegankelijke en betaalbare thuis- en gemeenschapszorg

Vlaanderen kent een uitgebreid zorgaanbod waaruit mensen zelf kunnen kiezen welke diensten hun voorkeur genieten. Dit klinkt mooi, maar kent ook enkele nadelen. Door het sterk versnipperd bebouwingspatroon in Vlaanderen spenderen thuisverplegers maar liefst 20% van hun werktijd in hun wagen, onderweg van de ene naar de andere klant. Het verkokerde karakter van de thuiszorg leidt er dan weer toe dat mensen die gebruikmaken van verschillende diensten soms het gevoel hebben dat ze hun woning amper kunnen verlaten. Ze zitten thuis te wachten op de verschillende zorgverleners. Sommige mensen ervaren een zorgkundige in hun woning als een schending van hun privacy. Ze zijn zich er echter wel van bewust dat ze hierdoor langer thuis kunnen blijven wonen (De Decker, et al., 2018).

De betaalbaarheid van allerhande zorgvoorzieningen is cruciaal. Ouderen, hulpbehoevend en mantelzorgers bevinden zich vaak in een minder gunstige financiële situatie. Ouderen omwille van een pensioen dat vaak een stuk lager is dan het loon dat ze ontvinden tijdens hun professionele loopbaan. Mantelzorgers geven hun job vaak (deels) op om meer tijd te kunnen besteden aan de zorg (Bronselaer, Vandezande, Vanden Boer, & Demeyer, 2016).

Voldoende sociale contacten en vereenzaming tegengaan

Mensen zijn sociale wezens en hebben voldoende (toevallige) ontmoetingen nodig om zich goed in hun vel te voelen. De nabijheid van ontspanningsmogelijkheden en gerelateerde voorzieningen spelen hierbij een grote rol. Ouderen die kunnen deelnemen aan recreatieve, sociale en culturele activiteiten geven aan dat ze zich beter betrokken voelen bij de maatschappij, beter geïnformeerd zijn en dat ze zich meer gewaardeerd voelen (WHO, 2007). Opdat alle doelgroepen in onze samenleving gebruik kunnen maken van ontspanningsmogelijkheden en voorzieningen moeten deze uitnodigend en vlot en op een veilige manier bereikbaar zijn.

De coronacrisis toonde duidelijk aan dat er nog werk aan de winkel is. Plots ontsproten overal solidariteitsacties om mensen uit de nood te helpen die bijvoorbeeld niet zelf naar de winkel kunnen. Ook het gebrek aan voldoende ruimte voor ontspanning en beweging kwam pijnlijk aan het licht. De meest kwetsbare groepen in de samenleving werden hierbij bovendien het zwaarste getroffen.

Moving in time of Aging in (the right) place?

Voorgaande vaststellingen leren ons enerzijds dat het niet verstandig is een beleid te voeren dat zich voornamelijk richt op de woonmobiliteit en verhuisbereidheid. Slechts een klein deel van de doelgroep zal worden bereikt want het merendeel van de Vlamingen blijft behoorlijk honkvast. Anderzijds toonde bovenstaande ook aan dat zeker niet alle voorwaarden om mensen langer zelfstandig te laten wonen, zijn voldaan. Onze woning en woonomgeving biedt dus minder zekerheden dan ons wordt aangeleerd. Mensen hebben gedurende hun leven immers wisselende noden waaraan de woning en haar omgeving in veel gevallen niet is aangepast.

Een tweeledig beleid is noodzakelijk. Enerzijds moet er worden ingezet op het voorzien van aanbod op goed gelegen locaties. Anderzijds moet het zich richten op de bewustmaking en sensibilisering van de Vlaming om al bij de start van hun woonpad een woning te betrekken die met hen mee kan evolueren gedurende hun levensloop.

Gelijke kansen voor iedereen

Door de sterke vergrijzing wordt de nadruk aangaande onze zorgnoden vaak gelegd op ouderen, maar ook de overige leeftijdscategorieën mogen niet uit het oog worden verloren bij het uitstippelen van een ruimtelijk en zorg- en welzijnsbeleid. De mensen jonger dan 65 jaar maken 16,3% uit van de totaal aantal toegekende basiszorgprofielen maar schijnen soms vergeten te worden.

Niet iedereen beschikt over de mogelijkheden om zelf een woning te kopen. Veel mensen kiezen ervoor, of worden gedwongen, een woning te huren. Een deel van de bevolking heeft zelfs die zekerheid niet. Wonen is nochtans een basisbehoefte die noodzakelijk is om de sociale ladder verder op te kunnen klimmen. Nochtans is ons beleid vaak vrij eenduidig gericht op het doorsnee gezin van tweeverdieners en promoot het nog steeds het eigenaarschap. Hierdoor krijgt een groot deel van de bevolking minder kansen.

De corona-crisis plaatste deze ongelijkheid onder een vergrootglas. Zo laaide bijvoorbeeld de discussie op over de rechten van mensen met een tweede verblijf. Ook werden er veel maatregelen getroffen vanuit het standpunt van een middenklas gezin met een woning met tuin terwijl er veel mensen zijn die geen woning hebben en aangewezen zijn op het openbaar domein.

Nu er een tweede golf aan komt, valt het op dat er zich veel besmettingshaarden bevinden in armere wijken. Hier leven mensen vaak met te veel samen in kleine woningen en een groot deel van hun sociaal leven speelt zich af op straat.

Om zekerheid te bieden aan iedereen moet het beleid afstappen van het denken vanuit doorsnee gezinnen. Het moet zijn blik verruimen naar de hele samenleving en alle doelgroepen en levensstijlen die deze rijk is.

Kwalitatief aanbod op juiste locatie

Als we een beleid willen voeren dat mensen aanzet om op locaties te wonen met voldoende collectief vervoer en voorzieningen, dan moet op deze locaties een voldoende breed en betaalbaar aanbod beschikbaar zijn. Zo kunnen mensen effectief de keuze kunnen maken om op dergelijke locaties te wonen en er te blijven wonen.

Covid-19 legde de vinger op de wonde: mensen waren meer aangewezen op hun eigen woning en de directe woonomgeving. De bewegingsvrijheid werd sterk ingeperkt. Gezinnen moesten plots dag in dag uit in dezelfde leefruimtes wonen, werken, lesgeven (of volgen) en slapen. Het belang van een kwalitatieve woning en woonomgeving kwam zeer sterk aan het licht. Mensen hebben nood aan een woning die aangepast is aan de behoeften die gebonden zijn aan de levensfase waarin ze zich bevinden. Ze hebben nood aan voldoende ruimte om zich even terug te trekken en voldoende plaats om iedereen in het gezin te kunnen laten werken, leren, spelen, ... Ook een kwalitatieve woonomgeving en buitenruimte waarin men de nodige voorzieningen op korte afstand vindt en waar men voldoende kan bewegen en zich ontspannen, zijn cruciaal in het welbevinden van mensen. (Omgeving, 2020)

Vermaatschappelijking van de zorg vereist dat zorgvoorzieningen voldoende verweven voorkomen in ons woonweefsel. Veel ouderen en andere hulpbehoevenden staan weigerachtig tegenover grootschalige zorginstellingen. De coronacrisis, waarin ook (woon) zorgcentra zwaar getroffen werden, versterkte dit gevoel nog. De nood aan tussenoplossingen op kleinere schaal wordt des te groter. Initiatieven die een oplossing op maat, op relatief kleine schaal en in een huislijke sfeer aanbieden, zijn aan een sterke opmars bezig.

Door Corona kwam het aanbieden van zorg op schaal van de buurt meer in de kijker: allerhande solidariteitsinitiatieven kenden een sterke opmars. De lessen die uit deze crisis werden geleerd, moeten de basis vormen voor een beleid dat inzet op meer weerbaardere buurten waar het goed leven is voor iedereen.

We moeten afstappen van grootschalige voorzieningen aan de rand van steden, waarin mensen afgezonderd worden van het stads- of dorpsleven. Door meer kleinschaligere zorgvoorzieningen te verweven in het woonweefsel ontstaat een grotere betrokkenheid met de buurt. Als diverse overheden, private partners, experts en mensen uit de buurt betrokken worden vanaf de start van een project, dan kan dit een antwoord bieden op vragen en noden die leven in een bepaalde omgeving. Het over de grenzen van verschillende beleidsdomeinen heen werken, is noodzakelijk om mensen een zekere leefomgeving te kunnen bieden.

Sneller bewuste keuze maken

Eens mensen ergens gaan wonen, zijn ze honkvast. Eenmaal mensen de stap zetten tot het kopen of bouwen van een woning, moeten ze voldoende mogelijkheden krijgen om dit te doen op een goede locatie. Ze moeten ook ondersteund worden in het leeftijdsneutraal (ver)bouwen.

Mensen moeten ertoe aangezet worden om niet enkel te kijken naar de situatie waarin ze zich bevinden wanneer ze zich op de woningmarkt begeven, maar ook de blik open te houden voor de toekomst. Welke kost zal een woning met zich meebrengen wanneer kinderen met de wagen naar school en hobby's gebracht moeten worden, omdat het per fiets te ver of onveilig is? Iemand's mobiliteit kan op elk moment in het leven afnemen en zelfs verdwijnen. Kleine kinderen worden groot en krijgen andere noden. Volwassen kinderen trekken het huis uit en blijven niet steeds in de buurt wonen om zorg te verlenen,....

Verder kijken dan enkel het klassiek gekende eigenaarschap, kan hier een grote rol in spelen. De voor- en nadelen van andere beheers- en eigendomsvormen moeten zeker verder onderzocht worden. Zo kunnen wooncoöperaties een meer betaalbaar alternatief vormen, waarbij mensen wel hun hele leven in dezelfde buurt kunnen blijven wonen. In een woning die aangepast is aan de grootte van hun gezin en hun (zorg)noden, welteverstaan.

Niet enkel bij het ontwerp van woningen moet ingezet worden op een leeftijdneutrale inrichting, ook de leefomgeving zelf moet aangepast worden aan de noden van de gebruikers. Publiek domein moet benaderd worden met een ruime blik waarbij men tegemoetkomt aan de noden van diverse doelgroepen. Kinderen moeten er voldoende ruimte vinden om te spelen. Alsook een veilige route om naar school te wandelen of te fietsen. Jongeren moeten elkaar kunnen ontmoeten en voor ouderen moeten voldoende rustpunten ingelast worden zodat ze zelfstandig kunnen bewegen, bijvoorbeeld om naar de winkel te gaan.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het woon-, zorg- en ruimtelijk beleid dezelfde agenda moeten nastreven, en dat onderlinge samenwerking noodzakelijk is om de vooropgestelde doelen te verwezenlijken. Het is aangewezen dat het beleid (wonen, ruimte, zorg, ...) terzelfdertijd de volgende pistes bewandelt:

1. Het woningenbestand zo verder ontplooien dat woningen geschikt en/of eenvoudig aanpasbaar zijn voor veranderende noden per levensfase. Of, dat men in de nabije omgeving kan verhuizen naar een woning die wel aan de nieuwe noden voldoet;

2. Een basiskwaliteit ontwikkelen in elke woonomgeving zodat ze geschikt is voor elke levensfase: spelen, sporten, ontmoeten, basisvoorzieningen, groen, ... moeten toegankelijk zijn voor alle doelgroepen en aanwezig zijn op fiets- en/of wandelafstand;
3. Nieuwe woningen en residentiële zorgvoorzieningen enkel ontwikkelen op locaties goed ontsloten door collectief vervoer én op wandel- en/of fietsafstand van basisvoorzieningen;
4. Mensen er bewust van maken dat een woning op het moment van aankoop best voldoet aan de eisen van alle levensfasen (kleine kinderen, grote kinderen, werkzaam leven, ouderdom, ...), of hier relatief eenvoudig aan aanpasbaar is. Enerzijds moeten mensen aangezet worden tot het kopen of huren van een woning die aangepast is aan hun gezinssituatie. Anderzijds moeten mensen zicht krijgen op de verborgen kosten (vb. verwarming en onderhoud ongebruikte ruimtes, brandstof voor woon-werk-school vervoer, ...) die verbonden zijn aan een woning die niet aansluit op hun gezinssituatie.
5. De voor- en nadelen van diverse beheers- en eigendomsvormen verder onderzoeken. Deze kunnen een grote rol spelen in het voorzien in een betaalbaar woonaanbod, beter afgestemd op de gezinssnoden.

Wanneer het beleid lessen trekt uit de coronacrisis en de handen in elkaar slaat bij het aanpakken van de knelpunten in onze leefomgeving die erdoor in de schijnwerpers kwamen te staan, dan zal die een grote stap richting “Zeker Wonen” betekenen.

Referenties

- Bronselaeer, J., Vandezande, V., Vanden Boer, L., & Demeyer, B. (2016).** *Sporen naar duurzame mantelzorg. Hoe perspectief bieden aan mantelzorgers?* Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- CBS. (2020, juni 18).** Opgehaald van www.cbs.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/14/55-plussers-liefst-zo-lang-mogelijk-in-eigen-woning>
- De Decker, P., Vandekerckhove, B., Wellens, C., Volckaert, E., Schillebeeckx, E., & De Luyck, N. (2018).** *Vergrijzing op het platteland.* Brussel: VLM.
- Demarest, S., Gisle, L., Charefeddine, R., & Van de Heyden, J. (2019).** *Gezondheidsenquête 2018: Langdurige beperkingen.* Brussel: Sciensano.
- Golant, S. M. (2015).** *Ageing in the right place.* Baltimore/London: Health Professions Press.
- Heylen, K., & Vanderstraeten, L. (2019).** *Wonen in Vlaanderen anno 2018.* Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., Le Roy, M., Vanden Broucke, S., Vandekerckhove, B., & Winters, S. (2007).** *Wonen in Vlaanderen, de resultaten van de Woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningsschouwwing 2005.* Brussel: Departement RWO.
- Omgeving, D. (2020).** *COVID-19, Impact op het omgevingsbeleid, Een QuickScan van kansen en bedreigingen.* Brussel.
- Pannecoucke, I., & De Decker, P. (2017).** *Woonsituatie en -dynamieken bij ouderen: blijven of verhuizen?* Leuven: Steunpunt Wonen.
- Schockaert, I., Lodewijckx, E., & Pelfrene, E. (2016).** *Demografische uitdagingen voor het cohesiebeleid in Vlaanderen.* Brussel: SVR.
- Verachtert, E., Mayeres, I., Poelmans, L., Van der Meulen, M., Vanhulsel, M., & Engelen, G. (2016).** *Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen.* Brussel: studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Volckaert, E., & De Decker, P. (2020).** *Woonsituatie en -dynamieken bij ouderen. Kwalitatief onderzoek naar huurders in de stad en eigenaars op het platteland en in de stadsrand.* Leuven: Steunpunt Wonen.
- WHO. (2007).** *Global age-friendly cities: a guide.* WHO.
- Winters, S., Buyst, E., Ceulemans, W., Elsinga, M., Heylen, K., Ryckewaert, M., . . . Verbeek, G. (2018).** *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid. Versie 2018.* Leuven: Steunpunt Wonen.
- Zorg en Gezondheid. (2020, 03 19).** *Zorgzwaarte in de thuisverpleging – 2015.* Opgehaald van <http://www.zorg-en-gezondheid.be/Cijfers/thuisverpleging.pdf>

Iedereen ZEKER? (2)

Cateau Albers, Geiske Bouma, Rosamaria Olivadese, Marleen de Ruiter en Froukje Taconis

De integrale wijkaanpak: (on)zekerheid bij ruimtelijke transitie op wijkniveau – Handreikingen bij het identificeren en afwegen van belangen en kansen op wijkniveau

Jan Schreurs en Marc Martens

Wanneer onzekerheid productief wordt – Conceptsubsidie: een remedie tegen onbepaaldheid

Isabelle Loris

Woningmarktarena's – Hoe, met wie en waar in overleg treden om ruimtelijke doelen te realiseren?

Peter Vervoort, Sarah De Meyer en Niels Dabaut

Landschap als gids voor ontwikkelingen in een veranderende leefomgeving

De integrale wijkaanpak: (on)zekerheid bij ruimtelijke transitie op wijkniveau

Handreikingen bij het identificeren en afwegen van belangen en kansen op wijkniveau

Cateau Albers¹, Geiske Bouma², Rosamaria Olivadese², Marleen de Ruiter³ en Froukje Taconis¹

Stellingen

De wijk is hét schaalniveau om nationale ambities te realiseren: hier komen transitieopgaven samen en kunnen ze geïntegreerd worden. Een 'one solution fits all'-concept voor oplossingsrichtingen werkt echter niet.

Een integrale wijkaanpak vereist denkwerk vanuit transitie: de typologie van de wijk is niet leidend, maar de vervangings- of verdichtingsopgave in combinatie met een urgente transitieopgave. Daar dient de wijkspecifieke aanpak op te worden afgestemd.

'Zeker weten' is noodzakelijk voor een integrale wijkaanpak: de beschikbaarheid van data over de onder- en bovengrond op wijkniveau en gemeentelijk niveau is essentieel voor publieke en private stakeholders om belangen rationeel af te kunnen wegen. Een uitrolbaar dashboard op basis van data kan iedere gemeente een diagnose op wijkniveau bieden.

Voor noodzakelijke transitieopgaven dient zekerheid te worden geboden. Bij koppelkansen is de flexibiliteit van de aanpak leidend.

PosadMaxwan, TNO, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

PosadMaxwan
Binckhorstlaan 36
2516 BE Den Haag
cateau.albers@posadmaxwan.nl

1 PosadMaxwan

2 TNO

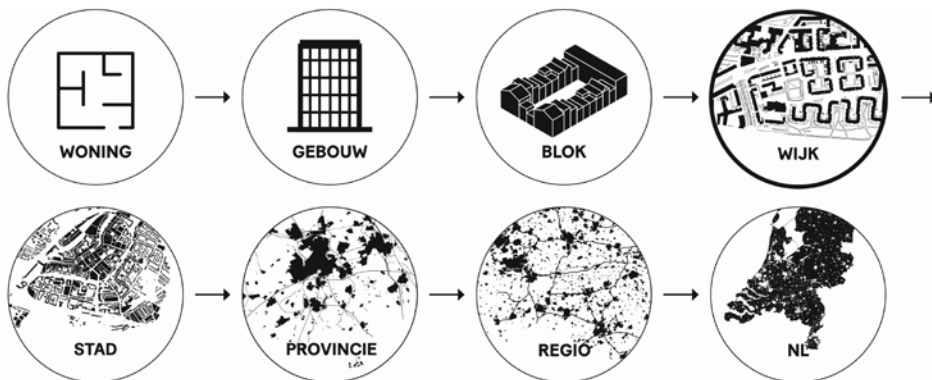
3 Atelier X, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De integrale wijkaanpak: (on)zekerheid bij ruimtelijke transitie op wijkniveau

Handreikingen bij het identificeren en afwegen van belangen en kansen op wijkniveau
Cateau Albers, Geiske Bouma, Rosamaria Olivadese, Marleen de Ruiter en Froukje Taconis

Europa bevindt zich in een kantelperiode: nu en in de komende decennia zal onze leefomgeving grote veranderingen ondergaan als gevolg van opgaven op het gebied van energie, klimaatadaptatie, mobiliteit, verstedelijking, natuurinclusiviteit en sociaal-economische verhoudingen. Aangezien de hoeveelheid ruimte beperkt is én opgaven urgent zijn, is er sprake van concurrentie tussen opgaven en hun oplossingsrichtingen. Oftewel, Nederland in transitie vraagt om een integrale, ruimtelijke aanpak.

Daar komt bij dat opgaven in veel gevallen vragen om structurele systeemveranderingen: transitie. Dat speelt op alle schaalniveaus. Een voorbeeld is de energietransitie: van een internationale politieke strategie (Klimaatakkoord van Parijs, European Green Deal) tot aan het nationale Klimaatakkoord met plannen voor windenergie en uiteindelijk de buurt-batterij om lokaal opgewekte zonnestroom in op te slaan. Op nationaal schaalniveau wordt met diverse beleidsinstrumenten en -documenten al richting gegeven aan deze structurele systeemveranderingen. De Omgevingswet gaat immers uit van een samenhangende benadering van de leefomgeving en met de Ontwerp Nationale Omgevingsvisie¹ wordt richting gegeven aan een gezamenlijke aanpak die leidt tot een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Ook in het Klimaatakkoord worden toezeggingen gedaan voor een integrale aanpak: “De Rijksoverheid biedt gemeenten en koepels ondersteuning aan om te komen tot concrete voorbeelden van ruimtelijk ontwerp om inpassing van de warmte-transitie in de gebouwde omgeving mogelijk te maken, in combinatie met andere opgaven die de komende jaren in buurten en wijken gerealiseerd moeten worden.” (Klimaatakkoord, p. 29). Zo wordt al het spanningsveld tussen integraal – sectoraal en centraal – decentraal opgezocht. De integrale intenties betekenen bovendien dat de ambities interactie en afstemming tussen alle schaalniveaus vereisen.



Integraliteit vraagt om interactie en afstemming tussen alle schaalniveaus. Op veel schaalniveaus zijn er concrete handreikingen voor een integrale aanpak; op het schaalniveau van de wijk is nog veel onzekerheid.

1 De Ontwerp-NOVI: <https://ontwerpnovi.nl/> (update volgt in september)

Bovenstaande ontwikkelingen tekenen de zoektocht naar integraliteit, die nog in volle gang is. Dat is voor een groot deel een ruimtelijke zoektocht. Daarvoor worden op hogere schaalniveaus toekomstbeelden geschetst, maar op lagere schaalniveaus wordt deze zoektocht steeds concreter. Uiteindelijk is het het schaalniveau van de wijk waar de nationale ambities daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden en waar de uitwerking in de ruimte direct zichtbaar is. Daarmee leent dit schaalniveau zich goed voor het versnellen en concreet maken van nationale ambities. Bovendien is het op wijkniveau eenvoudiger om de verschillende transitie te integreren en hier wijkspecifieke oplossingen voor te vinden. Het 'one solution fits all'-concept doet de wijk namelijk tekort.

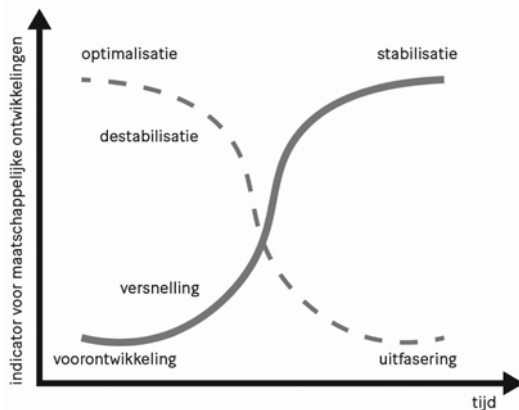
Toch komen op dit schaalniveau nog veel onzekerheden aan het licht, zowel voor overheden en professionals als bewoners. Hoewel er steeds meer voorbeelden van integrale oplossingsrichtingen verschijnen – zoals een mobiliteitshub waar verschillende functies als plug-ins aan kunnen worden toegevoegd, waaronder de eerder genoemde buurtbatterij – is een succesvolle wijkaanpak, waarbij meerdere ruimtelijke transitieopgaven gekoppeld aan zachte waarden (leefomgevingskwaliteit, inclusiviteit et cetera) worden geïntegreerd, nog allerm minst een standaard. Daar komt bij dat een integrale *ruimtelijke* benadering niet volstaat; ook het proces (planning, investeringen, contracten) moet hiervoor integraal afgestemd worden. Publieke en private stakeholders, waaronder bewoners, zijn daarbij sterk op elkaar aangewezen en dienen onderdeel uit te maken van het proces.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken erkent de onzekerheden in deze zoektocht en beseft tegelijkertijd dat wanneer opgaven sectoraal worden aangepakt, de claim op ruimte, geld, het incasseringsvermogen van bewoners en de beschikbare menskracht om tot realisatie te komen te groot zal zijn. Daarom heeft zij op het niveau van de wijk opdracht gegeven tot een onderzoek naar een integrale, ruimtelijke wijkaanpak – bedoeld om actief op zoek te gaan naar koppelingen en een integrale ruimtelijke benadering te zoeken voor de transitieopgaven. Met Atelier X als directe opdrachtgever – programmaonderdeel van de Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017 - 2020 'Samen werken aan ontwerpkracht' – wordt het belang van ontwerpend onderzoek en het overschrijden van sectorale grenzen automatisch onderschreven. Deze paper gaat in op handreikingen bij het identificeren en afwegen van belangen en kansen bij de integrale wijkaanpak, voortkomend uit het nog lopende onderzoek voor Atelier X.

Zeker weten: kop- en meelopers onder de transitieopgaven

De hoeveelheid transitieopgaven voor de komende decennia geeft uitdagingen, maar de aanpak en de vraag naar integraliteit geven minstens net zoveel uitdagingen. Wat in de praktijk vaak als uitdagend wordt beschouwd bij integraal werken is de veelheid aan opgaven, stakeholders en oplossingsrichtingen die in samenhang bekeken moeten worden. Eén voor één opgaven aanpakken is niet langer mogelijk; integraal werken vraagt om aandacht voor meerdere opgaven tegelijkertijd. De wil voor integraal werken is volop aanwezig, maar de uitwerking is complex. Aangezien het vaak gaat om lange termijninvesteringen, een straat die één keer in de vaak vijf à zeven jaar opengelegd mag worden (de zogenoemde 'graafrust'), veel stakeholders, ruimte die zo efficiënt mogelijk benut moet worden, urgente opgaven die nu om actie vragen et cetera, wordt 'zeker weten' steeds belangrijker. Daarmee wordt integraliteit lonend, omdat er kans is op meerwaarde in kwalitatieve zin én in termen van efficiëntie en effectiviteit. Wanneer men een systematische aanpak kiest, biedt het tevens de mogelijkheid om vroegtijdig inzicht te krijgen in tegenstrijdige en gezamenlijke belangen en dit mee te nemen in de besluitvorming.

Aandacht voor meerdere transitieopgaven tegelijkertijd betekent echter niet dat iedere opgave op hetzelfde moment moet worden aangepakt. Wél is het belangrijk om hier van tevoren bewust over na te denken. Dat is des te meer noodzakelijk, omdat een transitie omschreven wordt als een proces van fundamentele en (deels) onomkeerbare veranderingen (Lodder, Roorda, Loorbach & Spork, 2017). In feite gaat het om een machtswisseling van systemen, waarbij verschillende fasen onderscheiden kunnen worden. Dat maakt een transitie ingrijpend. Daar komt bij dat een transitie niet volledig beheersbaar is. Wel is het mogelijk om richting te geven aan transities en ruimte te creëren voor vernieuwing.



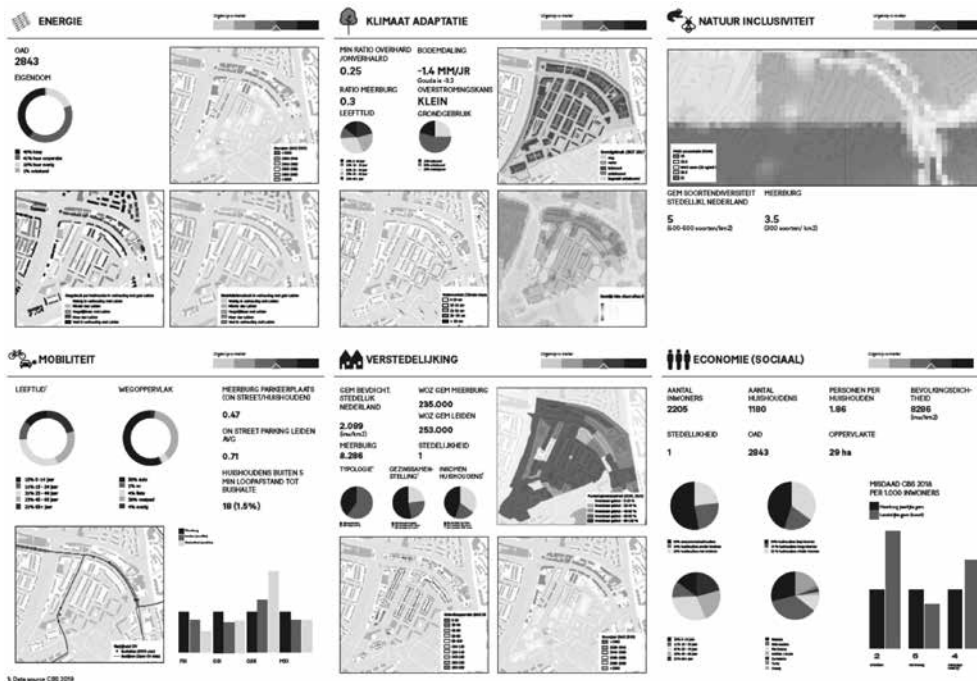
Een transitie is een proces van fundamentele en onomkeerbare veranderingen: een machtswisseling van systemen met verschillende fasen binnen. Dat maakt een transitie ingrijpend en geeft het gevoel dat de samenleving ‘kantelt’.

Hiërarchie in transitieopgaven aanbrengen

Juist omdat een transitie zo ingrijpend is, worden de transitieopgaven centraal gesteld in de integrale wijkaanpak. Een aanpak per wijktypologie is niet dekkend, omdat de urgentie van een opgave niet hetzelfde is voor alle wijken binnen één typologie. Daarmee volstaat één aanpak voor alle wijken in Nederland ook niet: de stap van generiek naar wijkspecifiek is altijd noodzakelijk.

De behoefte aan ‘zeker weten’ wordt vervolgens beantwoord door een hiërarchie in de transitieopgaven aan te brengen. Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van zes transities rondom de thema’s energie, klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit, mobiliteit, verstedelijking en economie (sociaal). Vervolgens wordt met behulp van GIS-data gediagnosticeerd welke opgaven er spelen in een wijk: is er sprake van hittestress, is er openbaar vervoer aanwezig, hoe scoort een wijk op leefbaarheid? Met deze kennis kan ook worden vastgesteld hoe urgent een opgave is en kan een score per transitie worden toegekend: hoe hoger de score, hoe urgenter de opgave.

Hoewel data veel zekerheid kan bieden, biedt dit onvoldoende basis voor de wijkaanpak. Onderzoek naar de dynamiek is een tweede vereiste. Daarbij wordt de kwantitatieve data aangevuld met kwalitatieve informatie, afkomstig van bewoners, stakeholders en bijvoorbeeld de gemeente. Met deze kennis wordt duidelijk waar veel aandacht voor is in de wijk, waar geld voor beschikbaar is en welke projecten of ambities stakeholders voorzien. Wanneer ook hier een score per transitie wordt toegekend, kan worden vergeleken of dit overeenkomt met de uitkomsten van de GIS-diagnose. Daarbij kan ook aan het licht komen of men alle opgaven wel in het vizier heeft.



Een impressie van de uitkomsten van de GIS-diagnose op wijkniveau. Door gebruik te maken van landelijke data, kan dit als een dashboard worden uitgerold voor iedere wijk in Nederland, aangevuld door lokale data.

Een uitrolbaar dashboard

Bovenstaande aanpak pleit ervoor om een uitrolbaar dashboard met data per wijk te ontwikkelen, zodat iedere gemeente – onafhankelijk van de aanwezige menskracht en kennis – in staat is een objectieve diagnose van een wijk te stellen voor alle opgaven en in een later stadium belangen rationeel af te wegen. Bovendien kunnen hiermee meerdere wijken vergeleken worden en kunnen opgaven wijkgrensoverstijgend worden aangepakt. Zo kan een eerste inschatting gemaakt worden of opgaven met kleinschalige oplossingen op gebouw- of blokniveau kunnen worden aangepakt of dat een grootschalige systeemverandering vereist is.



Hiërarchie in transitie om structuur aan te brengen in de integrale aanpak: de leidende opgave als koploper, de overige opgaven als meelopers en de ‘ingeplande’ aanleiding (verdichting, beheer, etc.) kunnen gekoppeld worden.

Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve informatie kan een diagnose worden opgemaakt voor de wijk met informatie per opgave. Hier kan vervolgens een hiërarchie van transitieopgaven uit worden opgemaakt. Er wordt een leidende transitieopgave benoemd: de koploper. Deze opgave kan het meest urgent zijn, maar het kan de opgave zijn waar veel aandacht en geld voor is. Deze opgave wordt leidend voor de aanpak van het gebied en welke actoren primair aan zet zijn. De overige opgaven, meelopers, worden door middel van koppelkansen integraal meegenomen in de aanpak. Door een hiërarchie aan te brengen binnen de veelheid aan opgaven, wordt er zowel ruimtelijk als procesmatig structuur geven aan de integrale wijkaanpak.

De aanleiding voor een wijkaanpak

De kwalitatieve (en soms de kwantitatieve) diagnose levert ook informatie op over het perspectief vanuit waar de gemeente opereert wanneer een wijk wordt aangepakt: de noodzaak voor verduurzaming van de wijk, voor fysieke wijkverbetering of voor sociale wijkverbetering (Uyterlinde, Hal, van, Kunst, Coen & Bouwman, 2019). Daaronder vallen ook ingeplande beheerwerkzaamheden, zoals renovatie van woningen of rioolvervanging. Door de aanleiding te betrekken in de wijkaanpak, kunnen beheer-, vervangings- en transitieopgaven integraal worden opgepakt en hoeft een straat bijvoorbeeld slechts één keer open worden gelegd om het riool te vervangen en een warmtenet aan te leggen (Kopgroep Stedelijk Beheer, 2020). Daarnaast kan beheer ook in het licht van transitie-ambities plaatsvinden, waarmee het jaarlijkse budget voor beheer in Nederland van 15 miljard euro in dienst kan staan van de transities. De aanleiding voor een wijkaanpak kan zo worden meegenomen in het bepalen van de hiërarchie van transitieopgaven. Hierbij is het met name om aanleidingen in de ondergrond vroegtijdig mee te nemen, aangezien er nog veel onzekerheid over de ondergrond heerst.

Visie op de wijk

Om te voorkomen dat keuzes enkel op basis van urgentie, ruimtelijke claims per transitie en afstemming qua planning worden gemaakt, is het in de eerste fase van de wijkaanpak ook essentieel om gezamenlijk een visie op de wijk te creëren. Ambities en doelstellingen in bovenlokale beleidsdocumenten vormen daarvoor de basis, maar dat vraagt nog om een ruimtelijke, wijkspecifieke vertaalslag. Ook trends in de samenleving spelen hierbij een rol, zoals de recente omslag naar thuiswerken door COVID-19 en de impact op het mobiliteitsstelsel. Dit biedt bovendien kansen om bewoners te betrekken in het proces en de behoefte aan 'zeker leven' te beantwoorden: wat voor toekomstbeeld hebben zij voor ogen? Daarnaast kan onderzocht worden in hoeverre een wijk openstaat voor verandering of dat er veel weerstand heerst. Wanneer bewoners zich betrokken voelen bij de wijk, biedt dit mogelijkheden voor een bottom-up benadering van transitieopgaven en ruimte voor lokale initiatieven. De lokale kennis en behoeften kunnen juist gevonden worden bij inwoners die al enige tijd in een wijk wonen.

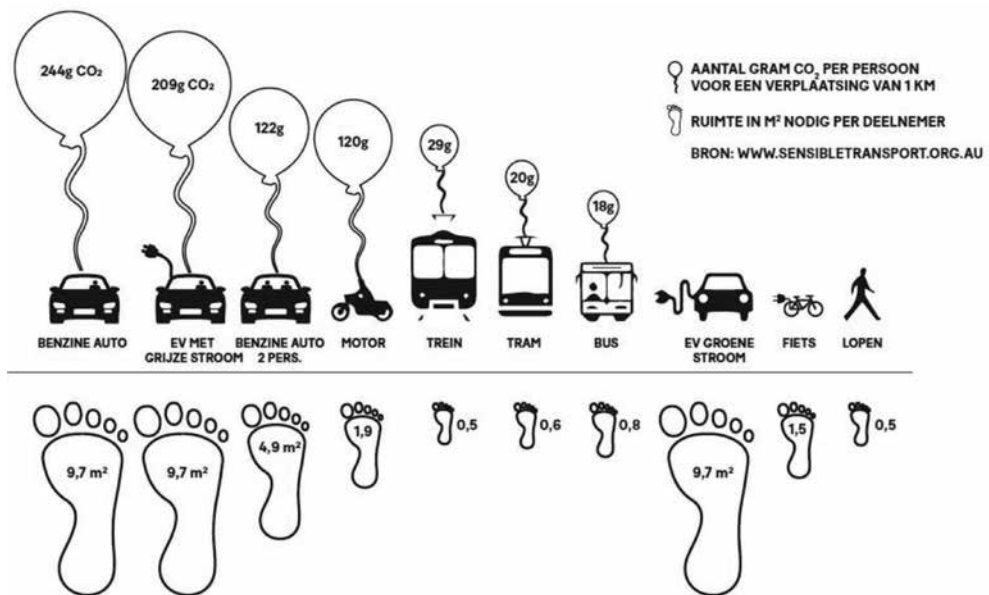
Zeker plannen: afstemming qua ruimte én proces

De diagnose van een wijk en de hiërarchie in opgaven bieden de basis voor de wijkaanpak. De volgende stap is afstemming qua ruimte en proces. Opgaven moet niet alleen ruimtelijk geïntegreerd worden, maar ook qua planning en investeringen ten behoeve van de efficiëntie en effectiviteit. Dat vraagt om samenwerking tussen stakeholders, waarbij de gemeente als wijkregisseur optreedt. Het doel hierbij is om gezamenlijke en tegenstrijdige belangen te identificeren en af te wegen. Gegeven de toegenomen complexiteit van de opgaven, vraagt de rol van wijkregisseur meer competenties; er is een nieuwe aanpak en er

zijn nieuwe instrumenten nodig om de transitieopgaven ruimtelijk, financieel en organisatorisch in samenhang op te pakken.

Identificatie en afstemming van ruimtelijke belangen

Wanneer de transitieopgaven in beeld zijn, kan ook de ruimtelijke claim inzichtelijk worden gemaakt. Door dat in kaart te brengen, wordt duidelijk waar de grootste ruimtelijke druk heerst, of de bestaande capaciteit optimaal benut wordt en of ruimtelijke claims gereduceerd kunnen worden door andere systeemkeuzes te maken. Zo kan het zijn dat veel opgaven ruimte in de ondergrond vragen, wat lastig op te vangen is op andere plekken. De capaciteit van de ondergrond kan daarmee leidend zijn voor wat er bovengronds mogelijk is. Wanneer veel opgaven echter ruimte op maaiveld vragen, kan bijvoorbeeld de parkeerstrategie worden aangepast om de ruimtelijke claim te reduceren of kan er worden uitgeweken naar daken van gebouwen. De hiërarchie in transities, de aanleiding en de visie op de wijk blijven hierbij leidend.



Mobiliteit is één van de thema's met een forse ruimtelijke claim in de openbare ruimte. Strategisch kiezen voor bepaalde modaliteiten biedt de mogelijkheid op een forse reductie van de ruimtelijke claim én de CO₂-uitstoot per verplaatsing. Bron: www.sensibletransport.org.au

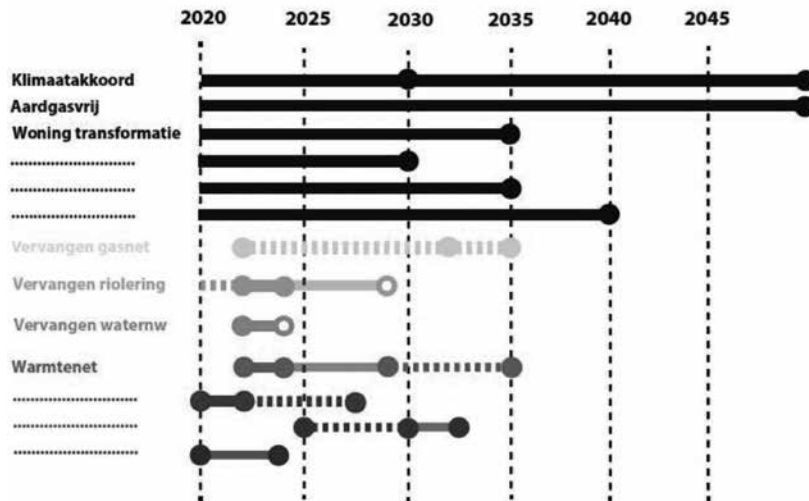
In deze fase is het belangrijk om schaalniveau-overstijgend te werk te gaan. Bij systeemkeuzes is het in de eerste plaats de vraag in hoeverre er een beroep moet worden gedaan op de ruimte in de wijk. Wordt er in de regio gekozen voor grootschalige energieopwekking buiten het bebouwd gebied (beperkte impact op de ruimte in de wijk) of wordt er volop ingezet op kleinschalige initiatieven in de wijk (grote impact op de ruimte in de wijk)? Kiest een gemeente voor een vergaande mobiliteitsstrategie met een grote rol voor actieve modaliteiten en het openbaar vervoer? Of blijft de auto (ruimtelijk gezien inefficiënt) een belangrijke plek innemen?

Daarnaast kan een beroep worden gedaan op de verschillende eigenaren in het gebied. Voor klimaatadaptatie en natuurinclusiviteit is de hoeveelheid en kwaliteit van het openbaar groen en water een belangrijk gegeven, maar ook collectieve en private tuinen, daken en

gevels kunnen een grote rol spelen. Wanneer er grote behoefte is aan meer groen en water, kan de gemeente zich samen met bewoners inzetten om bijvoorbeeld tuinen te ontharden.

Identificatie en afstemming van procesmatige belangen

Tegelijk met de ruimtelijke belangen kan ook identificatie en afstemming van procesmatige belangen plaatsvinden. Bovenlokale doelstellingen, beheerwerkzaamheden, afschrijvings-termijnen en ambities/projecten van bijvoorbeeld netbeheerders worden samen opgenomen in een tijdlijn, waarbij onderzocht kan worden of opgaven versneld of vertraagd kunnen worden. Vaak bestaat er nog een tweedeling tussen stadsontwikkeling en stadsbeheer, terwijl samenwerking veel kansen oplevert. Ook dit is wijkgrensover-stijgend, want voor de aanleg van een warmtenet is men bijvoorbeeld afhankelijk van de beschikbaarheid van een warmtebron buiten de stad. Door ontwikkelingen rondom de warmtebron te versnellen, kan voorkomen worden dat een lekkend gasnet vervangen wordt door een nieuw gasnet met een afschrijvingstermijn van veertig jaar, en kan een warmtenet aangelegd worden. Goede samenwerking is hiervoor noodzakelijk. Daarnaast is het belangrijk om onderscheid te maken in processtappen die lokaal geregeld kunnen worden en processtappen met bovenlokale afhankelijkheden, wat inzet van bovenlokale overheden vraagt.



Impressie van een tijdlijn voor de identificatie en afweging van procesmatige belangen, waarin doelstellingen, beheerwerkzaamheden, ambities en afschrijvingstermijnen zijn opgenomen.

Integraliteit mogelijk maken voor stakeholders

Met name bij de identificatie en afweging van procesmatige belangen blijkt in de praktijk hoezeer ondersteuning van het Rijk een verschil kan maken. Het Rijk kan helpen bij de prioritering binnen een gemeente, maar ook bij het versnellen van transitie: eventuele knelpunten in wet- en regelgeving kunnen worden herzien en stimulansen kunnen worden geïntroduceerd om stakeholders te laten verduurzamen. Een gemeente kan vervolgens als wijkregisseur optreden om het proces tussen stakeholders te begeleiden. Een tweede handreiking kan zijn dat het Rijk zich in gaat zetten om bovenlokale afhankelijkheden te versnellen: bij bovengenoemd voorbeeld van de warmtebron buiten de stad en het warmtenet in een wijk is bovenlokale infrastructuur noodzakelijk. Als we integraal willen werken op wijkniveau, moet de infrastructuur wel tijdig worden aangelegd – een

verantwoordelijkheid van bovenlokale partijen, waar het Rijk ondersteuning en vaart achter kan zetten. Een derde handreiking speelt in op gemeenten die ruimtelijk gezien opgaven gelijktijdig kunnen aanpakken, maar waarbij de middelen gelijktijdige uitvoering niet toelaten of stakeholders kampen met onvoltooide afschrijvingstermijnen. Dat is een belangrijk aandachtspunt, aangezien de planning een grote impact kan hebben: als je niet op tijd bent, ligt er weer voor veertig jaar een gasnet in de wijk! Gemeenten en stakeholders zouden gezamenlijk innovatieve businesscases moeten ontwikkelen, waarbij de 'winst' van het gelijktijdig aanpakken van verschillende opgaven, benut wordt voor de voorinvesteringen die vaak nodig zijn om een integrale aanpak mogelijk te maken.

(On)zeker oplossen: van ingrepen op systeemniveau tot aan de geveltuin

Wanneer ruimtelijke en procesmatige belangen zijn geïdentificeerd en afgewogen, wordt steeds duidelijker welke oplossingsrichtingen voor de hand liggen. Zo kan de ruimte in de ondergrond zeer bepalend zijn, kan de nadruk liggen bij ingrepen op maaiveld of wordt er gekozen voor zeer kleinschalige initiatieven. Een zorgvuldige voorbereiding, door middel van het doorlopen van de voorgaande stappen, biedt zekerheid bij het oplossen. Die zekerheid is vereist bij het maken van ruimtelijke, strategische (systeem)keuzes met betrekking tot de aanleiding en leidende, urgente transitieopgave, zodat doelstellingen worden gehaald en urgente opgaven worden beantwoord. Vervolgens kan binnen een systeemkeuze meer flexibiliteit aan oplossingsrichtingen en ruimtelijke bouwstenen worden toegekend: zo kan als aanvulling op een systeemverandering in het groenblauwe netwerk worden gekozen om met bewoners een geveltuinproject op te zetten. Daar ligt de vrijheid voor bouwstenen met onzekere efficiëntie en effectiviteit, gezien bij dit voorbeeld de afhankelijkheid van de inzet van bewoners.

Een integrale wijkaanpak is nog allerm minst standaard en het is de vraag of er een 'standaard' mogelijk is, aangezien iedere gemeente en wijk verschillen in organisatie, context en opgaven. Wel is het waardevol om de aanpak te blijven ontwikkelen door tussen steden en wijken lessen en *best practices* te delen. City Deals kunnen daar een bijdrage aan leveren. City Deals zijn bestuurlijke afspraken met een thematische insteek, en hebben als doel om innovatie aan te jagen bij grote stedelijke veranderopgaven en maatschappelijke vraagstukken. Steden en kennisinstellingen op dit thema krijgen zo een stimulans om te gaan experimenteren, kennis uit te wisselen en vervolgonderzoeken te organiseren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft nu een City Deal in verkenning rond een integrale aanpak van transitieopgaven. In de City Deal zullen steden samenwerken aan een integrale aanpak van programmering, ontwerp, investeringen en beheer waarin samenwerking tussen de verschillende stakeholders, een focus op de kwaliteit van de leefomgeving en het realiseren van de ambities uit de omgevingsvisie centraal staan. De departementen BZK, LNV en IenW zijn betrokken bij de City Deal, en er lopen gesprekken met 17 steden om tot ondertekening te komen op 29 oktober. Daarmee wordt onderschreven dat toewijding vanuit overheden, kennisinstellingen, stakeholders en inwoners cruciaal is om wijken als 'koplopers' te laten pionieren en met elkaar stappen te zetten richting een duurzamere leefomgeving.

Referenties

- Lodder, M., Roorda, C., Loorback, D. & Spork, C. (2017). *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag.
- Klimaatakkoord (2019). Den Haag
- Kopgroep Stedelijk Beheer (2020). *Stedelijk Beheer werkboek*
- Kuiper, R. (2018). *Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie. Het Kabinetsperspectief NOVI en de Omgevingswet*. Den Haag: PBL
- Omgevingswet, 2016, Den Haag
- Uyterlinde, M., Hal. A. van, Kunst, A., Coen, M. & Bouwman, R. (2019). *Betere wijken dankzij de energietransitie*. Platform31 / Nyenrode Business Universiteit

Wanneer onzekerheid productief wordt

Conceptsubsidie: een remedie tegen onbepaaldheid

Jan Schreurs en Marc Martens¹

Stellingen

Onzekerheid is als een lichtbak voor planners.

Conceptuele creatie veert op in condities van 'onzekerte'.

Een 'masterplan' kan een open concept zijn.

Een collectief leerproces kan de toekomst repeteren.

1 KU Leuven / ba-p
jan.schreurs@kuleuven.be / marc.martens@ba-p.be

Wanneer onzekerheid productief wordt

Conceptsubsidie: een remedie tegen onbepaaldheid

Jan Schreurs en Marc Martens

Onzekerheid is hot. De Covid-19 crisis is een pertinente illustratie van hoe onzekerheid weegt op besluitvorming. De combinatie van gebrek aan akkoord over prioriteiten (gezondheid, economie, educatie, cultuur, ...) en grondige twijfel over de aanpak (cfr. aanhoudende discussies over mondkapjes, testen, contactonderzoek, apps, allerhande varianten van lockdown, ...) leidt tot onbedachtzaam experimenteren en ad hoc beslissingen. Een dergelijke combinatie van meningsverschillen over doelstellingen en gebrekkige inzichten in middelen om deze te bereiken leidt tot “chaotische” besluitvormingssituaties (Christensen, 1985). Dergelijk onherleidbare onzekerheid is ook typisch voor ruimteplanning (Bertolini, 2010). We vragen ons dus af: Welk beeld van de toekomst wapent ruimteplanning tegen dergelijke structurele onbeslistheid of onbepaaldheid? Hoe trachten actoren niet-reduceerbare onzekerheid terug te voeren naar een (meer) handelbare situatie. De paper bespreekt in het eerste deel hoe planning en onzekerheid met elkaar verbonden zijn, waarom het begrip ‘onzekerheid’ daarbij te vaag is, hoe ontwerptheorie onzekerheid kadert als ‘wicked’ (Rittel & Webber, 1973) – wij noemen het ‘onzekerte’ – en hoe deze handelbaar kan gemaakt worden door het creëren van werkhypotheses. In het tweede deel analyseert de paper die werkwijze aan de hand van twee cases die het instrument ‘conceptsubsidie’ inzetten om toekomstige ontwikkelingen richting te geven en toch open te houden voor het onverwachte. Het laatste deel benoemt elementen die conceptsubsidies produceren in dialoog met een conditie van onzekerte.

Planning in/en onzekerheid

Onzekerheid als conditie

Omgaan met onzekerheid hoort tot de essentie van planning

Onzekerheid is een centraal thema in planning. Daar zijn drie belangrijke redenen voor. Ruimteplanning is toekomstgericht (Hillier, 2010). Ruimteplanners streven structurele verbeteringen en/of transformatieve veranderingen na (Albrechts, 2010), zowel op korte als op lange termijn. Die toekomst zijn per definitie onkenbaar en bijgevolg onzeker (Bertolini, 2010). Hoe verder in de toekomst, hoe moeilijker precieze doelstellingen en opgaven kunnen gedefinieerd worden en hoe onzekerder de realisatie van voorstellen wordt. Ook op korte termijn zorgt de fluïditeit van de samenleving (Baumann, 2005) voor een conditie van onzekerheid ten aanzien van procesverloop, veranderingen in gebruik en ontwikkelingskansen (Havik, Patteeuw & Teerds, 2011).

Over de toekomstige consequenties van planningsacties bestaat bovendien weinig zekerheid (Meyers, 2001; Bertolini, 2010). Zelfs wat vandaag wordt uitgevoerd kan gevolgen hebben die niet voorzien waren, want de wereld is complex. Nieuwe, onvoorspelbare karakteristieken duiken op in niet-lineaire processen (Hillier, 2010), zodat de kennis over de doelmatigheid van de middelen beperkt is.

Ten derde beogen ruimteplanners verbeteringen voor de samenleving. Beslissingen over (toekomstige) acties vergen dus overeenstemming tussen een groot aantal – vaak erg verscheiden – stakeholders (Meyers, 2001; Bertolini, 2010). Verschillende belangen(groepen), verschillende machtsposities, verschillende culturen, ... vormen samen een kluwen van argumenten dat niet evident tot een consensus leidt. Meestal bestaat bovendien onenigheid over prioriteiten tussen te bereiken doelen (gezondheid, economie,

milieu, ...). Dus sluipt onzekerheid zowel in het begrijpen als in het beantwoorden van uiteenlopende vragen, wensen en verlangens, in het onderling afstemmen ervan, in het rechtvaardig inzetten van middelen, ...

In het licht van deze argumenten is het vinden van manieren om met die fundamentele onzekerheid om te gaan de centrale taak van planners (Bertolini, 2010: 413). Elisabete Silva stelt zelfs: *“dealing with uncertainty is a duty of planning”* (Silva, 2002: 336; Gunder & Hillier, 2009: 24).

‘Onzekerheid’ is een te ruim en verwarrend begrip voor planning

Ruimteplanners, die bij hun opdracht in gecompliceerde condities van onzekerheid verkeren, volharden echter eveneens in het zoeken naar zekerheid, niet in het minst omdat de samenleving dat van hen verwacht. In weerwil van ‘onzekerheid’ is ‘zekerheid’ het kompas waarop gevaren wordt. *“Core to spatial planning practice is the provision [...] of future ‘certainty’ in a complex, unstable, dynamic and inherently uncertain world. As Christensen [...] wrote, ‘planners hate uncertainty as much as other people do, and spend their working lives trying to reduce it’.”* (Gunder & Hillier 2009: 23). Hopen op verbetering verlangen mensen naar verandering maar vrezen tegelijk de mogelijke gevolgen ervan. Die dubbelzinnige houding, zoekend naar zekerheid-in-onzekerheid, maakt van ‘onzekerheid’ een moeilijk te vatten begrip. En dat is niet de enige reden.

‘Onzekerheid’ is zeer omvattend. Het begrip wordt ingezet voor zowel objectieve als subjectieve factoren. In de huidige situatie met een acute pandemie en meervoudige latente dreigingen staat ‘onzekerheid’ zowel voor onvoldoende weten (bijvoorbeeld onvoldoende informatie hebben over de aard en de evolutie van het virus), als voor onrust ten opzichte van mogelijke ontwikkelingen die ons leven zullen veranderen, alsook voor een gemis aan zelfzekerheid bij het uitvoeren van maatregelen. De term heeft duidelijk een ruim bereik, met naast cognitieve, ook affectieve en conatieve aspecten.

‘Onzekerheid’ is te categorisch. ‘Onzekerheid’ roept ‘zekerheid’ op en dus een beeld van twee complementaire, elkaar uitsluitende termen. In concrete situaties lukt het echter niet om die dichotomie aan te houden. Zekerheid en onzekerheid omspannen een gradiënt van (on)zekerheden: twijfel, vermoeden, voorwaardelijke zekerheid, gewenning aan (on)zekerheid, ...

‘Onzekerheid’ is te radicaal. Ook al zijn we onzeker over wat er morgen zal gebeuren, we weten een aantal dingen met grote zekerheid, bijvoorbeeld dat er nadien een nieuwe dag komt, dat levende wezens minstens lichtjes zullen veranderen, ... Omgekeerd zijn we zeker te sterven maar weten niet waar, wanneer, hoe, waarom, ... Gelijklopend met de onzekerheid die ons vaak overvalt, blijft stellige zekerheid overeind.

Het begrip ‘onzekerheid’ is dus problematisch en doet ons zoeken naar een alternatieve benadering en begrippen.

Onzekerheid als productieve factor

De toekomst repeteren

Toekomstgericht werken-in-onzekerheid hoort tot de essentie van ruimteplanning. Onzekerheid is een conditie. Hoe we ons daarbij voelen hangt in grote mate af van ons beeld van de toekomst. Jacques Derrida onderscheidt twee verschillende betekenissen, samenhangend met twee Franse benamingen. Futur is hetgeen zal zijn, later, en dat we menen te kennen als een herhaling van het verleden. Avenir (à-venir) is wat kan komen, refereert aan iemand die komend is, wiens komst totaal onverwacht is. *“So if there is a real future beyond the other known future, it’s l’avenir in that it’s the coming of the Other when I am completely unable to foresee their arrival.”* (White, 2007: 407)

We herkennen dit verschil in twee manieren van spreken: 'dàt is de toekomst' (en ze zal succesvol zijn) en 'je hebt nog een toekomst' (maar ik ken ze niet). Al kan men de toekomst niet kennen, op het onverwachte kan men zich voorbereiden. In de herberg bereidt de waard zich voor op de gasten, ook al weet hij niet wie er zal komen. Hij oefent die ongekende toekomst in door zich situaties voor te stellen (er zullen veel klanten komen of weinig, één grote groep of meerdere kleine families, moeilijke klanten of meegaande, ze zullen veel eten of weinig, ...) en er een gepaste aanpak bij te bedenken. Hij bedenkt 'wat als'-scenario's als "a way of "rehearsing the future" through a simulated journey into a future that has already been made: "Scenarios help decision makers create a database of future memories that they can access when the future actually arrives." (Tyszczyk, 2012: 135). Via scenario's het onbekende repeteren en een toekomst(tig) geheugen aanmaken, bereidt voor op het onbekende en helpt om te gaan met ... laat het ons 'onzekerthe' noemen: *futur* geschoven over *avenir*, overlappend en elkaar miskennend, zekerheid-in-onzekerheid, on-zekerthe.

Onzekerheid als 'onzekerthe'

Onzekerthe is een belangrijke factor bij het nemen van beslissingen over toekomst-gericht handelen. Een belangrijke reden waarom ruimteplanning bewust moet omgaan met onzekerthe ligt besloten in het karakter van de planningsopgaven zelf. Een klassiek geworden uitdrukking daarvoor is 'wicked problems': kwaadaardig, vicieus, bedrieglijk, ... (Rittel & Webber, 1973: 160). Zelfverzekerdheid bij het oplossen ervan is niet evident. Onzekerthe over de aanpak is ingebakken.

Horst Rittel, die het begrip ten aanzien van planning ijkte, definieert *wicked problems* als "class of social system problems which are ill-formulated, where the information is confusing, where there are many clients and decision makers with conflicting values, and where the ramifications in the whole system are thoroughly confusing" (Rittel, geciteerd in Buchanan, 2009: 97). De hogergenoemde factoren van 'onzekerheid' (onduidelijke doelstellingen, verwarrende informatie over de toekomst, conflicterende verwachtingen, onduidelijkheid over effecten) komen voor in deze beschrijving van situaties waar planners mee geconfronteerd worden bij iedere nieuwe opgave.

Richard Buchanan wijdt de door Rittel benoemde karakteristieken van *wicked problems* aan het gegeven dat ontwerpsituaties "indeterminate" zijn. Het woordenboek lijkt dat als: "onbepaald, vaag, onbeslist". Het voorbeeld van een "indeterminate sentence" als "vonnis, waarvan de duur afhangt van het gedrag van de veroordeelde" maakt duidelijk dat er te veel onbekenden zijn om reeds te kunnen oordelen, en dat die beslissing (oordeel) bovendien afhangt van zich in de situatie ontwikkelende, emergente kenmerken. Dergelijke onbepaaldheid of onbeslistheid – of in onze termen: 'onzekerthe' – kan (tijdelijk) worden opgeschort door het toevoegen van werkhypotheses. Een ontwerper oppert veronderstellingen in de aard van: 'zou het zo kunnen ...?' en creëert iteratieve ontwerpsituaties waarin, gelijktijdig, de visies van betrokken stakeholders verschijnen aan de hand van kwesties die hen beroeren, en de verbeelding aan het werk slaat om deze te exploreren en te ontwikkelen. (Buchanan, 2009: 98). Ontwerpen worden scenario's voor projecties van hypothetische *futur* tegen openblijvende *avenir*.

Productieve onzekerheid bij ontwerpen en plannen

In plaats van tot verstarring en besluiteloosheid te leiden, kan niet-herleidbare onzekerthe dus ook aanleiding geven tot ongekende productiviteit. Precies omdat logische deducties of rationale inducties vastlopen op chaotische situaties eigen aan *wicked problems*, kan enkel abductie de situatie ontwarren (Servillo & Schreurs, 2013). Abductieve projectie

van hypotheses – ‘zo zou dat kunnen zijn’ – is typisch voor het ontwerpen. Ontwerpers “bewegen zich per definitie tussen een bestaande, bekende situatie en een toekomstige, ongewisse” (Havik, Patteeuw & Teerds, 2011: 3). Zij identificeren probleem en oplossing gelijktijdig in plaats van sequentieel (Rittel & Webber, 1973). Een dergelijk proces legt verbanden tussen partiële modellen voor problemen en voor oplossingen. Ontwerpers slagen in dit creatieve opzet door hypothetische ‘bruggen’ te introduceren in de vorm van ontwerpconcepten. Vermits deze nieuwe kaders niet het resultaat zijn van logische afleiding maar van ‘*designerly ways of knowing*’ (Cross, 2007), dient voortdurende ‘*reflection-in-action*’ de interne en externe consistentie te toetsen (Schön, 1983). De verschillen tussen ontwerpen van objecten en ruimteplanning (meer en diverse stakeholders; grootteorde van potentiële repercussies; ruimtelijke en tijdshorizonten...) nopen om de toetsing uit te breiden naar collectieve reflecties middels een argumentatief proces in de loop waarvan “[...] *an image of the problem and of the solution emerges gradually among participants, as a product of incessant judgment, subjected to critical argument.*” (Rittel & Webber, 1973: 162; Bertolini, 2010: 414). Dergelijke gezamenlijke repetitie van de toekomst kan bewust ontworpen worden als een collectief leerproces (Kuhk & Schreurs, 2017)

Omgaan met onzekerte

Conceptsubsidie als instrument dat actoren helpt samenwerken binnen een flexibel kader *Conceptsubsidie als nieuw instrument*

Het Vlaams stedenbeleid kreeg vorm in het begin van de eenentwintigste eeuw met de aanstelling van een Vlaams minister bevoegd voor Stedenbeleid en met de ontwikkeling van initiatieven die invulling gaven aan dat beleid: de publicatie van het Witboek Stedenbeleid, de oprichting van een Vlaams Stedenfonds, de ontwikkeling van de Stadsmonitor, de lancering van de webstek Thuis in de stad, de organisatie van ‘Masterclasses Stadsprojecten’... In 2002 werd een eerste oproep tot stadsvernieuwingprojecten gelanceerd. Het nieuw Vlaams stedenbeleid mikte op strategische projecten die aan hoogstaande kwaliteitscriteria zouden voldoen. Sommige ingediende projecten leken wel beloftevol maar voldeden toch niet helemaal aan alle criteria. De jury met prof. André Loecx als voorzitter, bedacht het instrument ‘conceptsubsidie’: om het project op te tillen tot dat bijzondere kwaliteitsniveau kreeg de stad een duwtje in de rug. Dankzij een kleine subsidie kon de stad beroep doen op twee lokale begeleiders en een ontwerpteam. Een ‘Regieteam’ van academici en deskundigen volgde de verschillende conceptstudies op vanuit Brussel, gaf voorzichtig sturing en probeerde de opgedane deskundigheid te capteren.

Turnova (Turnhout) – een open masterplan als leidraad bij collectief stadmaken

De stad Turnhout was één van de steden die het in eerste instantie moesten stellen met een ‘conceptsubsidie’. Pal in het stadscentrum, achter de gevel van de Grote Markt, lag een verlaten fabriekssite van meer dan 3 ha. te verkommeren. De stad had zelf ook enkele strategische percelen in eigendom, aansluitend op de leegstaande bedrijfsgebouwen. In 2004 ging Turnhout in op de tweede oproep voor stadsvernieuwingprojecten: de stad liet een snelle voorzet van masterplan opmaken en bouwde daarrond een stevig aanvraagdossier. De jury had waardering voor de inbedding van het project in de planologische context, maar had bedenkingen bij de ontwerpqualiteit van het masterplan. En vooral: de private eigenaar van de site was failliet zodat een essentiële voorwaarde ontbrak voor een stadsvernieuwingssubsidie, met name een goed uitgewerkte PPS.

De conceptstudie viel op een ongelukkig moment. Na het faillissement van de private eigenaar was de stad niet happig om opnieuw in te stappen in een PPS-constructie. En intussen waren de terreinen opgekocht door een lokale vastgoedmakelaar, die op dat ogenblik weinig ervaring had met grote stadsvernieuwingsoperaties. In deze onzekere setting gingen de twee lokale begeleiders en de ontwerper aan de slag. Het liep moeizaam: stad en ontwikkelaar zochten in eerste instantie oplossingen voor de eigen vraagstukken. Vanuit hun respectieve positie overstelpten ze elkaar met wederzijdse eisen. In de hoop om tot samenwerking te komen werden mogelijke punten van overeenkomst stap voor stap vastgelegd in tientallen deelaafspraken. Die omslachtige werkwijze wekte eerder wrevel op dan enthousiasme: het koortsachtig zoeken naar zekerheid in een onbesliste context, leidde tot blokkering.

Tijd nemen voor reflectie

Halfweg 2006 zat er een nieuwe oproep voor stadsvernieuwingsprojecten aan te komen, maar nog steeds was er geen zicht op een uitdagend masterplan noch op een goed geregisseerde publiek-private samenwerking. De stad wilde de draad van de conceptstudie weer opnemen en contacteerde een lid van het regieteam om hen hierbij te begeleiden. Hij ging meteen openhartige en geanimeerde gesprekken aan met beide partners. Om een gezamenlijke ambitie vorm te geven werden verschillende intensieve workshops opgezet onder de sprekende titel 'plaatsen verweven en verknopen'. Wat betekent die zo centraal gelegen oude bedrijfssite? Kunnen de verschillende publieke en private programma's met elkaar verweven worden? En hoe hangt dat stadsdeel op in het hele stadsweefsel? Deze intense zoektocht mondde uit in een schijnbaar eenvoudig mission statement: 'het project maakt deel uit van de stad en is zelf een echt stadsdeel'. De workshops werden bijgewoond door het voltallige schepencollege met alle betrokken stadsdiensten en door de projectontwikkelaar met zijn partners en zijn adviseurs. Zo groeide er een brede basis voor nieuwe inzichten, een belangrijke troef in het verdere verloop. Uiteindelijk beslisten beide partners om als gezamenlijke opdrachtgever een masterplan te laten opstellen. Het team Wit architecten i.s.m. Bedaux De Brouwer & Stefan Devoldere bouwde in alle opzichten voort op de verworvenheden van de workshops. Hun ontwerpend onderzoek taste de site af en confronteerde de historische betekenis ervan met de gewenste programma's van stad en ontwikkelaar. Oude passages van de Grote Markt naar de achtergelegen binnengebieden – een merkwaardig relict uit vorige eeuwen – gaven inspiratie om het nieuwe stadsdeel op te hangen in het bestaande weefsel. En de verweving van functies die zo kenmerkend is voor onze Europese steden, werd resoluut doorgetrokken op de oude bedrijfssite. Het publieke programma (de stedelijke academies) werd verweven met nieuwe woningen, retail, kantoren en horeca. Het publiek toegankelijk domein bleek een cruciale rol te spelen om het omliggende stadsweefsel door te trekken op de site om de relatie te modereren tussen de verschillende programma's. Er werd niet gestreefd naar een afbakening van het publiek domein, maar wel naar een fluide overgang tussen alle publieke buiten- en binnenruimtes, een belangrijk uitgangspunt dat later ook juridisch zou vastgelegd worden: de publiek toegankelijke buitenruimte is private eigendom gebleven, maar met het statuut van openbaar domein. En er is geen vaste scheidingslijn getrokken tussen buitenruimte en gebouwen: spelregels beschrijven hoe de overgangen kunnen evolueren (Martens, 2009).

Niet zelden verwordt een masterplan tot het 'inplantingsplan' van het toekomstige project. In Turnhout is die valkuil resoluut vermeden: dit masterplan is een uitdagend document geworden dat de historische kwaliteiten van de site haarscherp beschrijft, dat wervende simulaties brengt van een mogelijke toekomst, dat de verschillende programma's uittest

en de potenties van hun onderlinge relaties aantoonde, dat het mission statement verder verbeeldt... Dit is niet alleen de verdienste van de ontwerpers, maar ook van de publieke en private partner die niet gegaan zijn voor een schijnbare zekerheid, maar met een open geest geopteerd hebben voor een gezamenlijk project.

Een succesvolle realisatie dankzij een sterke omkadering, geworteld in gedegen voorbereiding.

Deze keer was de aanvraag succesvol: de stad kreeg een Vlaamse projectsubsidie van 3,2 miljoen euro. De jury stelde: 'De aanpak is absoluut vernieuwend. De publieke en private actoren werden in workshops samengebracht. Deze creëerden een dynamiek die resulteerde in een constructief samenspel van beleidsopties, ruimtelijke concepten, functionele argumenten, financiële mogelijkheden en uiteenlopende belangen. PPS in de volle betekenis van de term...' De jury deed nog een merkwaardige uitspraak: 'Uiteraard vergt deze opzet een ijzersterke projectstructuur met krachtige regiefunctie en creatieve kwaliteitsbewaking. Met de hulp van het team dat de workshops tot een goed einde bracht, moet de stad dit aankunnen'. Stad én private ontwikkelaar namen de aanbeveling ter harte en stelden een 'procesbegeleider en stedenbouwkundige' aan. Er werd een stevige projectstructuur opgezet van waaruit het project op de voet werd gevolgd: regelmatige contacten tussen de procesbegeleider, de projectleiders en de juristen van beide partners, maar ook periodieke feedback naar college, gemeenteraad en bestuur van de ontwikkelaar. Een complex stadsvernieuwingproject loopt over jaren en ontmoet onvermijdelijk het onverwachte: wisselende bestuurscoalities; nieuwe maatschappelijke bekommernissen omtrent toegankelijkheid, mobiliteit en erfgoed; veranderende regelgeving over milieueffectenrapportage, verkoop van vastgoed, omgevingsvergunningen; mondige en wispelturige burgers op sociale media; alweer een economische crisis en verschuivingen in de retail... Het kan niet anders of dat werkt op het gemoed van de betrokkenen en vindt een weerslag in de uitwerking van de verschillende programmaonderdelen. De overlegstructuur die stevige wortels had in een begeesterend voortraject, werd de veilige haven van het project. En het masterplan met zijn genereuze kwaliteitsambitie werd de spiegel waarin iedere verandering werd bekeken: 'wat winnen, wat verliezen we'. Zo kon het project onbeslistheden telkens weer inzetten in een creatieve zoektocht naar kwaliteit (Martens, 2019).

Conceptsubsidie als instrument dat richting geeft en verankert met het oog op realisatie
Conceptsubsidies als producent van de juiste vragen.

Net als Turnhout zouden verschillende steden na een conceptstudie uiteindelijk een forse stadsvernieuwingssubsidie binnenhalen. Binnen het team stedenbeleid groeide dan ook de gedachte om de conceptsubsidie als een autonoom instrument uit te bouwen.

Meer en meer zitten stadsbesturen namelijk met vragen over hoe om te gaan met concrete, preciaire situaties, waarvoor geen plausibele toekomst klaarligt en die moeilijk te vatten zijn vanuit beschikbare kennis en ervaring. Enkel voorbeelden: Brugge krijgt eigenzinnige voorstellen van ontwikkelaars waardoor de stad zich genoodzaakt voelt de ruimtelijk-functionele samenhang van een stadsdeel-in-transitie op korte termijn uit te klaren. Antwerpen vraagt zich af hoe de immens lange werftijd nodig voor de realisatie van de Grote Verbinding kan ingezet worden ten bate van diverse publiek-civiele samenwerking. Leuven voelt de nood aan om een gediversifieerde stedelijke dynamiek te weven doorheen een door eenzijdige woonontwikkeling overspoeld stadsdeel. Genk weet zich geen raad met de leegloop van de belangrijkste scholencampus en zoekt heil in educatieve-sociale-ruimtelijke convergenties. Vilvoorde bukt van leegstaande gebouwen en tracht

deze last om te buigen tot een alternatief planningsinstrument op basis van ‘tijdelijk anders bestemmen’. ... In veel steden ligt de bestaande toestand mijlenver af van het geambieerde stadsmodel dat bovendien geen concrete contouren (meer) heeft. Een overbrugging tussen heden en toekomst komt bijgevolg niet op evidente wijze in beeld. Bovenop de onzekerde eigen aan iedere planningsopgave nestelt zich in dergelijke situaties een extra laag onbepaaldheid omwille van het gebrek aan referenties of precedentes. Door die radicaal open toekomst is het lokale bestuur nog niet in staat om een heldere projectdefinitie uit te schrijven. De autonome conceptsubsidie leent zich dan uitstekend om vernieuwende, maatschappelijk gedragen en haalbare antwoorden te zoeken voor nog onhandig gearticuleerde stedelijke uitdagingen en vraagstukken. De voorziene financiële middelen en bestuurlijke ondersteuning dienen als stimulans om steden daarbij een gedegen regierol te helpen opnemen.

Multiproductief Kolenspoor (Genk) – infrastructuur ontwikkelen voor circulair samenspel van diverse stedelijke ambities en actoren

In Genk ligt het oude spoor, dat tijdens de mijnontginning dienstdeed om zowel steenkool als kompels te vervoeren, er uitgeleefd bij. De spoor-ruimte snijdt zowel door dorpen en buurten als door natuurlijke valleien en aangeplante dennenbossen. Het spoor wordt gezien als de belofte van een intergemeentelijke infrastructuur en als kans om de gefragmenteerde ruimte van de uiteengelegde stad Genk intern beter te verbinden. Gezien de preciaire sociaal-economische situatie na de mijnsluiting anno 1987 en de sluiting van de Ford-fabrieken anno 2014, wacht iedere investering echter ook de grotere uitdaging om het lokale economisch weefsel te herstellen, te ontwikkelen en te steunen. In het bestek dat de stad voor de conceptsubsidie uitschreef klonk die hoop aldus: “Het Kolenspoor lijkt de capaciteit te hebben om uit te groeien tot één van de structurele dragers voor toekomstige stedelijke ontwikkeling.” (Genk, 2015: 3) Maar hoe?

Dergelijke situaties snakken naar innovatieve denkbeelden als leidraad voor een drastisch veranderingstraject. Een conceptsubsidie leent zich daar uitstekend toe (Schreurs, 2018). Afhankelijk van de hangende kwesties selecteert de stad samen met experts uit het Regieteam Stedenbeleid een multidisciplinair team, dat beschikt over de nodig geachte competenties. Voor het Kolenspoor werd een team van stedenbouwkundigen, landschaps-architecten en sociaal-ruimtelijke onderzoekers aangesteld. Hun conceptontwikkeling startte bij de verzameling en verwerking van gegevens bekomen uit inventarisatie, mapping en datamining, aangevuld met peilingen naar lokale vaardigheden door het reeds functionerend Living Lab ‘De Andere Markt’. In die verwerkende fase ontstonden zes ‘werkhypotheses’, waarbij het spoor gezien werd in het licht van opvallende kwesties: ‘ondernemen’, ‘in beweging’, ‘E2’, ‘landschap’, ‘typisch Genk’, ‘iedereen Genk’. In een eerste reeks toetsingslabo’s werden deze hypothesen vervolgens bevraagd door lokale actoren en domeinexperts (mobiliteit, natuur, voedsel, energie, materialen), en verwerkt tot drie integrerende scenario’s. Deze werden op het fysieke spoor geprojecteerd als drie verschillende ‘trajecten’, metaforisch gekaderd als Belevingspark, Productielus en Kringloopmachine. Deze speelden in op het gediversifieerde (re)creatieve landschap, op aanwezige kennis en ervaring verbonden met maakeconomie, en op circulaire economie als een toekomstgerichte opportuniteit die afstand neemt van een desastreuus verleden. In bijhorende ‘werkstations’ voor voedsel, materialen en energie, zullen initiatieven zich kunnen ontwikkelen tot plekken van uitwisseling tussen actoren en verknoping met de omgeving. Trajecten en werkstations samen zullen het mogelijk maken diverse en in de tijd variërende activiteiten in te bedden rond het spoor. Dit complex concept opgebouwd rond meervoudige (metaforische) trajecten en stations weerspiegelden het beoogde ‘multi-

productief netwerk' en werd tijdens een tweede reeks toetsingslabo's verder uitgewerkt en getest door middel van co-creatief ontwerpend onderzoek. Tentatieve coalities van bewust gekozen actoren bespraken daar mogelijke samenwerkingsprojecten, waarbij bestaande en nieuwe, grote en kleine initiatieven gekoppeld konden worden. De haalbaarheid daarvan moest blijken uit scenario's en actieplannen ontwikkeld in samenhang met de lokale contexten. Hoe concrete plekken zouden kunnen verbonden worden met specifieke coalities van actoren werd bijvoorbeeld verbeeld op een tapijt van gerecycleerd leder, door het toetsingslabo gemaakt samen met een atelier waar vluchtelingen zich integreren terwijl ze hun kundigheden aanscherpen. Materiële voorafspiegelingen van realisaties kregen vorm in toetsende en inspirerende tijdelijke interventies ('live projecten') die de plek tuittestten en de dialoog met actoren rond het Kolenspoor voedden.

Van co-creatie naar multiproductie

Zonder iets vast te leggen ontstond een beeld van "Ons Multiproductieve Kolenspoor" (Genk, 2017: 32) dat de onzekere toekomst via experimenten invult en tegelijk openhoudt. Het initiële dragende concept 'multiproductief netwerk' behelst drie cruciale aspecten. De inspirerende generatieve 'spoor'-metafoor is op meervoudige wijze op situatie en historiek toegesneden: als beschikbare ruimte, als infrastructuur, als generator van welvaart, als groei-as, als verstedelijkingsmodel, ... De meervoudige uitwerking ervan in drie trajecten en ermee verbonden drie werkstations speelt in op de voor handen zijnde 'kapitalen': kennis en ervaring van de vele en diverse lokale economische en socio-culturele spelers, die vertrouwd zijn met natuur, materialen, energie. De toetsingslabo's exploreren bewust die veelheid door kleine en grote, publieke en private, lokale en bovenlokale, ... actoren in een collectief leerproces te brengen dat een voorafspiegeling is van het herop te bouwen sociaal-economisch weefsel.

Het tot 'Multiproductief Kolenspoor' hernoemde concept vond een interessante drager in een 'liftnota': de burgemeester vroeg een synthetisch verhaal waarmee hij de essentie van het opzet duidelijk kan maken terwijl hij gasten naar de 7de verdieping meeneemt. Dit geeft aan hoe groot de bezorgdheid is dat de conceptstudie lokaal ook iets teweegbrengt. De liftnota verwoordt dit als: "De studie van het 'Multiproductief Kolenspoor' wil dus ook zelf multiproductief zijn. Het bracht grote en kleine spelers uit het veld samen met beleids-makers, ontwerpteams en onderzoekers en hielp hen op weg om samen te werken, te delen en nieuwe coalities uit te proberen." (Genk, 2017: 18).

Ondanks de oorspronkelijke onzekerheid van het beleid of het kolenspoor de hoge verwachtingen ooit effectief zou kunnen inlossen (Genk, 2015), ontstond na het proces de overtuiging dat beslissende stappen gezet werden in de richting van realisaties (Schreurs, 2019).

Wat conceptsubsidies produceren

De doorlopen processen produceren drie elkaar versterkende succesfactoren, die op één of andere wijze in de meeste conceptsubsidietrajecten zijn terug te vinden.

Een innovatief concept schort, als werkhypothese, 'onzekerste' op en verschijnt als katalysator van een rijke en veelzijdige wending in een stadsproject of in stedelijk beleid, en functioneert als inhoudelijke baken voor een nieuwe koers (cfr. Hajer, 2016).

Een co-creatief proces van collectief leren initieert met behulp van workshops, ontwerpend onderzoek, dialogen, visievorming, ... een "zelflerend proces" (Genk, 2017: 26) waarbinnen socio-economische dynamieken en sociale emancipatie nieuwe kansen krijgen.

Concept en proces samen zorgen voor meervoudige verankering die essentieel is om tot realisaties te komen. Wederzijds vertrouwen kan geleidelijk groeien in het gezamenlijk

identificeren van kwesties en het zoeken naar haalbare werkwijzen. Actoren uit het beleid en de civiele gemeenschap doorlopen een proces van capaciteitsopbouw met betrekking tot participatieve regievoering, hetgeen de basis legt voor langdurige samenwerking. Het traject verknoopt met andere, al lopende processen waardoor de inzet op vanzelfsprekende wijze geagendeerd blijft en relevante actoren stand-by blijven. De samen opgebouwde denkbeelden worden verbeeld in metaforen, verhalen en figuren die verder gedeeld en her-verbeeld kunnen worden als mentale grondstof voor een reële transitie (Schreurs, 2019).

Referenties

- Albrechts, L. (2010)** More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environ Plan B* 37:1115–1127.
- Bauman, Z. (2005)** *Liquid Life*. Cambridge: Polity Press.
- Bertolini, L. (2010)** Coping with the Irreducible Uncertainties of Planning: An Evolutionary Approach. In: Hillier, J. & Healey, P. (eds.) *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*. Farnham: Ashgate, pp. 413-424.
- Buchanan, R. (2009)** Wicked Problems in Design Thinking. In: Clark, H. & Brody, D. (eds.) *Design Studies: A Reader*. Oxford/New York: Berg, pp. 96-102.
- Christensen, K. S. (1985)** Coping with Uncertainty in Planning. *APA Journal*, winter, pp. 63–73.
- Cross N. (2007)** *Designerly Ways of Knowing*. Basel:Birkhäuser.
- Gunder, M. & Hillier, J. (2009)** Planning in Ten Words or Less. *A Lacanian Entanglement with Spatial Planning*. Farnham: Ashgate.
- Genk (2015)** Consultancy-opdracht Conceptbegeleiding Stadsvernieuwingsproject “Multiproductief Netwerk Kolenspoor”. Bestek uitgeschreven door stad Genk.
- Genk (2017)** Het Multiproductief Kolenspoor Genk. Van een monofunctioneel naar een multifunctioneel kolenspoor in Genk. Brochure uitgegeven als synthese van de conceptsubsidie.
- Hajer, M. (2016)** Overstag: denk-beelden van de stad en de veranderende rol van het ontwerp. In: Brugmans, G., van Dinderen, J. & Hajer, M. (eds.) *IABR-2016-The Next Economy*. Rotterdam: Internationale Architectuur Biennale Rotterdam, pp. 76-82.
- Havik, K., Patteeuw, V. & Teerds, H. (2011)** Productieve onzekerheid/Het onvoorziene in planning, ontwerp en beheer (redactioneel). *Oase* #85, pp. 3-6.
- Hillier, J. (2010)** Introduction (to Part III). In: Hillier, J. & Healey, P. (eds.) *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*. Farnham: Ashgate, pp. 367-398.
- Kuhk, A. & Schreurs, J. (2017)** Ruimtelijke planning met meer scherptediepte door kennisdeling. Een ‘generiek kader voor maatwerk’ bij collectieve leertrajecten. In: Bouma, G. (ed.) *Gedeelde Ruimte. Gebundelde Papers en Bijdragen Plandag 2017*. Stichting Planologische Discussiedagen. pp. 39-50.
- Martens, M. (2009)** Van ontwerp onderzoek tot stadsontwerp – de centrale rol van het ontwerp in de ontwikkeling van Turnova (Turnhout). In: Loeckx, A. (ed.). *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen*, Amsterdam: SUN, pp. 164-175.
- Martens, M. (2019)** Turnova, de conceptsubsidie als aanloop naar bewustwording en samenwerking, In: Dehaene, M. et al. (eds.) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen. Conceptsubsidie onder de loep*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur, pp. 100-120.
- Meyers, D. (2001)** Introduction. *APA Journal* 67(4), pp. 365-367.
- Rittel, W.J., & Webber, M. (1973)** Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4(2):155-169.
- Schreurs, J. (2018)** Gedragsverandering door gedeelde verbeelding. In: Bouma, G., Boonstra, B. & Vanempen, E. (eds.) *Gedrag(en) Ruimte, Conference Proceedings Plandag 2018*. Stichting Planologische Discussiedagen, pp. 187-198
- Schreurs, J. (2019)** Gedeelde verbeelding als motor en drijfveer van conceptsubsiëring. In: Dehaene, M. et al. (eds.) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen. Conceptsubsidie onder de loep*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur, pp. 47-74. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/stadsvernieuwingsprojecten-in-vlaanderen-conceptsubsidie-onder-de-loep>.
- Schön D. (1983)** *The Reflective Practitioner. How Professions Think in Action*. London: Basic Books.
- Servillo, L. & Schreurs, J. (2013)** Pragmatism and Research by Design: Epistemological Virtues and Methodological Challenges. *International Planning Studies* 18 (3-4), pp. 358-371.
- Silva, E. (2002)** Indecision Factors when planning for land use change. *European Planning Studies*, 10(3), pp. 335-358.

- Tysczuk, R. (2012)** Future worlds – To-ing and fro-ing'. In Tysczuk, R., Smith, J., Clark, N. & Butcher, M. (eds.) Atlas. Geography, Architecture and Change in an interdependent World. London (UK): Black Dog, 132-139.
- White, E. (2007)** A Passage toward the Other: The Legacy of Jacques Derrida (1930-2004). The European Legacy, 12(4), pp. 407-408.

Woningmarktarena's

Hoe, met wie en waar in overleg treden om ruimtelijke doelen te realiseren?

*Isabelle Loris*¹

Stellingen

Woningopgaves (en ruimtelijke doelen) worden best op bovenlokale schaal benaderd.

Woningmarkten zijn 'koppig'.

Woningmarktarena's zijn beter, gericht en dynamischer dan woningmarkten.

1 Universiteit Gent, onderzoeksgroep AMRP
Sint-Pietersnieuwstraat 41, 9000 Gent,
Isabelle.loris@ugent.be
en

KULeuven, Onderzoeksgroep P.PUL
Paleizenstraat 65-67, 1030 Brussels

Woningmarktarena's

Hoe, met wie en waar in overleg treden om ruimtelijke doelen te realiseren?

Isabelle Loris

Inleiding

Er is een voortdurend debat in Vlaanderen over hoe om te gaan met woonbeleid en ruimtelijke ordeningsvraagstukken op bovenlokaal niveau (zie bijv. Somers (2019), Schraepen, De Rynck en Voets (2018), Vanderstraeten en Van Hecke (2019), Ceuppens en Ryckewaert (2016)). De *Werelddag van de Stedenbouw* van 2019 ging er eveneens over onder het motto 'Samen in de regio'. Ook in Nederland, met de Nationale Omgevingsvisie, wordt nagedacht hoe opgaven van klimaat, energie, woningbouw, mobiliteit en landschap vanuit de regio benaderd worden. Daarbij wordt gewerkt met afgebakende regio's die nog verder vorm krijgen in overleg met stakeholders (provincies, gemeenten, bedrijven, burgers, ...) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). "*Gebiedsgericht denken leidt immers tot integrale en kwalitatief hoogwaardige oplossingen, in tegenstelling tot probleemgericht denken*" (Ten Cate, 2020). Dit vraagt regionaal maatwerk. Vraag is of die regio's 'vast' (en zeker) moeten blijven voor al deze opgaven samen, laat staan voor één van de problematieken zoals het woonbeleid.

Deze paper presenteert daarom het concept van een 'woningmarktarena', dat een alternatief biedt voor het begrip 'woningmarkt' of 'woonregio'. Dit laatste is problematisch gebleken in de praktijk van het woonbeleid, omdat het gebaseerd is op definieerbare en goed afgebakende geografische contouren. Daarom blijft het lopende debat over "welk schaalniveau het beste is" het debat voeden, terwijl de dynamiek op de woningmarkt vele malen complexer en meervoudig is dan bij een structuralistische geografische benadering. Het concept 'arena' lijkt in dit opzicht geschikter, omdat het beter omgaat met de meervoudige dynamiek en het gedrag van actoren, die een belangrijke rol spelen op de woningmarkt. Daarbij laat deze paper ook zien hoe geografische en actor-relationale onderzoeksmethoden kunnen worden gecombineerd, om een vollediger beeld te geven van een probleem dat behoefte heeft aan concrete hulpmiddelen in woonbeleid en ruimtelijk beleid.

Hoe omgaan met woonbeleid en ruimtelijke doelen op bovenlokaal niveau?

In Vlaanderen zijn verschillende intergemeentelijke samenwerkingen opgezet om verschillende redenen (bijv. coördinatie van afvalophaling, zorg, politie, ruimtelijke ordening, openbaar vervoer). Niettemin blijft de autonomie van de gemeente dominant in elk van deze *intercommunales*. De zwakste schakel maakt daarmee de sterkte van de ketting en kan altijd gemeenschappelijke doelen voor een grotere regio belemmeren. Hier kunnen we wijzen op bijvoorbeeld de verspreiding van sociale woningen tussen een (arme) stad en haar (rijke) rand, of op het schrappen van bouwkwavels in het landelijk gebied om binnenstedelijke locaties in de kernstad te ontwikkelen. Een bovenlokale aanpak zou oplossingen kunnen bieden voor dit soort problemen, maar elke gemeente wordt dan als gelijke behandeld of beloond conform hun specifieke individuele belang. Daarmee blijven die oplossingen vaak een lege doos.

De vraag blijft dan: "op welk bovenlokaal niveau moet men handelen?" Ryckewaert, Van den Houte, Brusselmans, Hubeau en Vermeir (2018) beweren dat er behoefte is aan een woonbeleid op regionaal niveau dat zowel de kernstad als de randen omvat. Ruimtelijke ordening en wonen houden immers niet op bij de grenzen van de stad; vooral in een peri-urbane regio zoals Vlaanderen. De voortdurende suburbanisatie in Vlaanderen zou een dergelijke regionale aanpak noodzakelijk maken (Charlier, Debuissou, Hermia en Pelfrene,

2019). In dit opzicht heeft de Vlaamse regering onlangs vervoersregio's opgesteld waarmee ze niet alleen het openbaar vervoerbeleid wil organiseren, maar ook ruimtelijke ordeningskwesties en huisvestingsaspecten. Maar deze laatste zijn in feite veel groter dan steden en hun randen. Daarom werden woonregio's geïntroduceerd om deze specifieke problemen aan te pakken. Maar ook deze kunnen sterk variëren in hun geografische lay-out vanwege verschillen in methodologische technieken om ze af te bakenen.

Woningmarkten in Vlaanderen

Het concept van woningmarkten werd voor het eerst in heel Vlaanderen geïntroduceerd door Van Nuffel (2005), gebaseerd op eerder werk van Thissen (1995). Haar definitie van woningmarkten was gebaseerd op grondprijzen, woon-werkverkeer en migratie. (Van Nuffel & Saey, 2006). Dergelijke woningmarkten kunnen elkaar gedeeltelijk overlappen, maar stonden 'vast'.

Niettemin vinden we voorlopers van deze benaderingen in de stedelijk-regionale benadering van stedelijke regio's (Van Hecke E. & Van der Haegen H, 1997), invloedssferen (Thill, 1985) en knooppunten (Cabus, 1980). Als gevolg hiervan kwamen er verschillende geografische benaderingen voor woningmarkten en bijbehorende woon-werkgebieden of migratiebekkens. Maar de gekende voorbeelden laten vooral zien dat **de** woningmarkt niet bestaat en dat tijdelijke aspecten ook een rol spelen (samen met methodologische verschillen). De schaal waarop het huisvestingsbeleid wordt voorgesteld, blijft daarmee sterk afhankelijk van de gebruikte methode, wie dat analyseerde en het tijdstip waarop de analyse werd uitgevoerd.

De koppigheid van woningmarkten

Toch blijft een aanpak die zich bezighoudt met woningmarkten 'eigenwijs'. En daar zijn verschillende redenen voor.

Planningsredenen

Vanuit planningsoogpunt kan een territoriaal gedifferentieerd beleid in Vlaanderen worden gevoerd door middel van structuurplannen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. Samen met de toepassing van planningsinstrumenten zoals de ruimtelijke uitvoeringsplannen of verkavelingsvoorschriften kan ruimtelijke accentuering worden nagestreefd en kunnen gebiedsgerichte overwegingen worden gemaakt: vb. waar te verdichten, waar nieuwe woningbouwprojecten te voorzien, waar open ruimte moet worden gewaarborgd. De structuurplannen die een visie op het hele grondgebied vormen, zijn echter niet bindend voor de burgers. Het vergunningenbeleid, dat uiteindelijk van belang is voor de burger, is dan wel generiek van aard: elke regel is van toepassing op het hele Vlaamse grondgebied. Dit is niet wenselijk om een gebiedsgericht beleid ten aanzien van huisvesting te kunnen voeren, maar ook ten aanzien van open ruimte, economische ontwikkelingen, e.d.m.

Politieke redenen

Vanuit de instrumenten van het woonbeleid is er ook een pleidooi voor een meer territoriaal gedifferentieerd beleid. Ceuppens en Ryckewaert (2016) beweren dat het noodzakelijk is het woonbeleid op te schalen met *“regionale stad of woonregio's met regionale ontwikkeling rond een stedelijke kern”*. Dit, betogen de onderzoekers, *“vanwege de complementariteit tussen de stedelijke en landelijke regio's, de fiscale balans tussen beide, het vermijden van onderlinge concurrentie (bijvoorbeeld door het aantrekken van rijke inwoners), en de duurzame organisatie van mobiliteit.”* De bovenlokale aanpak is ook een uitgangspunt van het Witboek Ruimtelijk Beleidsplan (Vlaamse Regering, 2016) waarbij men het idee van

vervoersregio's wil bereiken met bovenlokale programma-opdrachten voor wonen, werken, voorzieningen, activiteiten, enz. Vervoersregio's zijn vast afgebakende gebieden.

Demografische redenen

Onzekere demografische opgaves en de bijbehorende ruimtelijke toewijzing vinden plaats op verschillende schalen. Ten eerste op gebouwniveau met betrekking tot de transformatie van het huis tot bijvoorbeeld een meergezinswoning. Ten tweede speelt de opgave een rol op buurniveau. Uitdagingen liggen in de verkavelingswijken van de jaren 1960 en 1980, maar ook in de 19e-eeuwse gordels van de steden. We weten uit de praktijk dat huisvestingsproblemen en woningdynamiek niet beperkt zijn tot individuele gemeenten, maar bovenlokaal spelen. Hetzelfde geldt voor de economie en mobiliteit. Denk maar aan woon-werkgebieden en migratiebekkens. De lokale schaal is niet de ideale schaal (te klein), noch het provinciale noch het Vlaamse niveau (te groot). Een meer stadsregionale aanpak is aanbevolen.

Daarom zijn er verschillende redenen om een stadsregionale aanpak te ondersteunen boven een lokale woningaanpak op gemeentelijk niveau. Dit maakt het mogelijk om een visie uit te werken voor een bredere regio op het vlak van wonen en ruimtelijke ordening. Het betekent dat we selectief kunnen zijn op de plaatsen waar we willen intensiveren of ontwikkelen. In dit opzicht lijken de voordelen van het werken met woningmarkten voor de hand te liggen. Stad en omgeving worden samen bekeken in termen van huidig functioneren en beleid. Strategieën voor de woningmarkt moeten daarom verder gaan dan de stad *sensu stricto*.

Enkele scheuren

Internationale literatuur wijst echter ook op 'scheuren' in deze benadering. Deze zijn vooral gericht op tekorten met betrekking tot de schaal van de woningmarkt, de functionele en ruimtelijke samenhang en de dynamiek van de woningmarkt.

Schaal

In de internationale literatuur wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen regionale en lokale woningmarkten. Regionaal verwijst dan naar grote entiteiten op een schaal van vb. Vlaanderen. Lokaal wordt gebruikt om woningmarkten op het niveau van gemeenten aan te geven. Voor het intermediaire niveau spreken we van subregionale woningmarkten (op stadsregionale schaal). Dit niveau komt overeen met wat regionale woningmarkten worden genoemd in de Vlaamse literatuur. Maar met name dit tussenliggende niveau is moeilijk structureel te definiëren en ligt dus per definitie niet noodzakelijk vast. Bovendien kan *“door teveel de nadruk te leggen op de regio als schaal voor planning, deze relevante niveaus voor ontwerpend onderzoek en planning buiten beeld gehouden worden”* (De Rynck en Van Herck, 2019).

Functionele samenhang

Bovendien wordt een woningmarkt vaak beschouwd met een zekere autonomie ten aanzien van bijvoorbeeld migratie en woon-werkverkeer. Met andere woorden, woon-werkverkeer en migratie zijn het grootst in het woningmarktgebied en het kleinst met andere woningmarktgebieden.

Ruimtelijke samenhang

Bovendien wordt de woningmarkt vaak als afgebakend beschouwd en hangt ze samen zonder gaten; hoewel woningmarkten elkaar kunnen overlappen. Maar Islam en Asami

(2009) geven een overzicht van de belangrijkste stromen bij het definiëren en afbakenen van deelmarkten, en maken een verschil tussen belangrijke perspectieven. De eerste is een definitie op basis van een geografische grens, ervan uitgaande dat elk huis in de woningmarkt dezelfde kenmerken heeft. Anderen hebben de definitie afgeleid van de kwaliteit van de huizen. Een dergelijk verschil tussen gegevensgestuurde methoden (statistische analyses) en a priori definities (ruimtelijke beslissingen) wordt ook gevonden door Wu en Sharma (2012). Ze merken echter op dat enerzijds classificaties a priori vaak statisch van aard zijn (bijv. o.b.v. postcodes) en daarom niet alle dynamieken van deelmarkten kunnen weergeven. Datagestuurde classificaties zijn daarentegen gebaseerd op statistische gegevensanalyses die tegelijkertijd een groot aantal attributen kunnen verklaren, vb. structurele, locatie- en demografische kenmerken. Deze methode is volgens de auteurs objectiever en kan rekening houden met temporele dynamiek omdat vastgoedgegevens doorgaans tijdig worden bijgewerkt. Een gecombineerd model van ruimtelijke grenzen, woningkenmerken en sociaal-economische dimensies wordt minder als een oplossing gezien omdat ze een ruimtelijk gefragmenteerde deelmarktstructuur geven.

Dynamiek van de woningmarkt

Een woningmarkt wordt gekenmerkt door een prijsevenwicht, door woningdynamiek en door een zekere segmentering van de markt (huur, koop, nieuwbouw). Demografische trends leiden tot veranderingen in de vraag naar woningen. Het is belangrijk om het aanbod af te stemmen op deze vraag. De vraag rijst of de woningmarkt dit aanbod spontaan zal leveren, of dat sturen (vanuit een plannersperspectief) noodzakelijk is. Planning en het bouwproces zijn trage processen. Anticiperen op deze toekomstige ontwikkelingen is belangrijk.

Het afstemmen van vraag en aanbod is niet eenvoudig, omdat demografie, levensstijl en carrière snel veranderen. Het probleem met het afstemmen van vraag en aanbod is de relatieve onveranderlijkheid van de gebouwde omgeving in tegenstelling tot een hoge mate van variabiliteit van de samenleving (Musterd, 1996). Per levensfase verschilt de behoefte aan huisvesting. Een alleenstaande jongere heeft andere huisvestingsbehoeften dan een oudere alleenstaande. Bovendien verhuizen jongeren vaker omdat ze veel veranderingen in arbeidsomstandigheden en gezinstoestand ervaren.

Intrede van woningmarktarena's

Woningmarkten hebben een zuiver beschrijvend karakter. Maar de markt zelf is zeer volatiel, complex, dynamisch en dus onzeker. Om in dit opzicht om te gaan met de grenzen van de woningmarktbenadering, moeten we ons perspectief waarschijnlijk helemaal opnieuw instellen. Omdat we ook ontdekten dat achter elk van deze dynamieken zich een breed scala van verschillende actoren verbergen, aan de vraag-, aanbod- en distributiekant van huizenmarkten, met elk hun eigen belangen en behoeften. Toch zijn ze ook sterk afhankelijk en werken ze op elkaar in. Daarmee komen we tot de hypothese dat het in plaats van vaste woningmarkten mogelijk beter, gericht en dynamischer zou zijn om in plaats daarvan de woningmarkt als woningmarktarena te benaderen. Hier werken verschillende actoren samen, die de grenzen van deze arena beïnvloeden omdat ze erdoor worden beïnvloed. Werken met woningmarktarena's kan mogelijk beter samenvallen met de dynamiek op de woningmarkt en houdt rekening met de actoren, factoren en instituties die een rol spelen op het gebied van de woningmarkt. Daarmee lijkt een verruiming van de definitie van woningmarkten tot woningmarktarena's passend. Niet alleen de dynamiek van de woningmarkt moet meer aandacht krijgen ('het is meer dan alleen de prijs of de

wisselwerking tussen vraag en aanbod'), maar is de nadruk op regelgeving en op actoren ook belangrijk. Woningmarkten zijn geografische gebieden waar de actoren (koper, verkoper, huurder, verhuurder, makelaar, planinitiatieven, enz.) elkaar ontmoeten. Het is ook een plaats van dialoog. Het begrijpen van de dynamiek van de woningmarkt als zodanig is dus essentieel om ruimtelijke patronen en ontwikkelingen te begrijpen. Inzicht in deze ontwikkelingen is op zijn beurt belangrijk voor beleidsvorming om de woningmarkt te beïnvloeden. Deze interventie vindt plaats binnen een kader van bestaande regelgeving (instituties) en een veld van actoren, rekening houdend met factoren als vraag, aanbod, locatie, prijs, kwaliteit etc.

De relationele ruimte en woningmarktarena's

Relationele ruimte

Dit idee staat niet op zichzelf, maar bouwt in feite voort op of maakt deel uit van een breder begrip van de relationele ontologie van de ruimte. Als zodanig hebben woningmarkten ongetwijfeld een ruimtelijke dimensie. De ruimte bestaat op zijn beurt uit entiteiten en processen en beïnvloedt deze woningmarkten. Bovendien komen deze entiteiten en processen samen in relaties. Ruimte wordt volgens Murdoch (2006), met verwijzing naar Massey (1991), gemaakt uit relaties. "*Space is relational*" (p. 21). Onderscheidende ruimtes zijn daarom slechts een momentopname van processen en relaties. Ze zijn niet permanent, maar worden voortdurend (opnieuw) gecreëerd en creëren (opnieuw).

Als zodanig is ook een woningmarktarena een ruimte die op verschillende schalen kan plaatsvinden en het product is van onderlinge relaties. Die onderlinge relaties kunnen al bestaan of moeten nog worden gemaakt. Daarom zijn het open processen die vaak 'onvoltooid' zijn. Ruimten, en dus ook woningmarktarena's, zijn ontmoetingsplaatsen waar relaties met elkaar verweven zijn (Massey, 1991). Ze zijn eerder dynamischer dan statisch. Conflicten kunnen optreden wanneer relaties elkaar proberen te beïnvloeden of consensus kan ontstaan wanneer allianties worden gesmeed. Uit deze relaties komt ook een bepaalde kracht of macht naar voor. Ruimtelijke relaties zijn daarom ook machtsverhoudingen. Machtsverhoudingen in politieke zin, maar evenzeer macht uitgeoefend door planners. De specificiteit van elke woningmarktarena heeft daarom te maken met de constellatie van die ruimtelijke relaties en machtsverhoudingen. De structuur van de ruimte en de definitie ervan is een effect van relaties; het bepaalt ook de schaal. Dus als we het netwerk 'volgen', kunnen we de processen volgen die de ruimte vormen, d.w.z. de arena van de woningmarkt.

Actoren, factoren en instituties

Relaties worden gelegd door actoren. Actoren zijn de betrokken instanties of personen die een rol spelen op de woningmarkt, de ontwikkeling ervan en de dynamiek daarin. Het is ook noodzakelijk dat actoren een actie uitvoeren. De actoren bewegen zich daarom zowel in een aanbodzijde (gevormd door gemeenten, sociale woningbouw, projectontwikkelaars), een vraagzijde (bepaald door groei in demografische ontwikkelingen, welvaart, migratie) als in een distributiekant (de fit van vraag en aanbod gevormd door beleidsmakers, makelaars, financiers). Maar aangezien actoren daarmee ook niet-menselijk zijn, zijn ook belangrijke factoren van belang, die betrekking kunnen hebben op de politiek-economische cyclus, de sociaal-culturele cyclus en de ruimtelijke cyclus. Deze actoren en factoren werken altijd, circuleren en zijn onderling verbonden binnen een bepaalde context bepaald door de spelregels (zgn. *instituties*). Hiermee bedoelen we het geheel van voorschriften (formeel) en normen en waarden (informeel). Ze bepalen de set regels en onderlinge afspraken binnen de woningmarktarena.

Op deze manier kan een woningmarktarena worden opgevat als het samenspel van deze drie aspecten: instituties, actoren en factoren. Ze bepalen de manier waarop woningmarkten zich manifesteren. Dezelfde actor kan verschillende posities innemen in de verschillende deelmarkten. Een verhuurder, bijvoorbeeld, is een aanbieder van een woning op de huurmarkt, maar kan net zo goed vragende partij zijn voor een huis op de kopersmarkt. Volgens Vastmans, Helgers, Damen, Goeyvaerts en Buyst (2016) bestaat de vastgoedmarkt niet alleen uit deelmarkten en segmenten, maar ook uit regionale markten die op elkaar inwerken. Veranderingen in sommige deelmarkten of regio's door deze interacties beïnvloeden de rest van de woningmarkt. De arena's van de woningmarkt verschillen daarom van regio tot regio. De vraag daarmee wordt: *“hoe kun je die veranderingen bewerkstelligen? Waar zijn welke interventies nodig om een gewenst ruimtelijk effect te bereiken?”*

Actoren in de woningmarktarena van Vlaanderen

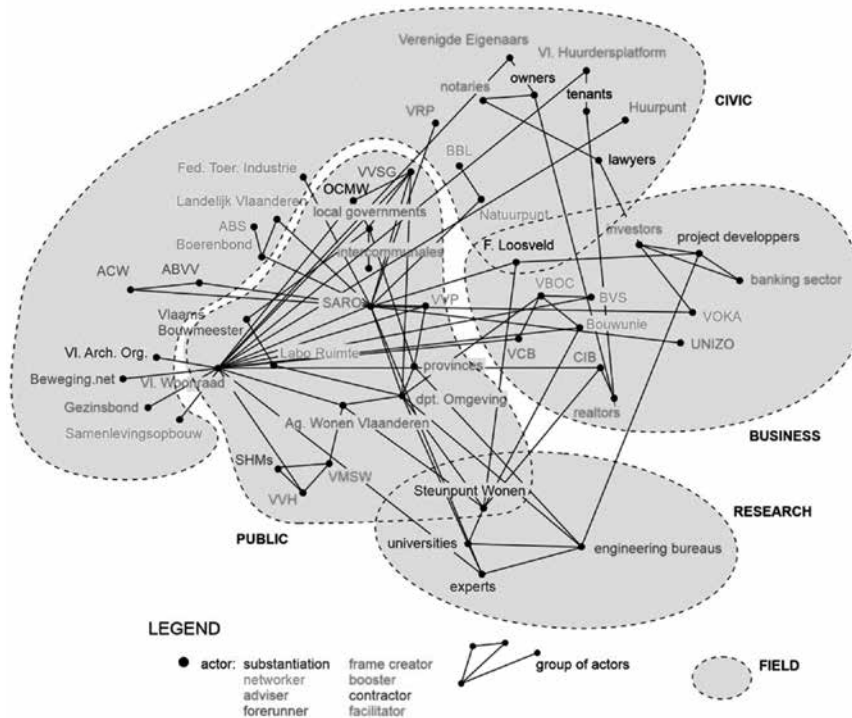
Deze belangrijke factoren zijn het resultaat van hoe actoren in de woningmarkt handelen, maar beïnvloeden ook hun acties in ruil daarvoor. Daarmee worden deze *matters of facts matters of concern* (Latour, 2004). Om te analyseren hoe dit gebeurt, hebben we belangrijke actoren en stakeholders in Vlaanderen geïnterviewd over deze factoren, wat zij ervan vinden en hoe deze hun gedrag beïnvloeden; waardoor deze factoren belangrijk worden. Bovendien geeft een interview met de actoren over de woningmarktarena van Vlaanderen inzicht in hun positie in relatie tot bovenlokale samenwerking, het concept van de woningmarktarena en hun (mogelijke) rol hierin. Daartoe hebben we, naast vraag, aanbod en distributie, academische, publieke, zakelijke en maatschappelijke actoren geïnterviewd.

Over bovenlokale samenwerking (in woningmarkten)

Vanuit de academische wereld wordt erop gewezen dat samenwerkingen tussen woningbouwactoren plaatsvinden op een subregionaal niveau, d.w.z. binnen de woningmarkt. Het is ook op dat niveau dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden opgezet. Voorlopig – en mede door het subsidiebeleid – vinden deze alleen plaats tussen gemeenten die een zekere bestuurskracht missen om een actief woningbeleid te voeren. Deze samenwerkingen kunnen worden gezien als een weerspiegeling van toekomstige fusies. Tot op heden zijn dergelijke partnerschappen voornamelijk ontwikkeld in de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant en in veel mindere mate in Oost-Vlaanderen.

Over het concept van de woningmarktarena

Het concept van een woningmarktarena wordt door wetenschappers als interessant beschouwd, omdat het de nadruk legt op dialoog en coproductie. Deze coproductie verklaart ook hoe deze actor in de praktijk werkt. Verder kunnen binnen de woningmarktarena verschillende modellen worden geanalyseerd: vb. de rol van de VMSW (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen) kan door de woningmarkt worden overgenomen met betrekking tot de uitwisseling van het 'bindend sociaal objectief' (BSO). Dit is een minimum aan sociale woningbouw die een gemeente op hun grondgebied moet realiseren. Omdat ze volgens de definitie van een woningmarkt een regio rond een stad vormen, en omdat de BSO vaak al binnen de stad wordt bereikt, zodat ze zijn vrijgesteld van het realiseren van extra sociale woningen, kan een overeenkomst worden gesloten zodat de stad nog steeds een deel van de BSO van de rest van de regio overneemt. De capaciteit is in de stad meestal groter om dit te bereiken.



Figuur 1. Actoren in de woningmarktarena van Vlaanderen. Eigen uitwerking (2020).

Over de rol van de actor in de woningmarktarena

Tevens voorziet elk van de geïnterviewden voor zichzelf specifieke rollen. Ten eerste zien de overheden hun rol als klein (SARO (Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening), d.w.z. adviseren over beleid met impact op de ruimtelijke ordening) of beperkt tot het creëren van kaders (Agentschap Wonen Vlaanderen). Dit kunnen zowel regelgevende als financiële kaders zijn, waardoor een vlotte werking van de woningmarkt mogelijk wordt gemaakt. De overheid staat woningbouwactoren en gemeenten toe hun eigen beleid te voeren (binnen die kaders). In plaats van te regisseren, zal ze faciliteren.

Door onderzoekers worden twee rollen naar voren gebracht: enerzijds de rol als onderzoeker en de onderbouwing van simulaties en projecties (datagestueerd onderzoek), en anderzijds betrokken of actiegericht onderzoek waarin de onderzoeker een specifieke rol kan vervullen. Het Living Labs-voorbeeld wordt aangehaald om aan te geven dat de onderzoekers dan niet als een geïnteresseerde partij of als coördinator kunnen optreden. Van de maatschappelijke kant hebben we de BBL (Bond Beter Leefmilieu) en de VVSG (Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten) geïnterviewd. De BBL zoekt en gaat vooral samenwerking aan met pioniers in de samenleving; dit kunnen zowel overheden zijn als bedrijven. Hun acties zijn gericht op overheden (Vlaamse overheid, provincies en gemeenten) en niet op woningmarkten. De VVSG is een ledenvereniging die wil inspireren, goede voorbeelden wil geven, informatie wil geven en discussies wil voeren, het bewustzijn wil vergroten en de weg wil wijzen.

Uit deze eerste voorlopige inventarisatie kunnen we een eerste idee opstellen van een mogelijke woningmarktarena voor Vlaanderen. Hier kunnen we mogelijk verschillende rollen onderscheiden:

- Onderbouwing (onderzoeker, universiteit, expert);
- Netwerker (zoeken en partnerschappen aangaan (bijv. BBL));
- adviseur (adviseren over beleid met impact op de ruimtelijke ordening (bijv. SARO));
- Voorloper (sensibiliseren en inspireren (bijvoorbeeld VVSG));
- Kaderschepper (gericht op het aanbieden van instrumenten (bijv. Agentschap Wonen Vlaanderen)).
- Aanjager (actief allianties aangaan (bijv. VRP (Vereniging voor Ruimtelijke Planners)));
- Aannemer (de persoon die het verschil op terrein maakt (bijv. Projectontwikkelaar));
- Facilitator (bemiddelt in de huisvestingsmarkt).

Conclusies

Woningmarkten zijn klassiek, en dan vooral vanuit economisch oogpunt, gedefinieerd door statistische analyse van gegevens over huizenprijzen. Deelmarkten (huur, koop) maken er deel van uit. Migratie en woon-werkverkeer worden ook toegevoegd vanuit een geografisch perspectief. Al deze benaderingen proberen gebiedsgebonden definities voor te stellen. Twee belangrijke zwakke punten in deze benaderingen zijn enerzijds het gebrek aan inzicht in de dynamiek van de woningmarkt, en anderzijds een gebrek aan inzicht in hoe actoren of stakeholders een rol spelen in deze woningmarkten en deze definiëren in ruil. De instituties – als regel van het spel – moeten in dit verband ook verder worden verduidelijkt. Het concept van de woningmarktarena kan hier een antwoord op bieden.

Tot dusverre zijn woningmarktarena's nog niet gedefinieerd in Vlaanderen. Woningmarkten des te meer. Zoals aangegeven in deze paper zijn er een aantal beperkingen. Desalniettemin is het interessant om te kijken naar de resultaten van traditioneel onderzoek en hoe deze kunnen evolueren van factoren naar factoren van belang op basis van een woningmarktarena. De complexiteit van de woningmarktarena in Vlaanderen blijkt uit een eerste schema van actoren die bij deze arena betrokken zijn.

Het is nodig om hier verder op in te gaan, vooral wat betreft de specifieke rollen en mogelijke interacties tussen deze actoren. Hetzelfde geldt voor de factoren en instituties. Daarom moet dit concept van woningmarktarena's verder worden uitgewerkt. Toch kunnen we voorlopig de volgende tussentijdse conclusies trekken. Een aantal raden of commissies speelt blijkbaar een leidende rol in het actorennetwerk (SARO, Vlaamse Woonraad, VBOC) samen met het onderzoekscentrum Steunpunt Wonen. Het Departement Omgeving en het Agentschap Wonen Vlaanderen bevinden zich ook tussen deze actoren. Bovendien zijn sommige 'eindgebruikers' redelijk alleen in het netwerk (eigenaars, huurders), gemeten aan de hand van het aantal onderlinge relaties. De intensiteit van de relaties (hoe sterk ze zijn) moet nader worden onderzocht.

Acknowledgements

Deze paper verschijnt in uitgebreide vorm als boekhoofdstuk in *Opening up the Planning Landscape – 15 years of Actor-relational Approaches to Spatial Planning in Flanders, the Netherlands and Beyond*, 2020, Boonstra B., Davids P., Staessen A. (eds.).

Referenties

- Arts, P., Boussauw, K., & Loris, I. (2014). Scenario's voor woonlocatiebeleid in Vlaanderen: criteria en doorrekening. *Ruimte & Maatschappij*, 5(4), 8-31.
- Arts, P., Dugernier, M., Mulkens, E., Witlox, F., Boussauw, K., & Van Acker, V. (2011). *Sturingsmodellen voor het wonen*.
- Boelens, L. (2018). Moving towards a flat ontology of institutional innovation. In W. Salet (Ed.), *The Routledge handbook of institutions and planning in action* (First ed., pp. 92-107). New York and London: Routledge.
- Cabus, P. (1980). De streek: een geografische-economisch-planologische benadering. *GERV-Berichten*, 107-209.
- Ceuppens, J., & Ryckewaert, M. (2016). *Comparatief onderzoek van territoriaal selectief woonbeleid en aanbevelingen voor het Vlaamse woonbeleid*.
- Charlier, J., Debuissou, M., Hermia, J.-P., & Pelfrene, E. (2019). *Les migrations interrégionales en Belgique*.
- De Rynck F. en Van Herck B. (2019). Stadsregio's : knopen in en voor het omgevingsbeleid. *Ruimte* 44.
- Islam, K. S., & Asami, Y. (2009). Housing market segmentation: a review. *Review of urban & regional development studies*, 21(2/3), 93-109. doi:10.1111/j.1467-940X.2009.00161.x
- Jones, C. (2002). The definition of housing market areas and strategic planning. *Urban Studies*, 39(3), 549-564. doi:10.1080/00420980220112829
- Latour, B. (2004). Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern. *Critical Inquiry*, 30(2), 225-248.
- Massey, D. (1991). A global sense of space. *Marxism Today*, June 24(9).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019), *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag.
- Murdoch, J. (2006). *Post-structuralist geography*. London: Sage Publications.
- Musterd, S. (1996). Vraag en aanbod op de woningmarkt: een onvoorspelbare verhouding. *Nieuw tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 1996, 14-19.
- Ryckewaert, M., Van den Houte, K., Brusselmans, L., Hubeau, B., & Vermeir, D. (2018). *De juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik. 12 beleidsacties voor een zuiniger, duurzamer en kwalitatiever ruimtegebruik*.
- Somers, B. (2019). *Beleidsnota 2019 -2024 Binnenlands bestuur en stedenbeleid*. (143 (2019-2024) nr. 1, 8 november 2019). Brussel: Vlaams parlement.
- Soresma. (2009). *Onderzoek naar woontendensen en -behoeften binnen de provincie Antwerpen*.
- Ten Cate, F. (2020), NOVI verdwijnt in regionaal gat. In *Ruimte en Wonen*, 17 februari 2020,
- Thill, B. (1985). De invloedssferen van de Belgische steden: het nut van een theoretische benadering. *Gemeentekrediet*, 205-215.
- Thissen, F. (1995). Bewoners en nederzettingen in Zeeland: op weg naar een nieuwe verscheidenheid. *Nederlandse Geografische Studies*, 191.
- Van Hecke E., & Van der Haegen H. (1997). *Hiërarchie van de stedelijke kernen in Vlaanderen*.
- Van Meeteren, M., Boussauw, K., Sansen, J., Storme, T., Louw, E., Meijers, E., . . . Witlox, F. (2015). *Kritische massa: syntheserapport*.
- Van Nuffel, N. (2005). *Regionalisering van de woonmarkt. Een onderzoek naar de ruimtelijke structurering van het nederzettingspatroon in Noord-België, 1990/91-1995/96. Proefschrift aangeboden tot het behalen van de graad van doctor in de wetenschappen: geografie*. Universiteit Gent, Gent.
- Van Nuffel, N., & Saey, P. (2006). Geografen gaan vreemd. Regionale woonmarkten en ruimtelijke planning. *Ruimte en Planning*, 26(1), 9-21.
- Vanderstraeten, L., & Van Hecke, E. (2019). De Vlaamse stadsgewesten, update 2017. *Ruimte en Maatschappij*, 10(4), 10-37.
- Vastmans, F., Helgers, R., Damen, S., Goeyvaerts, G., & Buyst, E. (2016). *De economie van de woningmarkt*. (E. Buyst Ed.). Antwerpen: Garant.
- Vlaamse Regering. (2016). *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*.
- Willaert, D. (1999). Migratieprofielen naar leeftijd voor de migratiebekkens en zones in de nieuwe ruimtelijke indeling. *Working paper 1999-6*.
- Willaert, D., Surkyn, J., & Lesthaeghe, R. (2002). Bevolkingsprojecties voor de Belgische migratiebekkens en hun zones, en voor de grote en regionale steden van België, 2000-2020. *Working paper 2002-1*.
- Wu, C., & Sharma, R. (2012). Housing submarket classification: the role of spatial contiguity. *Applied Geography*, 32(2012), 746-756. doi:DOI:10.1016/j.apgeog.2011..08.011

Landschap als gids voor ontwikkelingen in een veranderende leefomgeving

Peter Vervoort¹, Sarah De Meyer² en Niels Dabaut³

Stellingen

Door de ruimtelijke transitieopgave expliciet te koppelen aan het behouden, verhogen of herstellen van de kwaliteit van het landschap, kan ze zorgen voor een kwalitatieve leefomgeving, die ook in de toekomst vertrouwd aanvoelt.

Dit vereist een transversale benadering van het landschap en een progressief landschapsbeleid dat zich ook en misschien vooral richt op onze dagdagelijkse leefomgeving.

Landschapskarakterisatie kan zorgen voor een gedeeld begrip van de kwaliteit en identiteit van het landschap als basis om samen te werken aan een vernieuwd narratief voor toekomstige kwaliteitsvolle ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen

- 1 Departement Omgeving
Vlaams planbureau voor omgeving
Koning Albert-II-laan 8, bus 20
1000 Brussel
- 2 Agentschap Onroerend Erfgoed
Havenlaan 88 bus 5
1000 Brussel
- 3 Newcastle University
McCordCentre for Landscape
Armstrong Building, Newcastle University
Newcastle upon Tyne, NE1 7RU
Verenigd Koninkrijk

Landschap als gids voor ontwikkelingen in een veranderende leefomgeving

Peter Vervoort, Sarah De Meyer en Niels Dabaut

Inleiding

Ons landschap is het resultaat van de manier waarop we als mens leven in onze leefomgeving. Het is dan ook betekenisvol, kan bijdragen tot onze levenskwaliteit, ontwikkeling van culturen en verbondenheid tussen mensen onderling en in de relatie met hun omgeving. In de tweede helft van vorige eeuw versnelde de industrialisatie en modernisatie van onze maatschappij. Het traditionele cultuurlandschap dat gevormd werd door landbouwers en ambachtsslui veranderde op een halve eeuw in de Vlaamse nevelstad. De snelheid en de schaal van de veranderingen in de maatschappij, als gevolg van bijvoorbeeld de globalisering van onze economie, de stijging van de algemene welvaart of de digitalisering en doorgedreven automatisatie, maakt dat ons landschap ook vandaag nog in hoog tempo verandert. Bij die transformatie boet het dikwijls aan karakter in, waardoor we meer en meer van onze leefomgeving dreigen te vervreemden. Vraagstukken rond klimaatverandering, energietransitie of veranderende demografische evenwichten, zullen ons bovendien dwingen om radicaal anders om te gaan met onze leefomgeving, wat het landschap ongetwijfeld verder zal transformeren.

Kwaliteit van het landschap

Het landschap houdt ons een vaak confronterende spiegel voor over de manier waarop we als maatschappij omgaan met onze leefomgeving. We leven in een sterk bebouwde en ruimtelijk versnipperde regio. Het decennialang aaneenrijgen van al dan niet consequente beleidskeuzes met vaak langdoorwerkende juridische gevolgen, de gedwongen combinatie van sectorale ruimtevragen en het amalgaam van onze individuele wensen en voorkeuren zorgen er voor dat onze leefomgeving meer en meer leest als een aaneenschakeling van flarden vernevelde stedelijkheid, verkavelingen, linten, baanwinkels, appartementen, afgewisseld met fragmenten open ruimte, natuur of landbouw. Het landschap vormt tot nog toe zelden of nooit de invalshoek om alle maatschappelijke uitdagingen met een ruimtelijke component te benaderen, waardoor de kwaliteit van het landschap niet vooropstaat (en in het beste geval een neveneffect is van wat men wil bereiken. Landschapsbeleid beperkte zich in Vlaanderen vaak tot het vermijden of afremmen van ongewenste ruimtelijke dynamieken in landschappelijk waardevolle gebieden. Als voorbeelden hiervan kunnen de verschillende gewestplannen worden bekeken, in deze plannen worden gebieden aangeduid als “landschappelijk waardevol” of werden gave landschappen, stads- en dorpsgezichten beschermd. De relatie van het Vlaamse beleid met landschap was dus steeds erg dialectisch en sectoraal getint: behoudsgezind op plaatsen met belangrijke cultuurhistorische waarde, maar daarbuiten weinig of geen aandacht voor landschappelijke veranderingen als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen. Hedendaagse maatschappelijke uitdagingen zoals verstedelijking, migratie, productie van voedsel, de energietransitie en de klimaatverandering stellen nog meer pertinente, maar ook dikwijls tegenstrijdige, ruimtelijke eisen. Bij gebrek aan een meer integraal landschapsbeleid, zullen de ruimteclaims uitgevochten worden in het “minder waardevol” geachte deel van het landschap, wat ongetwijfeld verdere verschraling en homogeniteit met zich mee zal brengen. In deze paper willen we de ontwikkeling van een progressiever landschapsbeleid naar voor schuiven dat de maatschappelijke veranderingsprocessen en noodzakelijke ruimtelijke transitie(s) bewust inzet om (terug) meer diversiteit, samenhang en landschappelijke identiteit te brengen in het palet van het Vlaamse landschap. Een dergelijke meer integrale en sectoroverstijgende aanpak ondersteunt de realisatie van de strategische visie van het

Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Regering, 2018) door de ruimtelijke transitie (de ruimte efficiënter gebruiken en bijkomend ruimtebeslag terugdringen) te koppelen aan het verhogen van de kwaliteit van onze leefomgeving, met aandacht voor de identiteit, landschapswaarden, en de (lokale) culturele betekenis van de plek, zowel in het bebouwde weefsel als in de open ruimte.

Landschap inventariseren en karakteriseren

Om een coherent en kwaliteitsvol ruimtelijk beleid te voeren is er nood aan een adequaat instrumentarium. Dit instrumentarium moet toelaten doordachte en duurzame keuzes te maken over het gebruik van de ruimte en tegelijk garant staan voor een permanente zorg voor de leefomgeving. De instrumenten moeten ontwikkelaars en overheden minstens een basisinzicht geven in de landschappelijke kwaliteiten, de structurerende elementen, de belevingswaarde, de typische kenmerken, enz. op basis waarvan ze hun plannen en projecten vormgeven. Een methodiek die inzicht in de karakteristieken van het landschap aanreikt, betekent dus een belangrijke meerwaarde om in de praktijk werk te maken van kwaliteitsvolle ruimtelijke ontwikkelingen. De omschrijving en de analyse van het landschap onder vorm van een inventaris zijn reeds gedeeltelijk voorhanden in de vorm van de landschapsatlas en de landschapskenmerkenkaart. De landschapsatlas, voor het eerst gepubliceerd in 2001, is de inventaris van de relicten van de traditionele landschappen waarin de landschapskenmerken weergegeven worden als ze een erfgoedwaarde hebben. Daarnaast geeft de landschapskenmerkenkaart, gepubliceerd in 2002, de ruimtelijk structurerende landschapskenmerken van bovenlokaal belang weer, met name die elementen die een bepalende invloed hebben op hun omgeving, zowel visueel (bakenfunctie) als wat betreft ruimtelijke constellatie, structuur of identiteit. De landschapskenmerkenkaart bevat alle kenmerken die structuur geven aan de ruimte, ook die zonder erfgoedwaarde. Beide inventarissen hebben hun waarde, maar ook hun tekortkomingen. Beide zijn beperkt in reikwijdte en vergen nog een verdere uitdieping en actualisatie om de juiste objectieven voor beheer en inrichting te kunnen bepalen, en om het landschap in al zijn aspecten te kunnen behandelen.

Een gebiedsdekkende en brede omschrijving van de landschapskarakteristieken in Vlaanderen is momenteel niet beschikbaar. Onder impuls van de ELC zetten vele Europese landen hier al op in, al zijn de onderlinge verschillen groot. Een gebiedsdekkende landschapskarakterisatie of op zijn minst een methodiek die toelaat om landschapskarakterisatie gebiedsgericht als praktijk in Vlaanderen in te zetten ondersteunt de doelstelling uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen om de kwaliteit van onze leefomgeving te verbeteren. Een beter begrip van de kwaliteiten en karakteristieken van het landschap zal een leidraad zijn voor kwaliteitsvolle nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De analyse en karakterisatie van het landschap is daarbij geen doel op zich, maar is een noodzakelijke stap om in een latere fase landschapskwaliteitsdoelstellingen te formuleren via een participatief traject. Op die manier is het mogelijk ruimtelijke kwaliteit als een volwaardig onderdeel van de visievorming mee te nemen, hierrond ambities te formuleren en ze in te zetten als toetsingskader voor projecten.

Van landschap naar een bruikbare tool?

Landschap verbindt mensen met plaatsen en met elkaar. Het stimuleert een geïntegreerd denken over verschillende disciplines heen, samen met stakeholders, inwoners, consumenten en beleidsmakers. Het concept kan worden ingezet om de toekomst te plannen, om sociale gelijkheid en rechtvaardigheid te ondersteunen en te vergroten of om duurzaam om te gaan met onze ruimte (CHeriScape, 2017). Landschap is één van de

weinig begrippen die natuur en cultuur, mensen en hun omgeving en sociaal-economische vraagstukken kan integreren. Ondanks deze voordelen en kenmerken, is het vaak nog steeds niet de eerste term waar mensen, beleidsmakers of ruimtelijke professionals naar grijpen, dit komt waarschijnlijk door de vele mogelijke interpretaties van het woord. Dikwijls wordt landschap aanzien als onderdeel van de 'open ruimte', maar wordt veel minder gebruikt in een meer bebouwde context.

Sinds 2000, na het opstellen van de ELC (Council of Europe, 2000) kwam landschap steeds hoger op politieke en onderzoeksagenda's te staan als een integrerend, allesomvattend concept. Eerst en vooral omhelst landschap zowel de fysische en natuurlijke alsook de socio-culturele processen die het land omvormden, deze processen samen met de wijze waarop deze worden waargenomen door de mens zorgen ervoor dat we land kunnen transformeren in landschap. Daarom heeft landschap steeds een ruimtelijk component en is het overal om ons heen, niet enkel in beschermde of waardevolle gebieden, maar ook op dagdagelijkse of gewone plaatsen (Fairclough, Sarlöv-Herlin & Swanwick, 2019). Een laatste, niet te onderschatten troefkaart van het concept landschap is dat het kan voorkomen op verschillende ruimtelijk schalen of in verband worden gebracht met temporele, institutionele of participatie schalen (Burgi et al, 2004; Selman, 2006; Fairclough, 2006). Deze drie eigenschappen van landschappen zitten vervat in de definitie die de ELC geeft voor landschap:

'An area as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natura land/or human factors'
(Raad van Europa, 2000, p. 2)

Ongeveer op het moment dat de idee voor een ELC organisch groeide, werd in vele landen al nagedacht over hoe landschap kon worden bekeken vanuit een meer democratische en participatieve hoek. Ook het besteden van aandacht aan lokale waarden en een wens om natuur en cultuur duurzaam te integreren in beleidsdocumenten versterken de landschapsbenadering.

In Vlaanderen kennen we initiatieven uit deze periode zoals de Landschapsatlas en de Traditionele landschappen beide uitgewerkt door Marc Antrop aan de Universiteit Gent. (Hofkens & Roosens, 2001). Maar het zijn vooral de benaderingen uit Engeland die nadien voor heel wat andere landen de basis vormden. De eerste methode kennen we als Landscape Character Assessment (LCA) deze ziet, net zoals de ELC, karakter van het landschap als één van de cruciale sleutels om over landschap na te denken en het tastbaar te maken. Naast LCA werd ook nog een meer historische variant ontwikkeld, Historic Landscape Characterisation (HLC) als aanvulling op LCA. Beide werden ontwikkeld in de jaren '80 en groeiden uit tot Engelse nationale programma's na het ratificeren van de ELC door het Verenigd Koninkrijk.

Landschapskarakterisatie combineert objectiviteit met subjectiviteit en gaat een stap verder dan het waarderen van het landschap of van zijn verschillende elementen. Karakterisatie start bij het optekenen van individuele landschapscomponenten met de focus op hoe deze elementen geïntegreerd zijn om tot kenmerkende landschapskarakters te komen op verschillende plaatsen. Bij de Engelse LCA benadering gaat een desk-based study die informatie verzamelt over de verschillende lagen van het landschap (geologie, bodems, topografie, landgebruik,..) vanop kaarten en luchtfoto's. Na het verzamelen van de data volgt de ontwikkeling van een GIS-databank waarbij de verschillende relaties tussen de disciplines wordt geanalyseerd. Als laatste stap volgt het veldwerk, deze kan uit verschillende onderdelen bestaan afhankelijk van het doel van de karakterisatie. Zo kan het

veldwerk dienen tot het identificeren van de componenten, het toevoegen van participatieve elementen aan de karakterisatie of eerder perceptieve of esthetische landschapkenmerken te evalueren. De methode gebruikt bij Historic Landscape Characterisation, ontwikkeld door English Heritage, ligt de focus meer op de historisch culturele kenmerken van het landschap hierdoor zorgt deze voor een aanvulling op de LCA-methodologie die vaak bekritiseerd wordt omwille van zijn focus op eerder natuurlijke processen en factoren. Hoewel de Engelse karakterisatie benaderingen niet zomaar op andere landschappen buiten Engeland kunnen worden toegepast, zijn ze wel als basis gebruikt voor talloze andere benaderingen. De ELC voorziet dat landen die ondertekenen de karakteristieken van hun landschappen analyseren en om de drijvende krachten van landschapsverandering in kaart te brengen (ELC, Art 6 C1a(ii)). Verschillende op LCA en HLC gebaseerde methodes worden vandaag gebruikt, binnen en buiten Europa. Een vergelijking van alle methodes zou ons in het kader van deze paper te ver leiden en is ook reeds talloze keren terug te vinden in de vakliteratuur.

Belangrijk hierbij is het om te vermelden dat ook in Vlaanderen, in het verleden, al pogingen zijn ondernomen tot het ontwikkelen van een Vlaamse (Belgische) methode voor het karakteriseren van het landschap. Deze methodes zijn vaak niet uitgevoerd in beleids- of beheerscontext, iets wat in de toekomst dus wel noodzakelijk wordt. Onderstaande voorbeelden zijn wel van toepassing op het landschapsbeleid in hun respectievelijke landen/regio's en dienen als invulling voor de eisen van de ELC.

In Zweden werd een eerste Swedish Landscape Character Assessment toegepast op de provincie Skåne (Provincie Skåne (Scania), 2007). Deze karakterisatie gebeurde naar Engels model maar paste wel in de lange Zweedse traditie van karakteriseren. Het doel van dit project was om toekomstig landschapsbeheer los te zien van administratieve grenzen en meer in te zetten op landschap als een complexe interactie van natuurlijke, culturele, sociale en economische processen (Sarlov-Herlin, 2016). Deze karakterisatie zette de Zweedse toon, net als in Vlaanderen is landschap er geen thema op de politieke agenda van één bepaalde administratie. In de geest van de ELC werd landschap wel meegenomen in alle relevante domeinen, hierin paste het idee van karakteriseren perfect (Riksantikvarieämbetet 2017). In de voorbije twee decennia werd landschapskarakterisatie vooral gebruikt om de impact van twee problemen in te schatten, ten eerste de snelle ontwikkeling van windturbines en de inplanting van nieuwe wegen en spoorwegen (Berglund et al., 2011). Nu zijn de toepassingen van LCA wijder verspreid in Zweden, gaande van assessment van de milieueffecten van nationale en regionale beheersplannen tot het inschatten van individuele projecten zoals een hogesnelheidstrein tussen Stockholm en zuid-Zweden. In Nederland is naast de landschapsbiografie methodologie, die een meer omschrijvende stijl heeft, in 2017 ook een zogenaamde uniforme landbeschrijving opgesteld in navolging van de Engelse HLC-methodologie. Panorama Landschap werd gepubliceerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en vormt een digital onderdeel van de Landschapsatlas. Deze karakterisatie vormt geen waardeoordeel van het landschap (zoals in LCA wel het geval is) en onderscheidt 78 regio's in Nederland. Deze oefening zal worden ingezet bij het voorbereiden van nieuw ruimtelijk beleid op zowel regionale als lokale schaal. In 2021 komt er in Nederland ook een nieuwe omgevingswet, bedoeling is dat Panorama landschap hierin een voorname rol krijgt, zo zal het daarna mogelijk zijn de resultaten van deze gebiedsdekkende karakterisatie in omgevingsvisies te hanteren (Baas & Raap, 2017). In de Spaanse regio Catalonië warden landschapscatalogussen ontwikkeld, deze planinstrumenten worden vastgesteld door het Catalaanse planningsdecreet en zorgen voor een atypische karakterisatie van het Catalaanse landschap. De catalogussen werken met verschillende themalagen die stuk voor stuk in te passen zijn in de regionale en/of

sectorale ruimtelijke planning. Ook hier werd gesteund op de Engelse LCA en HLC methodes met toevoeging van meer participatieve elementen zodat ook de lokale bevolking een grotere stem krijgt in planningsprocessen. Ondertussen werden 134 landschaps-eenheden afgebakend, ook hier gaat men voorbij aan de bestuurlijke of administratieve grenzen, eenheden worden gevormd door ontmoetingsplaatsen, plaatsen met een waarde in het collectieve geheugen of 'ideale' plaatsen of ankerregio's in het landschap. De landschapscatalogussen worden opgesteld door het Catalaanse landschapsobservatorium, deze onafhankelijke organisatie werd in 2005 opgericht als antwoord op de ELC en richt zich op de creatie van een landschapsbewustzijn onder de Catalanen. Het is een centrum voor discussie en studie tussen lokale overheden, universiteiten, professionelen en de lokale bevolking (Nogué & Sala, 2016). In Frankrijk werden landschapsstrategieën gemeengoed door de Landschapswet uit 1993, vanaf de invoering en ratificatie van de ELC werd in Frankrijk gestart met het opstellen van de Landschapsatlassen. Deze zijn echter niet te vergelijken met onze Vlaamse Landschapsatlas, niet enkel identificeren en analyseren ze alle landschappen van een bepaald departement, ze kijken ook naar de onderliggende landschapsproblemen. Ook in Frankrijk, net als in Catalonië dienen deze atlassen steeds vaker tot het opzetten van departementale landschapsobservatoria. Hierin neemt Bretagne een voortrekkersrol aan met een fotografisch observatorium, deze platformen worden ondertussen ook ondersteunt door het regionale landschapsbeleid. Ook in Wallonië wordt een gelijkaardige methode gebruikt, ook hier vormen landschapsatlassen de basis voor landschapsbeleid. Deze atlassen worden opgesteld door de Conférence permanente du développement territorial (CPDT) naar aanleiding van de ELC en de vraag naar het identificeren van de Waalse landschappen. Deze atlassen worden gebruikt voor het delen van kennis, de creatie van bewustzijn rond landschap bij een breder publiek en het ontwikkelen van een strategie voor landschapsbeheer. Ook hier gaat een bovenlokale landschapschaal samen met meer lokale facetten en elementen die de wisselwerking tussen het verleden, heden en toekomst aanduiden en analyseren (Pons et al., 2012).

Een landschapskarakterisatie als opstap naar een Vlaams landschapsbeleid?

De Vlaamse regering geeft in haar regeerakkoord 2019-2024 aan te willen werken aan een volwaardig en transversaal landschapsbeleid, waarbij de strategische doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen rond landschappelijke kwaliteit in de praktijk worden gebracht (Vlaamse Regering, 2019). Door de ruimtelijke transitieopgave expliciet te koppelen aan het behouden, verhogen of herstellen van de kwaliteit van het landschap, kan ze zorgen voor een kwalitatieve leefomgeving, die ook in de toekomst vertrouwd aanvoelt. Dit vereist dat we bewust op zoek moeten gaan naar kwaliteitsvolle uitdrukkingen van onze veranderende relatie met de leefomgeving. Het veronderstelt dat de waardering en beleving van het landschap door de mensen die er wonen en werken meer gewicht krijgt, en dat we meer doordacht omgaan met de voor elk landschap typische kenmerken en karakteristieken.

Een gedeeld begrip van de kwaliteit en identiteit van het landschap is nodig om samen te werken aan een vernieuwd narratief voor toekomstige kwaliteitsvolle ontwikkelingen in Vlaanderen. Bovenstaande internationale voorbeelden tonen het belang aan van kennisopbouw en -deling rond het karakter van onze hedendaagse landschappen. Als gemeenschappelijk en onderbouwd referentiekader ondersteunt landschapskarakterisatie de ontwikkeling van een transversaal landschapsbeleid ook, en misschien vooral, in onze gewone dagdagelijkse leefomgeving. Het zorgt voor een gemeenschappelijke taal om te praten over het landschap, het biedt ons een gemeenschappelijke bril om te kijken naar onze omgeving en een gemeenschappelijke basis om de toekomstige ruimtelijke ontwikke-

lingen op te enten. Het karakteriseren van landschappen werkt verbindend en stimuleert samenwerking tussen de verschillende ruimtelijke sectoren.

Een studiedag zorgt voor handleiding

Tijdens de studiedag 'Landschapskarakterisatie' op 17 oktober 2019 georganiseerd door de Vlaamse overheid¹ in samenwerking met Newcastle University verkende een brede vertegenwoordiging van geïnteresseerde onderzoekers, beleidsactoren, experts, ruimtelijke planners samen met internationale experts in een aantal interactieve workshops de mogelijke meerwaarde van 'landschapskarakterisatie'. Kon deze methode dienen als opstap naar een meer transversale en integrale zorg voor landschap in Vlaanderen? Als inspiratie werden bovenstaande voorbeelden uit aanpalende landen en regio's - Engeland, Zweden, Nederland, Catalonië, Wallonië, Frankrijk – besproken, met de bedoeling om sterke leerpunten te benoemen die meegenomen kunnen worden bij het ontwikkelen van een methodologie voor landschapskarakterisatie in Vlaanderen. Met deze paper willen we de resultaten en de gevoerde discussies van deze studiedag toelichten zodat er een basis kan zijn om verder op te werken.

Stap 1: Expliciteer het doel

De internationale voorbeelden geven aan dat landschapskarakterisatie op verschillende manieren kan gebeuren, en dat het opzet erg afhankelijk is van de specifieke doelstelling. Om tot een in de praktijk bruikbaar instrument te komen is het dus belangrijk om dit doel duidelijk te expliciteren. Een karakterisatie kan bijvoorbeeld eerder beschrijvend zijn of vooral gericht op monitoring, met de bedoeling om de drijvende krachten van verandering te identificeren. Een karakterisatie die ook een meer progressief en praktijkgericht landschapsbeleid moet ondersteunen zal expliciet inzetbaar moet zijn als planningsinstrument en dus ook moeten inspireren of uitdagen. Het doel van de karakterisatie zal ook een effect hebben op de technische aspecten voor de uitvoering, ontsluiting of uitwisseling van kennis en informatie. Ook in de discussie tijdens de studiedag kwam het doel van een karakterisatie naar voor als een eerste vereiste. Hierbij werd ook gesteld dat daarnaast ook de uiteindelijke doelgroep(en) niet uit het oog verloren mochten worden. Verschillende disciplines met een verschillende aanpak vereisen ook een verschillende uitvoer van het eindproduct. Een landschapskarakterisatie die op het terrein bruikbaar moet zijn voor ontwerpers en planners zal uiteraard makkelijk digitaal toegankelijk moeten zijn en zal vlot in andere systemen en toepassingen integreerbaar moeten zijn. Tegelijk zal het waarschijnlijk ook mogelijk moeten zijn om bijkomende inzichten uit participatieprocessen, ontwerp onderzoek of andere projecten uit te wisselen of op te laden.

Stap 2: Samenwerken, interdisciplinariteit en gemeenschappelijke uitgangspunten

Landschap interdisciplinair of transversaal benaderen en bestaande verkokering tussen verschillende instanties, zienswijzen of sectorale doelstellingen te overstijgen veronderstelt een goed wederzijds begrip. Het ontwikkelen van een gezamenlijke taal om de dialogen rond landschapskwaliteiten aan te gaan is nodig om elkaar beter te begrijpen en te komen tot gedragen gemeenschappelijke uitgangspunten en ambitieniveaus. Ook bij de opmaak van een methodologie voor een landschapskarakterisatie is samenwerking en overleg van bij het begin een must. Hierbij werd in de discussie niet enkel gefocust op het samenwerken

¹ Een samenwerking tussen diverse entiteiten van de Vlaamse overheid: Departement Omgeving, Agentschap Onroerend Erfgoed, Vlaamse Landmaatschappij, Agentschap voor Natuur en Bos en Team Vlaams bouwmeester.

tussen verschillende disciplines maar ook tussen verschillende beleidsniveaus. Zo moet er een keuze worden gemaakt of er op een lokale of regionale schaal kan worden gewerkt. Hoewel er consensus was dat een uniforme methodologie voor landschapskarakterisatie nodig is op regionale schaal was het ook duidelijk dat het integreren van lokale kennis kan leiden tot meer lokale karakterisaties die meer afgestemd zijn op specifieke lokale landschapskenmerken of -waarden.

Stap 3: Samenspel van een top-down- en bottom-up-strategie

Landschapskarakterisatie is in de meeste internationale voorbeelden een samenspel van top-down en bottom-up strategie. Afhankelijk van de aanwezige beleidscultuur of bestaande bestuursstructuren nemen verschillende instanties, zowel binnen de overheid als daarbuiten, rollen op. Toch zien we dat in alle besproken Europese voorbeelden het eerste initiatief meestal top-down door een nationale of regionale overheid wordt genomen, bijvoorbeeld door een duidelijk kader uit te tekenen en samenhang of inzichten op hogere schaalniveaus te verzekeren. De verdere uitwerking gebeurt op een kleinere schaal met inbreng van lokale kennis en bottom-up initiatieven en instrumenten. Een dergelijke diverse aanpak leidt tot een grote variatie en lokale differentiatie afgestemd op lokale noden of verschillen. De diversiteit in de output laat ook beter toe om op maat te werken van een lokaal gebiedsgericht landschapsbeleid. Het Franse voorbeeld is op dit vlak erg inspirerend, met karakterisaties op niveau van de departementen, die op een fijner schaalniveau verder uitgewerkt worden met veel ruimte voor experiment en voortschrijdend inzichten. Net als in Stap 2 werd hier in de discussie een onderscheid gemaakt tussen een regionale of lokale aanpak. Zo werd geopperd dat bij een regionale, Vlaamse aanpak een top-down benadering meer gewenst is. Deze Regionale karakterisatie zou een groter abstractieniveau impliceren, wat het minder toegankelijk maakt voor meerdere (niet-experten) stemmen. Iets wat op lokaal niveau wel makkelijker kan georganiseerd worden. De discussie toont wel aan dat een kennisuitwisseling tussen het regionale en lokale niveau een cruciaal punt is bij het uitwerken. Zo kan een wederzijdse dialoog en interactie ontstaan tussen de experts en de lokale gemeenschappen om ook deze lokale beleving mee een plaats te geven in de landschapskarakterisatie. De discussie leidt tot een consensus dat een top-down aanpak kan leiden tot het uitzetten van 'krijtlijnen' waarbinnen de participatieve elementen van een karakterisatie passen. Zo kan sneller en meer doelgericht gewerkt worden.

Stap 4: Participatie en het betrekken van burgers als uitgangspunt

Het karakteriseren van landschappen is een proces van landschapsobservatie en bewustwording. Mensen denken na over hun landschap, praten erover, bouwen kennis op. Mensen geven betekenis aan het landschap. Het is dan ook belangrijk om de lokale gemeenschap expliciet te betrekken en te zorgen voor een goede interactie tussen kennis-beleid-praktijk. Samen de kwaliteiten van landschap benoemen en mee nadenken over mogelijke betekenisvolle transitie van het landschap zorgt er voor dat burgers zich kunnen identificeren met hun leefomgeving. Het proces kan erg sensibiliserend zijn en zorgen voor een betrokkenheid en zorg voor het landschap op lange termijn. De aanpak mag dan ook niet te academisch zijn zodat de bevolking actief kan participeren en het resultaten makkelijk te begrijpen zijn. Visualisering van landschapsbeschrijvingen (zoals bijvoorbeeld in de Waalse landschapsatlassen) en van landschappelijke veranderingen (zoals het Franse *observatoire photographique des paysages*) spreekt een divers publiek (niet alleen beleidsmakers, maar ook de lokale gemeenschap) aan en maakt veranderingen in het landschap makkelijker bespreekbaar. Bovendien zijn is een meer visuele aanpak

ook inspirerend voor het verkennen van diverse landschapscenario's via ontwerpend onderzoek. Daarnaast kunnen *Citizen science* projecten uiteraard ook bij tot een grotere betrokkenheid en draagvlak.

Stap 5: De focus van een karakterisatie

Aandacht voor landschappelijke evoluties en dynamiek

Het landschap evolueert voortdurend. De landschapsbiografie in Nederland bijvoorbeeld geeft op een laagdrempelige manier inzicht in de landschappelijke evolutie doorheen de tijd. Het vertelt de levensgeschiedenis van het landschap en maakt de gelaagdheid van het landschap zichtbaar. Het is ook in staat om vanuit verleden en heden door te kijken naar toekomstige ontwikkelingen. Deze meer verhalende aanpak waarin de disciplines samen worden gebracht staat in contrast met een aanpak die gebaseerd is op geodatabanken. De tijdsdiepte van landschap kan in verschillende vormen naar voor worden gebracht, maar ook hier is het van belang het uiteindelijke eindproduct (en dus het doel) voor ogen te houden. Een meer visuele en interpretatie aanpak (zoals in landschapsbiografiën) kan zorgen voor een meer laagdrempelig instrument dat toegankelijker is voor zowel de experts als de bevolking. Terwijl een GIS gerelateerde aanpak vaak meer geschikt kan zijn voor professionals als ruimtelijke planners. De discussie laat ons hier zien dat meningen verdeeld zijn over hoe precies landschappelijke evoluties of de landschapsdynamiek moet worden voorgesteld. In een meerderheid van de gevallen wordt wel geopteerd voor een optimalisering van de combinatie tussen tekst, uitleg en kaartmateriaal. En dan komen we al snel uit in een GIS omgeving.

Goede balans tussen diepgang en brede toepasbaarheid

Een landschapskarakterisatie die focust op een breed publiek bestaande uit diverse actoren, sectoren, burgers zoals bijvoorbeeld de Waalse landschapssatlassen die door hun eenvoud makkelijk bruikbaar zijn voor verschillende doeleinden, al zijn ze hierdoor voor sommige thema's of toepassingen veel te oppervlakkig en brengen ze voor experts mogelijk weinig meerwaarde. Aan de andere kant van het spectrum staan bijvoorbeeld de Catalaanse landschapscatalogi, die tot stand kwamen via een diepgaande landschapsanalyse en door hun detailleringsgraad bredere toepassingen minder evident maken. Een goede balans, gefocust op de meerwaarde voor een transversaal landschapsbeleid, is dus belangrijk. Tijdens de discussie voor een Vlaamse aanpak werd duidelijk dat dit onmogelijk nu te beslissen valt, het moet gaan om een iteratief proces waarbij de verschillende doelgroepen tegen elkaar worden afgezet om tot een zo volledig mogelijke karakterisatie te komen waarin iedereen zich (of toch zoveel mogelijk disciplines) zich kunnen vinden. Er moet dus een framework komen voor de Vlaamse landschapskarakterisatie die vooral de bestaande informatie in kaart brengt en kan omvormen tot basisinformatie rond ons landschap dat voor iedereen beschikbaar en toegankelijk is. Van daaruit kan dan verder gedacht worden over waar de tekorten liggen en welke domeinen hier gebruik van zullen maken in de toekomst.

Pragmatische aanpak

Om op korte termijn tot bruikbare resultaten te komen, moeten we pragmatisch te werk gaan. Er is op dit moment in Vlaanderen al heel wat informatie beschikbaar, zij het erg verspreid. Binnen academisch onderzoek is bijvoorbeeld al heel wat nagedacht over ontwikkelen van een methode voor het karakteriseren van het landschap. Daarnaast wordt er ook binnen diverse Vlaamse en lokale gebiedsgerichte processen en projecten heel wat relevante landschapskennis gegenereerd. Het gestructureerd samenbrengen van deze

kennis kan een startpunt zijn. We moeten hierbij begrijpen dat een landschapskarakterisatie nooit een eindpunt kan vormen, het zal een begin zijn van onderlinge discussies. Van belang hierbij is dat in de discussie werd gesteld dat het eerst en vooral het concept 'landschap' moet zijn dat duidelijker moet worden. Zo wordt het landschap in Vlaanderen nog vaak gelijkgesteld met de ruimte die niet bebouwd is of met het platteland, of denkt men aan een mooi of een traditioneel landschap. Landschaps is echter een holistisch concept en moet dus ook vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden (energie, landbouw, economie, ...).

Conclusie

Landschapskarakterisatie opent het debat over bestaande en toekomstige landschapskwaliteiten, maar kan ook ingezet worden als kompas voor ontwerpend onderzoek of als een gids voor kwaliteitsvolle gebiedsgerichte ruimtelijke processen. Verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid² gaan nu samen verder aan de slag met de resultaten van de studiedag en verkennen de volgende stappen die gezet moeten worden om landschapskarakterisatie als methodiek in Vlaanderen te ontwikkelen. Als gemeenschappelijk referentiekader zal het de ontwikkeling van een transversaal landschapsbeleid gericht op het verhogen van de kwaliteit van onze leefomgeving ondersteunen.

Referenties

- Baas H. & Raap, E., 2017.** *Panorama Landschap – Karakterisering van de Nederlandse Landschaps-geschiedenis in 78 regio's*, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
- Berglund, U., Eriksson, M., Nord, J., Butler, A., Antonson, H., Hammarlund, K., Hedfors, P. en Åkerskog, A. 2011.** Om landskap och landskapsanalys för väg och järnväg. Ett kunskapsunderlag med fokus på begrepp och exempel. *Rapporter Institutionen för stad och land nr 1/2011*. Ultuna.
- Burgi, M., Hersperger, A. M. en Schneeberger, N. 2004.** Driving forces of landscape change – current and new directions, *Landscape Ecology*, 19(8), 857–868.
- CHeriScape 2017.** *Key Messages from CHeriScape: Cultural Solutions to Cultural Problems*, CHeriScape project, JPI Cultural Heritage.
- Council of Europe 2000.** *European Landscape Convention*, European Treaty Series 176 (Florence Convention), Strasbourg: Council of Europe.
- Fairclough, G. 2006.** Large Scale, long duration and broad perceptions: Scale issues in Historic Landscape Characterisation. In Lock, G. and Molyneux, B. (eds) *Confronting Scale in Archaeology: Issues of Theory and Practice*, Springer, 203–215.
- Fairclough, G. (Ed.), Sarlöv Herlin, I. (Ed.), Swanwick, C. (Ed.), 2018.** *Routledge Handbook of Landscape Character Assessment*. London: Routledge,
- Hofkens, E., Roosens, I. (Reds.), 2001.** *Nieuwe Impulsen voor de Landschapszorg. De Landschapsatlas baken voor een verruimd beleid*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Afd. Monumenten en Landschappen, Brussel.
- Nogué, J., Pere, S. en Jordi, G. 2016.** *Landscape Catalogues of Catalonia: Methodology*, 'Documents' No 3, Olot: Landscape Observatory of Catalonia.
- Pons T., Godart M.F. en Deconinck M. 2012.** Les atlas des paysages de Wallonie, publié dans *Projets de paysage*
- Riksantikvarieämbetet 2009.** *Tillbakablick: kunskapsunderlagens utveckling sedan 1970-talet*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet (RAA). <http://kulturarvsdata.se/raa/samla/html/190>
- Sarlöv Herlin, I. 2016.** Exploring the national contexts and cultural ideas that preceded the Landscape Character Assessment method in England, *Landscape Research*, 41(2), 175–85
- Selman, P. 2006.** *Planning at the Landscape Scale*, Routledge.
- Vlaamse Regering. (2019).** *Regeerakkoord 2019-2024*. Brussel

2 Departement Omgeving, Agentschap Onroerend Erfgoed, Vlaamse Landmaatschappij, Agentschap voor Natuur en Bos en Team Vlaams bouwmeester

ZEKERheid in crisistijd (1)

Geert Mertens, Shana Debrock en René van der Lecq

Omgevingsbeleid als vaccin tegen onzekerheid – Impact van de gezondheids crisis als test voor de veerkracht van het omgevingsbeleid

Marjolein Heezen en Valentijn Ebbers

COVID-19 als aanjager van bestaande transitie – Een stedelijk en Europees perspectief

Chris Anseeuw

Wat Covid-19 ons leert over de publieke ruimte

Peter Vervoort

Groene buurten als nieuw normaal

Omgevingsbeleid als vaccin tegen onzekerheid

Impact van de gezondheidscrisis als test voor de veerkracht van het omgevingsbeleid

Geert Mertens, Shana Debrock en René van der Lecq¹

Stellingen

De gezondheidscrisis biedt een kans aan het omgevingsbeleid om zich terug op de kaart te zetten: omgevingsbeleid heeft immers een duurzame en geïntegreerde uitgangshouding die opgaven op korte en lange termijn verbindt.

Goed omgevingsbeleid is een krachtig wapen in de strijd tegen gezondheidsrisico's.

Het omgevingsbeleid moet het momentum aangrijpen om omgevingsdoelen mee op tafel te leggen in het publiek gefinancierd economisch herstelbeleid.

1 Shana.debrock@vlaanderen.be; geert.mertens@vlaanderen.be; rené.vanderlecq@vlaanderen.be
Vlaamse Overheid -Departement Omgeving
Koning Albert II-Laan 20/8,
1000 Brussel

Omgevingsbeleid als vaccin tegen onzekerheid

Impact van de gezondheidscrisis als test voor de veerkracht van het omgevingsbeleid

Geert Mertens, Shana Debrock en René van der Lecq

“De oude wetten van de geschiedenis zijn niet meer van kracht. Sinds enkele weken is het onmogelijke niet langer onmogelijk. [...] Tegen het einde van het jaar leven we in een compleet nieuwe wereld. Hopelijk een betere”. (Harari 2020)

1. En toen was er... COVID-19

Het omgevingsbeleid zal sterker uit de huidige gezondheidscrisis komen. Want goed omgevingsbeleid is een krachtig wapen in de strijd tegen gemene virussen. En een gezondheidscrisis is hét moment voor het omgevingsbeleid om zich te bewijzen.

De wereld is eind 2019 plots geraakt door COVID-19 en in de periode februari tot april 2020 gingen de meeste Europese landen één voor één in lockdown. Voor het eerst sinds WOII ging de grens tussen België en Nederland weer even dicht. Het gebruik van onze leefomgeving was tijdens de lockdown plotsklaps sterk veranderd. Een pak economische en sociale activiteiten viel stil. Openbaar vervoer bleef leeg en het autoverkeer verdween uit het straatbeeld. Onze publieke ruimte bleek onaangepast voor het veranderde gebruik. Via ‘tactical urbanism’ gebeurden al spoedig talrijke tijdelijke ingrepen. De leefwereld van veel mensen was onverwacht beperkt tot hun eigen buurt. Mensen gingen hier op zoek naar basisvoorzieningen. Publieke en groene ruimtes in de buurt waren essentieel voor een dagelijkse wandeling of wat speelplezier voor kinderen. Mensen in achterstandsbuurten werden disproportioneel geraakt.

Professionals uit verschillende disciplines maken hun analyses op. Economen, sociologen en psychologen wijzen op mogelijk vergaande gevolgen op het sociaal en economisch functioneren van individuen en samenlevingen. Ook omgevingsprofessionals roeren zich in het debat. Al snel stonden kranten en websites bol van opinies, verwarring, tegenstellingen en onzekerheid.

Het Departement Omgeving (2020) heeft een verkenning uitgevoerd om de impact van deze crisis op het omgevingsbeleid in te kunnen schatten. De verkenning baseert zich op beschikbare bronnen tot midden juni 2020. Het betreft veelal opinies van experts en er moet rekening mee gehouden worden dat de komende maanden en jaren meer kennis zal opgebouwd worden. De verkenning levert inzichten over de veerkracht van de nederzettingstructuur, de leefomgevingskwaliteit en governance. De aanbevelingen richten zich op het versterken van de veerkracht van het omgevingsbeleid en de rol die het kan spelen in de herstelstrategieën.

De verkenning inspireert zich op tal van Belgische en buitenlandse praktijken en bronnen. Hierdoor heeft de verkenning niet enkel betekenis voor Vlaanderen, maar zijn de inzichten wellicht ook nuttig voor de Nederlandse beleidspraktijk.

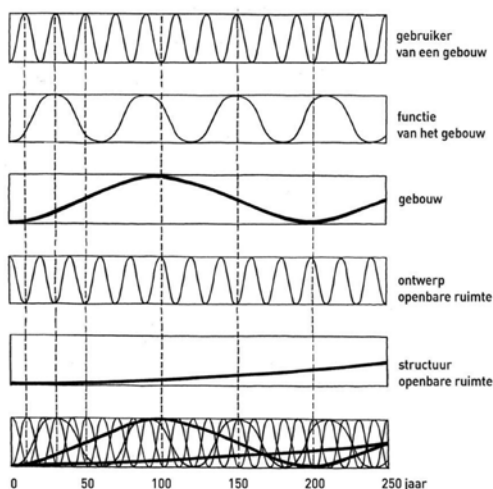
Tijdens de uitvoering van de verkenning verschoof de aandacht van de specifieke COVID-19 kenmerken naar een analyse die meer generiek is voor gezondheids crises en de veerkracht om dergelijke schokken op te vangen.

2. Een beter normaal in tijdsperspectief

Nooit eerder zag onze maatschappij in de naoorlogse periode zulke uitzonderlijke maatregelen, zoals de complete lockdown, noodfinanciering, anderhalve meter regels, mondkapverplichting, quarantaines enzovoort. Het leidt geen twijfel dat COVID-19 het leven grondig heeft verstoord.

Toch is het belangrijk de zaken in tijdsperspectief te blijven plaatsen. COVID-19 beheerst vandaag alle gemoederen, maar in een tijdspanne van pakweg 50 of 100 jaar zal het “maar een event” zijn, zoals de oliecrisis in 1973.

De structurele toestand van de fysieke leefomgeving in Europese landen is niet plots gewijzigd. De lange termijnuitdagingen voor de maatschappij en het omgevingsbeleid, zoals het klimaat, de biodiversiteit, de mobiliteit, de energie of de ruimtelijke organisatie zijn niet plots verdwenen. Het is niet voor niets dat het lid van het VN experten-comité voor overheidsbeleid, Meuleman (2020), concludeert dat inhoudelijke visies en doelen voor de lange termijn hun waarde behouden maar dat vooral de wijze waarop we ze willen implementeren nu een heroverweging vereist.



Het schema ‘Polsslag van de verandering’ van Urhahn Urban Design (2020) illustreert de verschillende tijdsframes waarbinnen onderdelen van de fysieke leefomgeving veranderen. Gebouwen kunnen relatief snel van gebruiker veranderen, maar grote structuren zoals ecosystemen of het nederzettingenpatroon veranderen over een lange tijd nauwelijks. En voor alle duidelijkheid: COVID-19 verandert deze grote structuren geenszins en het post-COVID-19 omgevingsbeleid zal nauwelijks een effect kunnen hebben op deze grote structuren. Dat is geen verrassing. Ondanks de vele pestuitbraken en oorlogen in de afgelopen eeuwen liggen onze steden, rivieren, kustlijn, ... nog altijd op dezelfde plek.

De COVID-19 crisis zal ongetwijfeld nieuwe uitdagingen stellen aan het omgevingsbeleid. Niemand heeft een glazen bol en beleidsmakers moeten rekening houden met meerdere toekomstscenario's. De opgaven voor de fysieke leefomgeving zijn evenwel te groot voor een terugkeer naar business as usual. De verkenning tast de mogelijkheden voor een ‘beter normaal’ af en zoekt de kansen die de crisis biedt om omgevingsdoelen sneller te realiseren.

3. Veerkracht in onze nederzettingen

In volle crisisperiode creëerden believers en non-believers een valse tegenstelling tussen dichtheid en urban sprawl, alsof stedelijkheid gezondheidsrisico's zou verhogen en het idyllische platteland gevrijwaard zou blijven. Inmiddels lijken dergelijke verbanden naar de prullenbak verwezen (Fang et al. 2020). Geconcentreerde armoede, economische ongelijkheid (Florida et al. 2020), lage woonkwaliteit (Borret 2020) en woningoverbevolking spelen wel een rol. Daarom moet het omgevingsbeleid haar strategische doelen niet laten varen. Verdichting in steden en dorpen blijft van tel. Meer aandacht moet wel uitgaan naar de woonkwaliteit (zowel binnen- als buitenruimte).

Menselijke verplaatsingen, gedrag en fysieke contacten faciliteren virusverspreiding van de ene naar de andere locatie, ongeacht of die plaats stedelijk, landelijk of toeristisch is. Plaatsen waar veel mensen samenkomen zoals het openbaar vervoer of winkelstraten zijn erg kwetsbaar gebleken. De trends naar meer fietsverplaatsingen en meer telewerk kregen een forse boost (Lauwers 2020). Het zal zaak zijn die trends vast te houden. De luchthavens en andere poorten voor reizigersmassa's zijn strategische doorgangspunten die health-proof uitgerust kunnen worden om virusverspreiding tussen gebieden te voorkomen.

De Vlaamse steden hebben onmiskenbaar veerkracht getoond. Die veerkracht kwam tot uiting onder allerlei vormen. Zeer zichtbaar was de aanpasbaarheid op sommige plekken binnen de stedelijke ruimte. Straten en pleinen kregen tijdelijke inrichtingen met meer plaats voor de voetganger en fietser. Publieke gebouwen huisvestten tijdelijk zorg. Dergelijke adaptiviteit zou een ontwerpvereiste kunnen worden (Lubell 2020). Parken en plantsoenen gaven ademruimte aan de omwonenden. De sociale cohesie was groter dan ooit, ondanks de social distancing. Mensen hielpen elkaar, ze waren inventief en juichten de zorgverleners toe. Het omgevingsbeleid wacht de taak om de veerkracht van steden en dorpen verder te versterken, in de betekenis van bestendigheid tegen schokken zoals gezondheidscrisisen. Dit gebeurt zo veel mogelijk door doelen te koppelen, onder meer op vlak van community-building, kernversterking, gezondheid, luchtkwaliteit, hittestress, droogte, waterconsumptie, robuuste instellingen, stedelijke landbouw, duurzame mobiliteit, sociale cohesie, aanpasbare publieke ruimte enz. (Chepelianskaia 2020).

De nabijheid van basisvoorzieningen en zorg is een sterke troef in de veerkracht van stedelijke en dorpskernen. Bewoners van kernen konden hun leven organiseren met korte verplaatsingen te voet of met de fiets. Dergelijke micro-centraliteiten bieden flexibiliteit, maar staan onder druk door economische impact van de gezondheids crisis op horeca, detailhandel, events, cultuur en recreatie. Een verantwoorde vermenging van functies, inclusief zorg, is kenmerkend voor een micro-centraliteit.

De trend van schaalvergroting en herlokalisatie van zorgfaciliteiten (zoals ziekenhuizen, rust- en verzorgingstehuizen) buiten de (stads)kernen, moet kritisch bekeken worden. Een heldere hervertaling van het ruimtelijk beleid naar het voorbeeld van 'Paris ville du quart d'heure' (Moreno 2020, VRP 2020) kan het omgevingsbeleid innoveren.

4. Leefomgevingskwaliteit voor menselijke veerkracht

In volle lockdown bleek de stad een uitstekende gastheer voor spontane natuur. Op plekken waar het soms over de koppen lopen is, konden mensen genieten van rust of zagen we kinderen spelen. Het geluidsniveau zakte met 10 -12 dB, wat voor een veranderde soundscape en geluidsbeleving zorgde (Meijer, 2020). Die herontdekte kwaliteiten in onze publieke ruimte doen ons nadenken over de kwaliteit die we in onze steden en dorpen wensen (VRP 2020).

Tegelijkertijd bleek de publieke ruimte hier en daar krap bemeten om social distancing te kunnen garanderen. Lokale overheden, burgers en ondernemers hebben heel wat creativiteit en innovatiekracht getoond om de publieke ruimte en vervoersinfrastructuur snel (tijdelijk) geschikt te maken voor nieuwe gebruiksnoden (VLAIO 2020). Ruimte voor de auto transformeerde in ruimte om verplaatsingen te voet of met de fiets mogelijk te maken (Aerts 2020).

De lockdown heeft de betekenis van de directe leefomgeving voor het welzijn van mensen scherp gesteld. Psychosociaal welzijn komt onder druk te staan in tijden van quarantaine. Het beschikken over voldoende private binnen- en buitenruimten en nabijheid tot publieke groene ruimte, lijken essentiële factoren met een directe invloed op het mentaal welzijn van de burger. Ook de bevolking erkent het belang van natuur voor de gezondheid (Universiteit Antwerpen 2020). 'Tactical urbanism' creëerde rust- en speelruimte in de publieke ruimte. 'Tactical urbanism' verwijst naar het optreden van een stad, organisatie of burgerbeweging die door middel van korte termijn, goedkope en schaalbare interventies een kwaliteitssprong bewerkstelligt in het stedelijk weefsel met als doel verandering op lange termijn te katalyseren (tacticalurbanismguide 2020).

De uitbraak van COVID-19 heeft de relatie tussen klimaatverandering en pandemieën pijnlijk blootgelegd. Klimaatverandering faciliteert infectieziektes met mogelijke pandemieën als gevolg (Torfs, 2020). Ironisch genoeg heeft de lockdown de oorzaken van klimaatverandering, zoals de uitstoot van broeikasgassen, tijdelijk gemilderd. De media stond eveneens bol van nieuws over de positieve impact van de lockdown op milieu en gezondheid, bijvoorbeeld met een verminderde uitstoot van fijn stof (Torfs, 2020). Merkwaardig genoeg kan net die uitstoot van fijn stof onderliggende gezondheidsproblemen vergroten die een mens meer vatbaar maken voor een virus.

Er is een momentum om tijdelijke maatregelen die bijdragen aan de omgevingskwaliteit zoveel mogelijk te consolideren in een kwaliteitssprong. De rol van innovatief ontwerp en tactical urbanism in de transformatie van het publiek domein in functie van een gezonde samenleving zou blijvend erkend moeten worden. Een consolidatie en versnelling van het beleid voor groenblauwe netwerken is evident. Om vast te houden aan herontdekte kwaliteiten in de leefomgeving, moet het omgevingsbeleid meer inzetten op stiltegebieden, luwteplekken en andere innoverende manieren om stilte en rust te integreren in de leefomgeving. De vernieuwing van de stedenbouw moet zich richten op gelijkheid en gezondheid, in bijzonder het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit in achterstandswijken. In functie van de relatie tussen klimaat en gezondheid, is het zinvol om klimaat- en milieudoelstellingen zoveel mogelijk te koppelen aan de veelal publiek gefinancierde herstelmaatregelen.

5. Veerkrachtig handelen

Bij aanvang van de crisis toonde de samenleving opnieuw meer vertrouwen in de overheid. Sterk geruggesteund door experts, nam de overheid democratisch gelegitimeerde en verregaande beslissingen (Steen 2020). De samenleving verwacht dit leiderschap, maar het is maar de vraag of en hoe dit zich zal bestendigen. Voor het omgevingsbeleid tonen besluitvormers vooralsnog weinig daadkracht in het uitzetten van heldere lijnen voor belangrijke maatschappelijke opgaven. En dat terwijl de aanpak van de COVID-19 crisis juist aantoonde dat het uitzetten van heldere lijnen aanspoort tot creativiteit en actie in de samenleving.

Lokale overheden hebben tijdens de crisis een cruciale rol gespeeld als frontlijnbestuur. In de aanpak van de coronacrisis waren zij in staat snel zaken aan te pakken, maatregelen uit te leggen en waar nodig maatwerk te bieden door soms ook algemene maatregelen te nuanceren (Schelfhout 2020). Lerend hieruit, kan het omgevingsbeleid haar slagkracht vergroten door de frontlijnrol van lokale besturen beter te benutten. Dit kan door beter met de lokale besturen af te spreken welke opdrachten decentraal kunnen gebeuren en welke taken nog centraal moeten gebeuren.

Experten hebben een bepalende rol gespeeld door de wetenschappelijke voorbereiding van politieke beslissingen over COVID-19 (Reynebeau 2020). Daarnaast is de doorslaggevende betekenis van de sociale sector voor de samenleving en de economie terug in de kijker gezet (OECD 2020). In het omgevingsbeleid dringt een analoge hertekening van het speelveld van actoren zich op. Het zal de banden moeten aanhalen met enkele economische winnaars (zoals e-commerce). Omgevingsbeleid lijkt ook de dialoog met de sociale sector (zorg, onderwijs, dagopvang, ...) te moeten opkrikken. En het lijkt zinvol dat de overheid wetenschappers meer inzet in beleidsvormingsprocessen en minder voor het schrijven van onderzoeksrapporten.

Ten slotte is duidelijk geworden dat maatregelen tijdens en na de COVID-19 crisis inzetbaar zijn als hefboom om de realisatie van omgevingsdoelstellingen te versnellen. Het omgevingsbeleid moet het momentum aangrijpen om omgevingsdoelen mee op tafel te leggen in (onderhandelingen over) het publiek gefinancierd economisch herstelbeleid.

6. Voor u getest

De impact en de aanpak van de crisis is anders voor woonbuurten dan voor stads- of dorpscentra, bedrijventerreinen of open ruimtegebieden. Het omgevingsbeleid kan een ondersteunende rol opnemen bij het opzetten van een ruimtelijk gedifferentieerde aanpak waarbij voor elke ruimte de specifieke kansen en uitdagingen die ontstaan vanuit de crisis geïntegreerd worden opgepakt. Het Departement Omgeving (2020) heeft in haar verkenning een oefening opgenomen waarin het per typologie enkele krachtlijnen samen zet.

Zeker de stads- en dorpscentra staan voor een forse opgave. Deze paper neemt als wijze van voorbeeld de uitwerking van de krachtlijnen voor deze typologie op. Net als veel andere woonbuurten kampen de centra met beperkte publieke en groene ruimte en infrastructuur voor traag verkeer. Tegelijk is het juist hier dat de lockdown kwaliteiten als rust, speelplekken of spontane natuur heeft blootgelegd. En waar in de versoepelingsfase extra ruimte is gemaakt voor terrassen en winkelpubliek.

In de centra concentreren zich ook veel sectoren die (structurele) klappen gaan krijgen: winkels, horeca, recreatie, amusement, kunst en cultuur. De sluiting en langzame opstart van de universiteiten en hogescholen zal in enkele steden hier een schep bovenop doen. Deze instellingen vormen een ankerpunt van het creatieve weefsel. Het gaat dus over één van onze belangrijkste resources die we vandaag in de wereldeconomie inzetten. Het is zaak waakzaam te zijn en neergang van onze centra voorkomen. Leegstand kan leiden tot verloederding als gevolg waarvan ook gezonde ondernemingen over enkele jaren alsnog failliet gaan. Lokale besturen kunnen zich inzetten om leegstand te voorkomen door bijvoorbeeld tijdelijk ruimtegebruik te faciliteren.



Veel centra zullen hun DNA opnieuw moeten uitvinden om nieuw ondernemerschap aan te trekken en perspectief te geven aan de achterblijvers. Lokale besturen kunnen hiervoor een beroep doen op de creativiteit die lokale gemeenschappen de afgelopen maanden hebben laten zien. Dat nieuwe DNA kan ook een plaats geven aan stilteplekken of spontane natuur als hefboom om het toerisme terug op gang te trekken en tegelijk de bewonerskwaliteit te versterken. En we zien vandaag meer dan ooit hoe belangrijk bewoners zijn om kernen sterk en levendig te houden.

7. Conclusies

Lange termijnuitdagingen blijven hetzelfde

COVID-19 heeft het leven grondig verstoord. Zowel voor onze gezondheid als onze economie en welzijn. En er is geen twijfel, de crisis zal de komende jaren haar sporen nalaten. De uitdagingen zijn groot zowel op het vlak van gezondheid alsook economisch, sociaal en mentaal. Ondanks COVID-19 is de structurele toestand van Vlaanderen hetzelfde gebleven: zaken als de ruimtelijke organisatie, het bebouwde patrimonium, ecosystemen of grondwatersystemen vertonen nog altijd de zelfde sterktes en zwaktes als voor de coronacrisis. En ook de lange termijnuitdagingen zijn niet plots verdwenen. Klimaat, energie, biodiversiteit, mobiliteit, enzovoorts blijven inspanningen vragen. De strategische visies en lange termijn doelen voor de fysieke leefomgeving behouden hun waarde.

Laat maatregelen voor korte en middellange termijn samen sporen met doelen op lange termijn

Het plots een ander beleid willen voeren op onze structuren zal geen oplossing bieden voor de korte termijnuitdagingen en kan contraproductief zijn voor lange termijnuitdagingen. Het zou bijvoorbeeld zeer onverstandig zijn naar aanleiding van COVID-19 de kernen af te schrijven als goede woonlocatie en in te zetten op nieuwe verkavelingen. Coronamaat-

regelen zijn ook niet de maatstaf om onze ruimte en fysieke leefomgeving van morgen te ontwikkelen. De crisis zal wel bijsturing vragen in de prioriteiten en nieuwe klemtonen tussen en binnen bestaande opgaven. Het is zaak om acties en investeringen op de korte en middellange termijn te laten samen sporen met zaken die voor de lange termijn sowieso moeten gedaan worden.

Benut momentum om reeds voorgenomen lange termijninvesteringen versneld te realiseren

COVID-19 genereert wel momentum. Omgevingsprofessionals benoemen tal van zaken die door de lockdown en veiligheidsmaatregelen aan het licht komen. De samenleving is in staat om zich aan te passen. De verkenning van het departement Omgeving detecteert voorlopig vijf hefboomen die het omgevingsbeleid kan aangrijpen om haar doelstellingen versneld te realiseren en zo bij te dragen aan een beter normaal:

1. Bestendig tijdelijke herinrichtingen en herontdekte kwaliteiten

Lokale besturen hebben tijdens de lockdown en de versoepelingsfase de inrichting en de gebruiksregels van het publiek domein en de vervoersinfrastructuur tijdelijk aangepast aan het leven met COVID-19. Een groot deel van dit 'tactical urbanism' draagt bij aan een hogere leefomgevingskwaliteit en loont daarom de moeite om te consolideren in een structurele kwaliteitssprong. Herontdekte verborgen kwaliteiten die de crisis blootlegde, zijn een waardevolle basis om op bepaalde plekken blijvend oases van rust te borgen. Zoveel mogelijk moet worden getracht om positieve effecten van de crisis (zoals verminderde uitstoot) te consolideren in het beleid.

2. Geef ruimte aan ontbrekende en adaptieve functies op wijkniveau

De nabijheid van basis voorzieningen is een grote troef gebleken, maar niet alle bewoners van Vlaanderen beschikken over die troef. Geïnspireerd op 'Paris, ville du quart d'heure' moet het beleid deze nabijheid sterker in de verf zetten. Zorgfuncties en toegankelijk groen vereisen naar aanleiding van de crisis hierin bijzondere aandacht. Publieke voorzieningen (gebouwen en publieke ruimte) moeten adaptiever ontworpen en gebruikt kunnen worden, zodat ze flexibeler kunnen ingezet worden. Voor crisis-gevoelig patrimonium zoals winkels en horeca, kan meer creatief tijdelijk gebruik, multifunctionaliteit en hergebruik gefaciliteerd worden.

3. Werk vastgestelde zwakke punten in de leefomgeving weg

De paper benoemt hierboven een aantal zwakheden op het vlak van de kwaliteit van de inrichting en het bebouwd patrimonium die de crisis heeft blootgelegd. Het beleid moet er op gericht zijn deze zwakheden weg te werken.

4. Versterk de veerkracht in het omgevingsbeleid

Strategische beleidslijnen rond kernversterking, verdichting, verweving, open ruimte enz. blijken zeer goed stand te houden tijdens de gezondheids crisis. De crisis legt wel zwakheden in de implementatie ervan bloot. Het is zaak versneld werk te maken van een hogere leefomgevingskwaliteit (meer groen, meer publieke ruimte, bredere stoepen, meer gedeeld en tijdelijk gebruik van vervoersinfrastructuur, ...), in het bijzonder in achterstandswijken. Meer beleidsaandacht moet gaan naar voldoende binnen- en buiten woonoppervlakte per bewoner en de variëteit aan leefomstandigheden van alle huishoudentypes.

5. *Ondersteun versnellingen in maatschappelijke trends met een positieve impact*

Heel wat mensen, bedrijven en instellingen hebben tijdens de lockdown en/of de fase van versoepeling hun gedrag aangepast. Enkele trends die al gaande waren, hebben zich daardoor versneld. Het omgevingsbeleid kan zich inzetten om trendversnellingen die positief zijn in het licht van omgevingsdoelen te bestendigen. Het enthousiasme rond telewerk of de plotse toename van het aantal fietsers kunnen bijvoorbeeld een sleutel zijn in het oplossen van files, het terugdringen van vervuiling en het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit.

Kies een aanpak die verbindt om sterker én veerkrachtiger uit de crisis te komen

Zowel het milieubeleid als de stedenbouw en ruimtelijke ordening hebben hun wortels in het aanpakken van gezondheidsvraagstukken. Het is een goede zaak dat het omgevingsbeleid zich terug in deze traditie plaatst. Door haar duurzame uitgangshouding kan het omgevingsbeleid bijdragen aan het realiseren van een betere normaal en stappen zetten in het veerkrachtig maken van steden en regio's. Veerkracht betekent bestendig zijn tegen schokken, zoals gezondheids crises. Dit gebeurt in eerste plaats door doelen te koppelen. Het hanteren van een ruimtelijk gedifferentieerde aanpak is bijzonder nuttig. Omdat het complex van nieuwe economische, sociale en gezondheidsuitdagingen anders inwerkt op bijvoorbeeld stads- en dorpskernen, buurten, bedrijventerreinen of openruimtegebied. Zeker plekken als stads- en dorpscentra hebben prioritair en dringend nood aan een bijgestelde ontwikkelingsagenda.

Hou de veranderkracht van het terrein vast en zoek nieuwe samenwerkingsvormen

De manier waarop de crisis is aangepakt is inspirerend voor het Vlaams omgevingsbeleid. Het kan haar slagkracht vergroten door de frontlijnrol van lokale besturen beter te benutten. Het is nuttig met de lokale besturen af te spreken welke opdrachten decentraal kunnen gebeuren en welke taken nog centraal moeten gebeuren. Maar ook de samenleving bezit heel wat veerkracht. Burgers, ondernemers, middenveldpartijen en experts zijn in staat heel wat creativiteit aan de dag te leggen om grote (beleids)opgaven aan te pakken. Het omgevingsbeleid kan meer gebruik maken van tactical urbanism waarbij steden of andere organisaties door middel van goedkope schaalbare interventies op zoek gaan naar meer kwaliteit. De aanpak katalyseert verandering op lange termijn door succesvolle testoplossingen op te schalen.

Referenties

- Aerts, J. (2020).** COVID-19: nooit meer als voordien. Column uit New York op <https://www.vrp.be/blog/covid-19-nooit-meer-als-voordien-column-uit-new-york>
- Borret K. (2020),** Interview met Kristiaan Borret, Brussels bouwmeester: Brussel na corona. Moeten we anders gaan wonen? <https://www.bruzz.be/stedenbouw/moeten-we-anders-gaan-wonen-2020-05-13>
- Chepelianskaia O. (2020),** Urban Resilience: Learnings from COVID-19, <https://www.resilience.org/stories/2020-05-12/urban-resilience-learnings-from-covid-19/>
- Departement Omgeving (2020),** COVID-19, Impact op het omgevingsbeleid, Een QuickScan van kansen en bedreigingen.
- Fang W., Wahba S., (2020),** World Bank, Urban Density Is Not an Enemy in the Coronavirus Fight: Evidence from China, <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/urban-density-not-enemy-coronavirus-fight-evidence-china>
- Florida, R., Pedigo, S. (2020).** How our cities can reopen after the COVID-19 pandemic, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/03/24/how-our-cities-can-reopen-after-the-covid-19-pandemic/>
- Lauwers D. (2020)** Mobiliteit in tijden van Corona, en erna. <https://www.vrp.be/nieuws/2020/04/08/mobiliteit-in-tijden-van-corona-en-erna/>

- Lubell, S. (2020).** Commentary: Past pandemics changed the design of cities. Six ways COVID-19 could do the same op <https://www.latimes.com/entertainment-arts/story/2020-04-22/coronavirus-pandemics-architecture-urban-design> Meijer, F. (2020). Hoeveel stiller is het tijdens de lockdown? op <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/04/28/hoeveel-stiller-is-het-tijdens-de-lockdown-we-horen-andere-ding/>
- Meuleman, L. (2020).** It Takes More Than Markets: First Governance Lessons from the COVID-19 Pandemic, SDG Knowledge Hub, op: <http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/it-takes-more-than-markets-first-governance-lessons-from-the-covid-19-pandemic/>
- Moreno, C. (2020)** Cette crise sanitaire est l'occasion de penser la ville du quart d'heure. https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/20/cette-crise-sanitaire-est-l-occasion-de-penser-la-ville-du-quart-d-heure_6033777_3234.html
- OECD (2020).** The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government, Secretary-General of the OECD: Parijs, op: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government
- Reynebeau, M. (2020)** De experts hebben het (even) voor het zeggen. Opiniestuk in De Standaard Online op www.standaard.be
- Schelfhout, B. (2020).** We moeten lokale besturen beter betrekken bij voorbereidende aanpak coronavirus. Opiniestuk van 25 februari 2020 in Knack, Op: www.knack.be
- Steen, T. (2020).** De overheid in corona-crisistijd: Big Government, Big Society en 'het algemeen belang', Instituut voor de Overheid - KU Leuven, op: <https://soc.kuleuven.be/io/Covid-19/hoe-om-te-gaan-met-publieke-waarden-trui-steen.pdf>
- Tacticalurbanismguide (2020).** Tactical urbanist's guide to getting it done op <http://tacticalurbanismguide.com/about/>
- Torfs, M. (2020).** Wordt kans op nieuwe infectieziekten als corona enkel groter? "Ontbossing in regenwouden heeft negatieve impact" op <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/04/30/virussen-en-ecosystemen/>
- Torfs (2020).** Spectaculaire daling van het autoverkeer heeft "duidelijk positief effect op onze luchtkwaliteit" op <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/26/corona-en-luchtkwaliteit/>
- Urhahn Urban Design (2020).** 25 jaar Urhahn. <http://www.urhahn.com/goede-straat/>
- VLAIO. (2020).** Veilig naar de winkel. Op <https://www.vlaio.be/nl/begeleiding-advies/heropstart-na-corona/tips-voor-een-veilig-heropstart/veilig-naar-de-winkel-10>
- VRP (2020),** PostCoronaTalks, Synthesetekst, Hoe maken we de stad gezond? <https://www.vrp.be/nieuws/2020/07/02/synthesetekst-postcoronataalks/>

COVID-19 als aanjager van bestaande transitie

Een stedelijk en Europees perspectief

Marjolein Heezen ¹ en Valentijn Ebbers ²

Stellingen

Een kortetermijnschok op het systeem (zoals COVID-19) werkt als een 'contrast-vloeistof' en maakt de pijnpunten evenals kansen voor veranderingen in de maatschappij zichtbaar.

Het verzamelen en categoriseren van Europese en wereldwijde *best practices* op het gebied van stedelijke reacties op COVID-19 biedt inspiratie voor Nederlandse steden en daagt uit tot experimenteren van en met maatregelen die voor deze crisis nog over onvoldoende draagkracht beschikken.

Vanuit het gedachtegoed van stedelijke transformatie zien we COVID-19 als instrument voor het ontwrichten van vastgeroeste patronen en het creëren van ruimte voor innovatie, transitie en het benutten van nieuwe kansen en initiatieven.

Het samenvallen van de COVID-19-uitbraak met de herzieningen en vernieuwing van Europees beleid zorgt voor een momentum om de stedelijke transformatie in beleid te vatten.

De COVID-19-crisis benadrukt dat langetermijnbeleid veerkrachtig moet zijn, dit kan door middel van flexibilisering en door mogelijkheden in beleid in te bouwen die ruimte bieden voor tussentijdse bijsturing.

1 Marjolein Heezen
TNO – Strategy and Policy for Environmental Planning
Marjolein.Heezen@tno.nl

2 Valentijn Ebbers
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Directie Ruimtelijke Ordening
Valentijn.Ebbers@minbz.nl

COVID-19 als aanjager van bestaande transities

Een stedelijk en Europees perspectief

Marjolein Heezen en Valentijn Ebbers

1. Inleiding

De COVID-19-crisis is in eerste instantie een gezondheids crisis, maar raakt ook andere sectoren fors. Denk aan economische effecten zoals verlies van werkgelegenheid en een krimpende economie, maar ook aan sociale effecten, ruimtelijke effecten en institutionele effecten. Het COVID-19-virus is in beginsel apolitiek, het maakt immers geen onderscheid tussen personen en laat zich niet beperken tot landsgrenzen. De manier waarop wordt omgegaan met het virus is echter gestoeld op politieke keuzes die vooral op mondiale schaal verschillen in aanpak tonen. Zo ging men in Wuhan en andere steden in de Chinese provincie Hubei in complete lockdown, terwijl in Zweden milde initiële maatregelen werden getroffen om de uitbraak van het virus in te dammen.

Een pandemie van deze schaal, met alle gevolgen van dien, is een onvoorziene schok op het bestaande systeem en vraagt daarom om adequate en daadkrachtige reacties om zo de eerste gevolgen te mitigeren en de gezondheid van de bevolking zo goed als mogelijk te waarborgen. Een dergelijke disruptie van het systeem fungeert echter ook als momentum om keuzes te maken die bijdragen aan het versneld doorvoeren van veranderingen die ook aan de bestaande maatschappelijke transitieopgaven ten goede komen. In dit opzicht is de stedelijke context zeer interessant, aangezien hier de impact van het virus op het dagelijks leven het duidelijkst zichtbaar is. Van de Europese bevolking woont immers driekwart in stedelijk gebied, mensen wonen er dicht op elkaar en het is een plek waar veel functies samenkomen. Van een mondkapjesplicht in de lokale bus tot een leeg kantoorgebouw om de hoek. Van de ene op de andere dag veranderde het straatbeeld. Lokaal maatwerk in Europese steden en daarbuiten laat zien dat er in tijden van crisis opeens aanpassingen kunnen worden doorgevoerd die voorheen nog niet mogelijk leken, bijvoorbeeld door een gebrek aan politieke of maatschappelijke draagkracht. Denk aan het versneld doorvoeren van aanpassingen aan infrastructuur of een andere houding jegens thuiswerken. In deze paper richten we ons daarom op veerkracht in de vorm van stedelijke transformatie, waarin een crisis als kantelpunt wordt gezien voor het ontwrichten van vastgeroeste patronen en ruimte creëert voor innovatie, transitie en het benutten van nieuwe kansen en initiatieven.

Om gewenste aanpassingen aan het pre-COVID-19-systeem te behouden op de lange termijn, zullen ze tevens geborgd moeten worden in onder meer ruimtelijk en stedelijk beleid. Om dit te kunnen verwezenlijken is er niet alleen voor de steden, maar ook voor Europa een rol en verantwoordelijkheid weggelegd. Nadat er in hoofdstuk 2 en 3 dieper is ingegaan op de impact van COVID-19 op de stedelijke context en de gevolgen die het met name heeft op het gebied van mobiliteit en digitalisering, bespreken we hoe stedelijke veerkracht bereikt kan worden door inbedding van veerkracht in Europees beleid.

2. Impact van COVID-19 op de stedelijke context

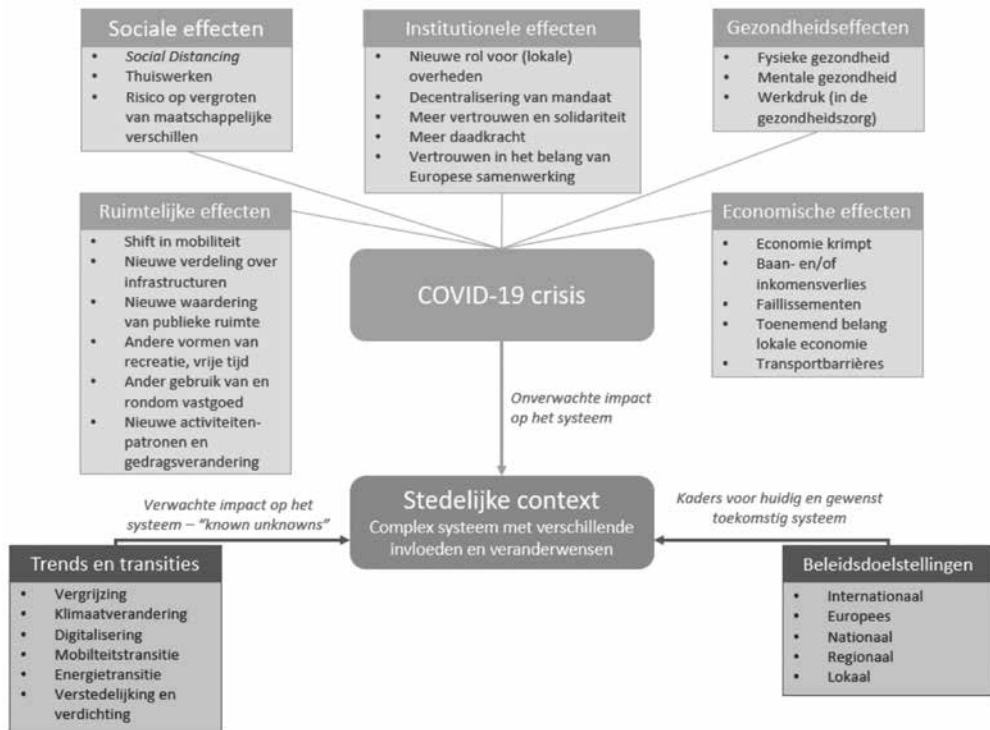
Een crisis zoals de COVID-19-pandemie heeft impact op verschillende domeinen, organisaties en brengt ook fysiek zichtbare veranderingen met zich mee. Een kortetermijn-schok op het systeem maakt de pijnpunten evenals kansen voor veranderingen in de maatschappij zichtbaar en wordt daardoor ook weleens vergeleken met 'contrastvloeiend'. COVID-19 brengt daarnaast ook een mate van politieke en maatschappelijke draagkracht

voor verandering of aanpassingen. Het risico is echter dat het bij de korte termijn blijft en er naar verloop van tijd wordt teruggegrepen naar de oude situatie.

In de eerste fase van de crisis, toen op veel plekken in de wereld in zekere mate een *lockdown* situatie heerste, veranderde het straatbeeld drastisch. Veel winkels waren of zijn gesloten, men werkte vanuit huis en alleen voor noodzakelijke redenen mocht men de deur uit. De economie is na de uitbraak van COVID-19 ook veranderd, er wordt meer online gewinkeld, we werken meer vanuit huis dan ooit tevoren, de directe woonomgeving wordt belangrijker omdat we hier meer tijd doorbrengen, cultuur, horeca en andere 'niet-essentiële' sectoren staan onder druk, veel mensen verliezen hun baan en sommigen kopen liever lokaal. In de zomermaanden van 2020 is in Europa een soort overgangsfase aangebroken. Er mag weer steeds meer, in sommige gevallen lijken zaken weer normaal, maar COVID-19 is nog verre van voorbij. Sommige regio's zijn inmiddels opnieuw in een *lockdown* gegaan. De veranderingen in de economie kunnen ervoor zorgen dat de fysieke leefomgeving er uiteindelijk anders uit gaat zien dan we gewend waren en dat vraagt om andere oplossingen, aanpak en beleid.

De COVID-19-crisis raakt vele facetten van onze leefomgeving. Zo heeft het ons perspectief op reizen veranderd, is in sommige steden sinds tijden weer schone blauwe lucht waarneembaar en waarderen we groen en publieke ruimte om ons heen anders dan voorheen. In sommige situaties is deze verandering wenselijk, bijvoorbeeld vanuit duurzaamheids- of gezondheidsoogpunt, en biedt de crisis een kans om bestaande ongewenste gedragspatronen te doorbreken. In andere situaties zorgden maatregelen voor onwelkome veranderingen, bijvoorbeeld op sociaal of economisch vlak. In de praktijk is het beoordelen van gevolgen van maatregelen echter complex. Bijvoorbeeld, het tijdelijk beperken van de vervoerscapaciteit in het openbaar vervoer had als gevolg dat autogebruik toenam onder reizigers die normaliter met de trein zouden reizen. Tegelijkertijd raakten ook meer mensen bekend met het gebruik van (elektrische) deelmobiliteit, zijnde een positieve ontwikkeling.

De stedelijke context, waarin de ruimtelijke, sociale en institutionele COVID-19-effecten het zichtbaarst aanwezig zijn, is een complex systeem waar verschillende vraagstukken, opgaven, wensen en belangen samenkomen. Enerzijds worden er in deze context kaders gesteld om beleid en doelstellingen te kunnen realiseren, uiteenlopend van internationaal beleid rondom klimaat tot aan lokale afspraken over afval. Anderzijds zijn hier transities gaande, zoals de mobiliteitstransitie en energietransitie, en hebben trends een stimulerend of hinderend effect op de oplossingsruimte van de stad. Wat de impact van deze trends en transities op de stedelijke context zal zijn is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Het is daarom te classificeren als de "*known unknowns*" (Van der Steen, 2016). Hier geldt dat het duidelijk is dat ze impact zullen hebben maar niet wat de impact precies zal zijn en er daardoor beleidskeuzes moeten worden gemaakt zonder over de volledige informatie met betrekking tot de effecten te beschikken. Om meer duidelijkheid te krijgen over de effecten van de *known unknowns* wordt er op nationaal en Europees niveau gewerkt aan effectbeoordelingen, zoals territoriale *impact assessments*. De stedelijke context kan tot slot ook te maken krijgen met onverwachte schokken, zoals een gezondheids crisis. De dynamiek van de stedelijke context is weergegeven in *afbeelding 1*. Om te laten zien hoe de dynamiek in de praktijk werkt, wordt er in het volgende hoofdstuk ingezoomd op twee thema's die een belangrijke positie hebben binnen het Europees beleid, en waar zichtbare veranderingen hebben plaatsgevonden, namelijk mobiliteit en digitalisering.



Afbeelding 1. Invloeden op de stedelijke context

3. Reacties vanuit de sectoren mobiliteit en digitalisering

Als reactie op COVID-19 is er in veel steden daadkrachtig maatwerk geleverd en zijn er wereldwijd vele voorbeelden te vinden van aanpassingen op het gebied van ruimtelijke ordening, het vervoerssysteem en maatregelen op het gebied van mobiliteit en maatregelen vallend binnen het Smart City-concept, zoals toepassingen in apps, sensoren en digitaal *crowd management*. COVID-19 heeft zowel een stimulerende als remmende invloed op de realisatie van maatschappelijke opgaven. Een positieve stimulerende invloed is bijvoorbeeld dat emissies en energieconsumptie vanaf maart 2020, door een abrupte verandering van reis- en transportbewegingen, in tijden niet zo laag zijn geweest (Abu-Rayash & Dincer, 2020). Er waren minder vervoersbewegingen, minder files, minder vliegbewegingen en een afname van uitstoot afkomstig van industriële gebieden.

Als het gaat over verduurzaming van de mobiliteitssector, is het niet gunstig dat meer mensen naar de auto grijpen als een persoonlijke en veilige transportbubbel, maar het is wél gunstig dat er in de COVID-19-crisis zo veel meer mensen zijn gaan fietsen. Met name in Europese steden buiten Nederland biedt de fiets als vervoersmiddel een groot ontwikkelpotentieel. De afgelopen maanden is er een Europese trend zichtbaar waarbij rijbanen worden opgeofferd voor het faciliteren van fietsen, stepjes, of andere actieve modaliteiten. Dit draagt bij aan het verminderen van uitstoot, het verminderen van files en aan de gezondheid van inwoners. Dit type maatregel wordt van Parijs tot Santander toegepast en er lijkt momentum te zijn ontstaan om deze gewenste veranderingen in het straatbeeld nu versneld door te voeren. Wanneer de auto verder uit het straatbeeld wordt geduwd, ontstaat er ook ruimte voor de mens en voor groen. Parkeerhavens worden omgebouwd tot terrassen, en op straat kan worden gespeeld. Om dergelijke veranderingen in het post-COVID-19-tijdperk te behouden zal dit verder ingebed moeten worden in beleid.

Het verzamelen en categoriseren van wereldwijde *best practices* op het gebied van stedelijke reacties op COVID-19 brengt inspiratie voor andere steden om vergelijkbare maatregelen op te pakken. Net zoals de ruimte voor de fiets een Nederlands voorbeeld is voor Europese steden, kunnen voorbeelden uit Europese steden voor Nederland ook van grote waarde zijn. Met name wanneer het gaat over de wat radicalere langetermijnmaatregelen kan Nederland veel inspiratie putten uit deze Europese steden. Het einddoel is immers niet alleen acute oplossingen bieden voor de crisis maar vooral het identificeren van oplossingsrichtingen die bijdragen aan transities op de lange termijn. Een voorbeeld van een platform waar Europese en wereldwijde voorbeelden bijeen komen is COVID Mobility Works, een platform opgezet door het World Economic Forum samen met een consortium aan partners (o.a. TNO, NUMO, POLIS, TUMI).

STEDELIJK VOORBEELD – Milaan

Milaan is een voorbeeld van een Europese stad die naar aanleiding van het virus de ruimte onder handen heeft genomen. Milaan en omgeving staan bekend als één van de plekken in Europa met de hoogste niveaus van luchtverontreiniging. In de provincie Lombardije, waar Milaan de hoofdstad van is, was het risico op overlijden door het oplopen van het virus ten tijde van de uitbraak maar liefst twee keer hoger als in de rest van Italië. De Burgermeester gaf in de *Financial Times* aan dat dit logisch te verklaren was aangezien de aanwezigheid van smog de longen van de inwoners al heeft aangetast (Gross & Hook, 2020).

Tijdens de landelijke lockdown in Italië was uitstoot van wegvervoer in Milaan fors afgenomen en daardoor was de luchtkwaliteit aanzienlijk verbeterd, zo laat recent onderzoek van de Universiteit van Pavia zien (Collivignarelli et al., 2020). De stad wil het momentum van de crisis daarom gebruiken om autogebruik in de toekomst te ontmoedigen en actieve modaliteiten te stimuleren. Hiertoe heeft de stad in de nieuwe aanpassingsstrategie van Milaan aangekondigd om in de zomer van 2020 bestaande straten voor wegverkeer aan te passen, bijvoorbeeld door (tijdelijke) fietspaden aan te leggen, stoepen te verbreden en een snelheidslimiet van 30 km/u in te voeren. Daarnaast kan met in achtneming van *social distancing* de openbare ruimte in toenemende mate worden gebruikt voor commerciële, recreatieve, culturele en sportieve doeleinden (Comune di Milano, 2020).

Om voor stedelijke professionals in kaart te brengen welke straten in Milaan het eerst moeten worden aangepakt om *social distancing* te kunnen waarborgen, wordt er gebruik gemaakt van geografische informatiesystemen (GIS). Met de kaart die is samengesteld is te zien op welke voetpaden de minimumafstand ruimschoots, amper of niet kan worden gehandhaafd. Met deze informatie worden de locaties die het eerst een ingreep behoeven om de aanpassingsstrategie van Milaan te bewerkstelligen blootgelegd. De opgave is echter groot, gezien het percentage van het bewandelbare gebied van Milaan, waar de afstandsregels niet na te volgen zijn, ongeveer 40% van het totaal blijkt te zijn (Deponte et al., 2020).

Door de toename van ruimte voor actieve mobiliteit is tevens een wapen in de strijd gegooid tegen een eventueel nieuwe uitbraak van het COVID-19, waardoor de

stedelijke veerkracht vergroot wordt. Milaan hoopt op deze manier sterker de crisis uit te komen, de bevolking gezonder te maken en de op lange termijn ook horeca en cultuur in stand te houden.

Ook aan de kant van digitalisering zien we versnelling en drastische veranderingen. De ‘smart missionarissen’ preken al langer over hoe digitale verbondenheid kan bijdragen aan veerkracht door middel van informatie, data, analyses en effectieve communicatietechnologie (Boorsma, 2020). De toegevoegde waarde van digitalisering in de maatschappij heeft zich door de COVID-19-crisis echter al deels bewezen, denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om massaal van de ene op de andere dag thuis te gaan werken. Om draagvlak te behouden is het echter van belang dat de afhankelijkheid van slimme technologieën niet te snel te groot wordt. Zo moet er ruimte en aandacht blijven binnen technologische ontwikkeling voor het integreren van publieke waarden en risico’s die samenhangen met digitalisering en het gebruik van data, zoals privacy en transparantie.

COVID-19 is een kantelpunt en een kans om adoptie van slimme technologieën en bijbehorende infrastructures in steden te versnellen. Kunzmann (2020) zegt hierover dat het COVID-19-virus steden niet ingrijpend zal veranderen, maar het trends zal aanjagen die vanaf het begin van de 21e eeuw al in beweging zijn gezet, daarbij valt te denken aan slimme oplossingen voor stedelijke mobiliteit, consumptie en dagritme. Om het aanjagen te ondersteunen is het echter van belang om de kansen rondom dataverzameling ten tijde van de crisis ten volle te benutten, om zodoende de potentie van Smart City-technologieën in de praktijk te kunnen toepassen (Brettle et al., 2020). De urgentie van deze pandemie helpt bruggen te slaan tussen de publieke en private sector op het gebied van effectief en zorgvuldig datagebruik. Deze stap opent vervolgens deuren naar verdere innovaties in bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Daarbij valt te denken aan het dragen van wearables. Wanneer gegevens over hartslag, temperatuur en ademhaling bekend zijn, kunnen zieke mensen, die hier zelf nog niet van op de hoogte zijn, op tijd geattendeerd worden op eventuele gezondheidsrisico’s.

Slimme oplossingen kunnen de duurzaamheid en veerkracht van onze steden en samenleving fundamenteel verbeteren. Daarbij gaat het om toepassingen van geïntegreerde technologieën en digitalisering, idealiter ontwikkeld en toegepast in samenwerking met de bewoners van de stad waar de technologie wordt geïmplementeerd. In de context van de crisis wint het digitale *crowd management* aan belang en zijn de zogenaamde “COVID-19-apps” in ontwikkeling en tegelijkertijd onderdeel van discussie. Hier ligt ook een potentiële rol voor burgerwetenschap, waarbij burgers actief en vrijwillig onderdeel worden voor dataverzameling en betrokken worden bij de monitoring of analyse van resultaten. De vraag blijft wel hoe je steden democratisch en saamhorig houdt in deze digitale bubbel. Op de lange termijn zullen ook de zachte kanten van de crisis, en de nasleep hiervan, meer aandacht moeten gaan genieten. In de stad van de toekomst moet de mens centraal blijven staan.

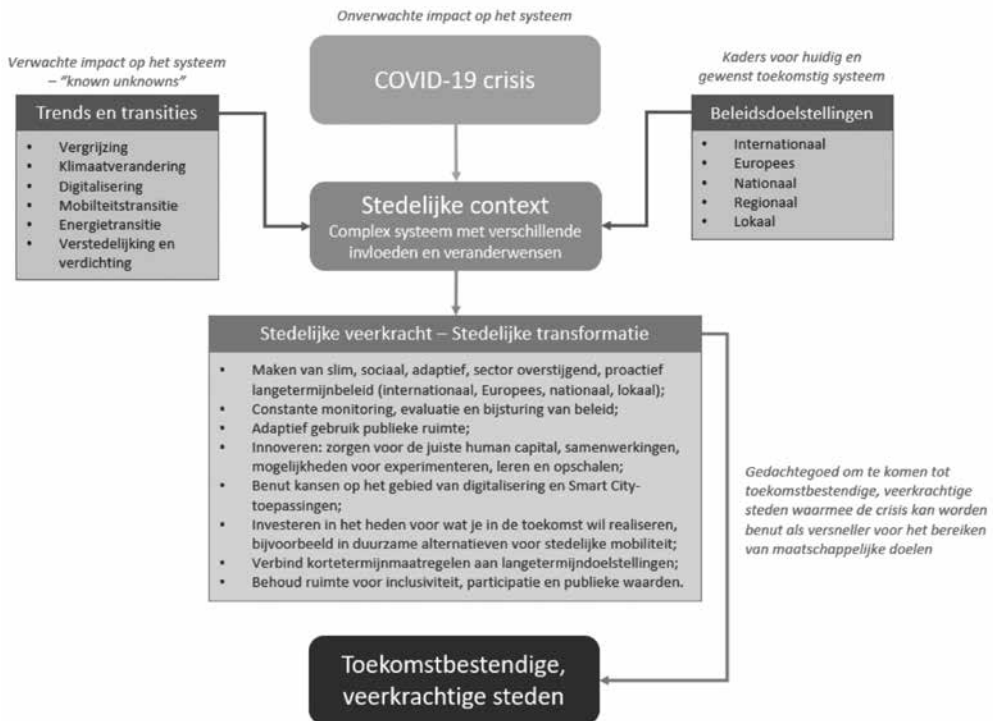
STEDELIJK VOORBEELD – Rotterdam

Rotterdam heeft als reactie op de COVID-19 pandemie verschillende aanpassingen gedaan aan de buitenruimte en het als kans benut om te experimenteren en te leren voor de toekomst van de stad. Zo is het initiatief om parkeerplekken in de zomermaanden te benutten voor extra ruimte voor terrassen opgeschaald naar het aanbieden van extra fietsparkeerplaatsen en ruimte om veilig en gezond te ondernemen, verplaatsen en recreëren. Ook zijn andere langetermijndoelen zoals circulariteit, door het beschikbaar stellen van vlonders van resthout, en minder autoverkeer aan dit initiatief gekoppeld. Her en der worden tevens mobiliteitsexperimenten uitgevoerd. Waar voorheen drukke auto-gedomineerde kruispunten waren, zijn deze nu tijdelijk omgebouwd tot groene pleinen waar fietsers en voetgangers zich welkom voelen. Deze experimenten dragen bij aan de toekomstige, permanente inrichting van de stad en het mobiliteitssysteem. Daarnaast is er een *real-time* app ontwikkeld door de RET waar beschikbaarheid van deelfietsen, scooters, watertaxi's en openbaar vervoer zichtbaar is. Op deze manier kan veilig en gezond reizen in het openbaar vervoer beter gewaarborgd worden en het gebruik van modaliteiten anders dan de auto worden gestimuleerd.

4. Stedelijke veerkracht

Stedelijke uitdagingen die voorheen gevat konden worden in zogenaamde sectorale silo's, zijn nu onlosmakelijk verbonden en dragen bij aan een grote, complexe crisis met vele gezichten (Chong, 2020; The Resilience Shift, 2020). De mate waarin steden sterker uit de crisis komen zal afhangen van hoe veerkrachtig steden omgaan met zowel de invloeden van de crisis, evenals invloeden van beleidsdoelen, trends en transities, zoals ook weergegeven is in *afbeelding 2*. Het einddoel zal niet het herstel van steden moeten zijn, maar het radicaal herzien van stedelijke ontwikkeling en organisatie (UNESCO, 2020). Een herwaardering van hoe wij in steden leven, werken, consumeren, produceren en reizen.

Volgens Fransen & Edelenbos (2020) is stedelijke veerkracht te verdelen in drie categorieën: stedelijke weerstand, stedelijk herstel en stedelijke transformatie. Stedelijke weerstand benadrukt het verminderen van de kwetsbaarheid van steden en stedelijk herstel gaat over hoe steden uit de crisis kunnen komen. Stedelijke transformatie gaat over hoe diepgewortelde patronen aangepast kunnen worden en kijkt verder dan de crisis. In *afbeelding 2* is de stedelijke context en factoren die hier invloed op uitoefenen weergegeven, en de relatie met stedelijke veerkracht, welke als cruciaal gedachtegoed wordt beschouwd voor het ontwikkelen van toekomstbestendige steden. Het inzetten op stedelijke transformatie legt de focus op de toekomst en kijkt naar hoe steden sterker uit de crisis kunnen komen in plaats van zich te focussen op het herstel richting de pre-COVID-19-situatie. Concrete voorbeelden van het benutten van de stedelijke transformatiecapaciteit zijn al aangehaald in eerdere passages. Kijk bijvoorbeeld naar de casus Milaan, waar de noodzaak voor het veranderen van het mobiliteitssysteem niet eerder gerealiseerd werd, ontstond er door de pandemie een *window of opportunity* om versneld toch tot actie over te gaan. Dit is ook het geval in het Rotterdamse voorbeeld, waar adaptief wordt omgegaan met *real-time* beschikbaarheidsdata van deelmobiliteit om acuut de druk op het openbaar vervoer te verlichten. Dit draagt niet alleen bij aan het kunnen voldoen



Afbeelding 2. Invloeden op de stedelijke context en veerkrachtig gedachtegoed om te komen tot toekomstbestendige, veerkrachtige steden. Bronnen: Fransen & Edelenbos, 2020; Chong, 2020; The Resilience Shift, 2020; ITF-OECD, 2020).

aan de huidige anderhalvemeternorm, maar ook aan doelstellingen rond file-reductie, gezondheid en bereikbaarheid.

Het verankeren van dit gedachtegoed in langetermijnbeleid zal bijdragen aan een verschuiving naar toekomstbestendige en veerkrachtige steden. Beleidsdoelstellingen rondom klimaatverandering, verduurzaming of verstedelijking kunnen zo adaptief en proactief worden geformuleerd. Ook kan flexibilisering worden ingebouwd waarmee er continue monitoring, evaluatie en aanpassingen naar huidige context mogelijk zijn. Het gaat er niet om exact te weten wat er komen gaat en daarop voor te bereiden, maar om te weten wat het einddoel is en te weten hoe om te gaan met verwachte en onverwachte gebeurtenissen die een impact hebben op de stedelijke context.

In 2015 heeft Nederland zich gecommitteerd aan de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. SDG 11 ziet erop toe dat steden richting 2030 inclusiever, veiliger, duurzamer en veerkrachtiger worden. Sinds de jaren 90, en met name het afgelopen decennium, is er sprake van toenemende aandacht voor klimaatverandering in relatie tot veerkracht en gevolgen die hiermee samenhangen zoals natuurrampen (Lu & Stead, 2013; Jabareen, 2013). SDG 11 richt zich in feite op stedelijke veerkracht binnen de beperkte definitie die zich richt op klimaat en duurzaamheid. Stedelijke veerkracht heeft vandaag de dag, aangejaagd door COVID-19, zoals beschreven een veel bredere betekenis gekregen. De urgentie om steden beter bestand te maken tegen een eventuele nieuwe

uitbraak van een pandemie voert daarin de boventoon. Om steden duurzaam en weerbaar te maken moet er daarom breed gekeken worden naar hoe steden ook maatschappelijke en economische schokken als gevolg van plotselinge veranderingen die niet-klimaat gerelateerd zijn kunnen opvangen. Naast een gezondheidscrisis zoals COVID-19, kan hierbij ook worden gedacht aan de impact als gevolg van geopolitieke spanningen of een terroristische aanslag.

Het kunnen inspelen op veranderingen die optreden en die niet vooraf te voorspellen zijn, vraagt ook om de mogelijkheid om tussentijds beleid bij te kunnen stellen. Nationaal, en zeker op lokaal niveau, zijn deze beleidsaanpassingen relatief goed door te voeren. Op internationaal, multilateraal, niveau is een plotselinge verandering van beleid veel moeilijker te realiseren, aangezien dit de goedkeuring van lidstaten vergt. De beleids-programmering en beleidsrichtingen die nu op Europees niveau worden vastgesteld hebben door het momentum de mogelijkheid om de lessen van de huidige pandemie mee te nemen. Tenminste één van de inzichten die COVID-19 heeft geagendeerd is dat het concept stedelijke veerkracht naast klimaat en duurzaamheid ook andere dimensies kent. Bredere interpretatie door beleidsmakers en beleidsuitvoerders van concepten in Europese beleidsstukken, zoals duurzaamheid, die ruimte laten voor tussentijdse sturing, in combinatie met ingebouwde flexibilisering in lange termijnbeleid, zijn daarin noodzakelijk. Inpassing van deze inzichten in langetermijnbeleid en visiedocumenten geeft ruimte om tussentijds prioritaire wijzigingen te maken op basis van gebeurtenissen in de maatschappij en toekomstige uitdagingen die nu nog niet te voorzien zijn. Dit maakt niet alleen steden veerkrachtig, maar ook het beleid zelf.

5. Europa in beweging

Uit een survey onder EU-burgers uitgevoerd door de Europese Raad voor Buitenlandse Relaties in april 2020, kwam naar voren dat een ruime meerderheid van de ondervraagden aangeeft dat zij sterker overtuigd zijn van de noodzaak tot verdere EU-samenwerking dan vóór de COVID-19-crisis (Krastev & Leonard, 2020). Tegelijkertijd worden verschillen tussen lidstaten groter, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek dat het anti-EU-sentiment in Italië juist toeneemt. In Italië gaf bijvoorbeeld 25% van de ondervraagden aan dat zij China zien als belangrijkste bondgenoot in de strijd tegen het virus, terwijl slechts 4% deze rol weggelegd ziet voor de EU (Krastev & Leonard, 2020). De EU kent vrije beweging van personen, goederen en diensten en deze bewegingen houden net als het virus in de basis dus niet op bij de landsgrens. Europese samenwerking is alleen daarom al nodig om de gezondheidscrisis aan te kunnen pakken en de economie van de getroffen staten, regio's en steden te ondersteunen.

De reactie van de Europese Commissie met een focus op de lange termijn kwam uiteindelijk in de vorm van het herstelplan Next Generation EU, in combinatie met een verruimde langetermijnbegroting voor de periode 2021-2027. Voorzitter Von der Leyen presenteerde de plannen in juli 2020 als volgt: *“We maken van de enorme uitdaging waarmee we vandaag worden geconfronteerd een opportuniteit, door het herstel te ondersteunen én door te investeren in onze toekomst: de Europese Green Deal en digitalisering zullen de werkgelegenheid en groei, de veerkracht van onze samenleving en de gezondheid van ons milieu ten goede komen”* (Europese Commissie, 2020). Het samenvallen van deze COVID-19-crisis met de nieuwe programmaperiode van de EU die tot 2027 loopt, alsmede de herziening van Europese beleidsdocumenten op stedelijk en regionaal gebied, biedt kansen om de maatschappelijke veranderingen die worden aangejaagd door COVID-19 een plek te geven in het Europees beleid.

Kijkende naar de EU-lidstaten en de uitbraak van het virus, zijn verschillen in besmettingscijfers tussen regio's groter gebleken dan verschillen tussen landen. Daarnaast komen ook regionale verschillen naar voren als het gaat om de impact die COVID-19 heeft op het dagelijks leven van inwoners van regio's. Dat komt mede door de sterke verschillen op het gebied van demografie en werkgelegenheidsstructuren tussen Europese regio's. Regio's aan de Middellandse Zee die bijvoorbeeld afhankelijk zijn van inkomsten uit toerisme werden harder geraakt dan regio's gericht op landbouw, aangezien de nationale en internationale vraag naar agrarische producten constant bleef. De EU hecht er waarde aan de regionale verschillen op economisch en sociaal niveau binnen Europa te verkleinen en doet dit sinds jaar en dag middels het Europees Cohesiebeleid. Het tegengaan van de negatieve effecten die de COVID-19-ontwikkelingen kunnen hebben op het versterken van verschillen in ontwikkeling van, en leefbaarheid in, Europese stedelijke en rurale gebieden hangt nauw samen met beleidskeuzes binnen het Europees territoriaal cohesiebeleid, gevat in de Territoriale Agenda. Vanwege afloop van de huidige Territoriale Agenda in 2020, wordt er momenteel door de lidstaten, onder leiding van het roulerend voorzitterschap van de Raad van de EU, gewerkt aan de Territoriale Agenda 2030 (TA2030). De grote territoriale component van de COVID-19-crisis, vraagt om een Europese inhoudelijke reactie in de TA2030 gerelateerd aan de gevolgen. Halverwege 2020 zijn er al passages van de concept TA2030 aangepast naar aanleiding van COVID-19 (Spatial Foresight, 2020). De inhoud van de TA2030 zal de Europese lidstaten echter niet dwingen tot het maken van Europees voorgeschreven keuzes op het gebied van ruimtelijke ordening, aangezien de lidstaten vanuit subsidiariteitsoogpunt hiervoor zelf de bevoegdheid dragen.

Naast de Europese territoriale visie voor de komende jaren, is er ook sprake van momentum voor bijsturing van beleid op basis van nieuwe inzichten door COVID-19 op stedelijk vlak. Aan het einde van dit jaar wordt in Duitsland naar verwachting een nieuwe versie van het Leipzig Charter aangenomen, het *New Leipzig Charter on Sustainable European Cities (NLC)*. Het NLC is een politieke verklaring, die de bestaande transities en thema's van deze tijd, zoals vergroening, digitalisering, koppelt aan de noodzaak van een duurzame en inclusieve stedelijke ontwikkeling. Bij de bestaande transities hoort sinds dit jaar ook stedelijke veerkracht als reactie op COVID-19. De opgenomen principes en idealen zullen moeten worden vertaald naar praktische en concrete resultaten voor steden en burgers. De Urban Agenda for the EU (UAEU) die, ook in de nieuwe programmaperiode van de EU, wordt voortgezet, zal deze rol als uitvoerend instrument van het NLC deels innemen. De UAEU heeft relatief snel een prominente positie verworven als belangenbehartiger van steden en regio's in Europa. De '*multi-level governance*'-opzet, waarbij naar Nederlands model verschillende overheidslagen en partijen binnen partnerschappen als gelijkwaardige partners werken aan EU-brede vraagstukken, wordt daarbij als een bestuurlijke innovatie gezien (Mamadouh, 2018; Potjer & Hajer, 2017).

In het EU-herstelplan worden de financiële middelen die in het kader van Next Generation EU bijeengebracht zijn via EU-programma's besteed. Het plan neemt, zoals Von der Leyen aangaf, de Europese Green Deal als strategisch uitgangspunt. De implementatie van bijvoorbeeld de Europese Green Deal op lokaal niveau vraagt echter om een praktische uitvoerbare uitwerking ervan. Hier kunnen de partnerschappen van de UAEU een rol spelen, alsook andere Europese programma's zoals URBACT, Urban Innovative Actions en Horizon Europe. Uitgangspunt is dat er ruimte moet zijn voor het proactief oppakken van kansen, bijvoorbeeld door stedelijke experimenten en innovatie te ondersteunen, en tegelijkertijd te werken aan het bieden van de juiste randvoorwaarden op het gebied van financiering en

regelgeving. Op de vraag welke weg steden dan moeten inslaan om zowel de economische, sociale, ruimtelijke en gezondheidsgevolgen van COVID-19 te mitigeren en tegelijkertijd bij te dragen aan de overkoepelende doelen en transities voor de lange termijn, is het antwoord dat Europese steden veel van elkaar leren en bieden de vele voorbeelden van beleidsreacties op COVID-19 dus waardevolle informatie.

6. Conclusie

In de stedelijke context is de confrontatie met de impact van het virus op het dagelijks leven het duidelijkst merkbaar. Dit vraagt een inzet van alle overheden en maatschappelijke partijen tezamen, zowel op Europees, nationaal als lokaal niveau. Wat daarbij opvalt is dat decentrale overheden tijdens de crisis een andere rol hebben gepakt dan voorheen. Een rol waarin ze daadkrachtiger en zichtbaarder konden optreden. Om gewenste (tijdelijke) effecten als resultaat van de crisis te kunnen borgen en versnelling op gewenste doelstellingen te realiseren, is de vertaalslag naar beleid gewenst. De toepassing van het veerkracht gedachtegoed rondom stedelijke transformatie in beleid draagt bij om ook op de lange termijn voorbereid te zijn en in te kunnen spelen op schokken en veranderingen, zoals we met de COVID-19-pandemie hebben ervaren.

Zoals weergegeven in *afbeelding 1* en *2*, is de dynamiek van de stedelijke context groot en vraagt het om een andere manier van denken. Een manier van denken die, wanneer het gaat over het ontwikkelen van toekomstbestendige en veerkrachtige steden, minder wordt vormgegeven vanuit sectorale en beleidssilo's. Beredeneerd vanuit de terminologie van Fransen & Edelenbos (2020), is gekozen voor de invalshoek van stedelijke transformatie – waar een crisis als kantelpunt gezien wordt gezien voor het ontwrichten van vastgeroeste patronen en zo ruimte creëert voor innovatie, transities en het benutten van (nieuwe) kansen en initiatieven. Binnen dit gedachtegoed zullen steden nu al moeten investeren in wat ze straks willen bereiken, en worden daarmee kortetermijnmaatregelen gekoppeld aan langetermijndoelstellingen. Dit vraagt om actieve sturing op het maken van slim, sociaal, adaptief, sector overstijgend en proactief langetermijnbeleid waar ruimte wordt gemaakt voor continue monitoring, evaluatie en bijsturing. Daarnaast moeten mogelijkheden worden ingebouwd om te kunnen innoveren, experimenteren en leren en is blijvende aandacht nodig voor inclusiviteit, participatie en publieke waarden. Inhoudelijke flexibilisering van programmeringen die ruimte bieden om tussentijds onderwerpen aan visies toe te voegen liggen door momentum in Europese beleidsvernieuwing tevens binnen handbereik. Door het momentum in Europa te benutten wordt stedelijk en regionaal langetermijnbeleid veerkrachtig gemaakt. Daarbij is het niet alleen van belang dat Europa de behoefte van de steden onderzoekt, maar ook dat steden zelf actief de kansen benutten die Europese samenwerking biedt. De urgentie zit in het moment van handelen. Door nu, tijdens het ontstane momentum, te experimenteren met innovatieve ingrepen in de fysieke leefomgeving en het implementeren van *best practices* uit andere steden, kunnen steden versneld en via een iteratief proces hun langetermijndoelstellingen realiseren.

De auteurs willen in het bijzonder Geiske Bouma (TNO) bedanken voor het reviewen van deze paper.

Referenties

- Abu-Rayash, A., & Dincer, I. (2020).** Analysis of mobility trends during the COVID-19 coronavirus pandemic: Exploring the impacts on global aviation and travel in selected cities. *Energy Research & Social Science* 68, 1-9.
- Boorsma, B. (2020).** *The digital lessons from COVID-19*. Opgehaald van Cities Today: <https://cities-today.com/the-digital-lessons-from-covid-19/>
- Brettle, O., Greenacre, N., Hickman, T., Liivak, A., Orzechowski, D., & Pierson, A. (2020).** *Accelerating change: From smart city to smart society*. New York: White & Case.
- Chong, B. (2020).** *Five city resilience lessons from the coronavirus*. Opgehaald van ARUP.com: <https://www.arup.com/perspectives/five-city-resilience-lessons-from-coronavirus>
- Collivignarelli, M., Abbà, A., Bertanza, G., Pedrazzani, R., Ricciardi, P., & Carnevale Miino, M. (2020).** Lockdown for CoViD-2019 in Milan: What are the effects on air quality? *The Science of the total environment*, 732, 1-9.
- Comune di Milano. (2020).** *Milan 2020 adaptation strategy: Open Streets*. Milaan: Comune di Milano.
- Deponte, D., Fossa, G., & Gorrini, A. (2020).** Shaping space for ever-changing mobility: Covid-19 lesson learned from Milan. *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 133-149.
- Europese Commissie. (2020).** *Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie (Persbericht)*. Opgehaald van https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_940
- Fransen, J., & Edelenbos, J. (2020).** *Conditions for urban resilience to COVID-19: Building back stronger (Policy brief)*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam .
- Gross, A., & Hook, L. (2020, april 30).** Academics probe links between coronavirus and toxic air pollution. *Financial Times*.
- ITF-OECD. (2020).** *COVID-19 Transport Brief: Re-spacing Our Cities For Resilience*. Parijs: The International Transport Forum.
- Jabareen, Y. (2013).** Planning the resilient city: Concepts and strategies for coping with climate change. *Cities* 31, 220-229.
- Krastev, I., & Leonard, M. (2020).** *Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview (ECFR Policy Brief)*. Opgehaald van https://www.ecfr.eu/page/-/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview.pdf
- Kunzmann, K. (2020).** Smart Cities After Covid-19: Ten Narratives. *disP - The Planning Review* 56(2), 20-31.
- Lu, P., & Stead, D. (2013).** Understanding the notion of resilience in spatial planning: A case study of Rotterdam, The Netherlands. *Cities* 35, 200-212.
- Mamadouh, V. (2018).** The city, the (Member) state, and the European Union. *Urban Geography*, 39(9), 1435-1439.
- Potjer, S., & Hajer, M. (2017).** *Learning with cities, learning for cities: The golden opportunity of the Urban Agenda for the EU*. Utrecht: Urban Futures Studio.
- Spatial Foresight. (2020).** *Draft Territorial Agenda 2030*. Opgehaald van [TerritorialAgenda.eu: https://www.territorialagenda.eu/documents.html](https://www.territorialagenda.eu/documents.html)
- The Resilience Shift. (2020).** *5 must-do's on urban resilience in a time of Covid*. Opgehaald van [resilienceshift.org: https://www.resilienceshift.org/urban-resilience-covid/](https://www.resilienceshift.org/urban-resilience-covid/)
- UNESCO. (2020).** *Urban Solutions: Learning from Cities' Responses to COVID-19 (Meeting Report)*. Paris: UNESCO.
- Van der Steen, M. (2016).** *Tijdig Bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Wat Covid-19 ons leert over de publieke ruimte

*Chris Anseeuw*¹

Stellingen

Om zich op soepele manier aan een pandemie aan te passen, moeten steden open staan voor 'quick wins'

Niet alleen het voetpad, maar de hele straat wordt gebruikt om te lopen, te fietsen, te spelen. De lineaire typologie van een straat verandert naar een ontmoetingsruimte.

Voor groen als bron van veerkracht voor de stad zijn groennormen een belangrijk toetsingscriterium.

1 Vlaamse overheid
VLAAMSE MAATSCHAPPIJ VOOR SOCIAALWONEN (VMSW)
Havenlaan 88, bus 94, B-1000 Brussel
chris.anseeuw@vmsw.be
T +32 2 505 43 90
M +32 475 411 443

Wat Covid-19 ons leert over de publieke ruimte

Chris Anseeuw

Niettegenstaande Covid-19 als pandemie globaal toeslaat, gelden niet overal dezelfde maatregelen. De verplichting om zoveel mogelijk thuis te blijven en fysiek contact te vermijden met bijhorende afstandsregels, zijn weliswaar algemeen. Maar op vlak van winkels, horeca, onderwijs, cultuur zijn er grote regionale verschillen. Deze paper vertrekt in de eerste plaats vanuit de situatie in Europa en in België in het bijzonder.

Covid-19 maatregelen in België

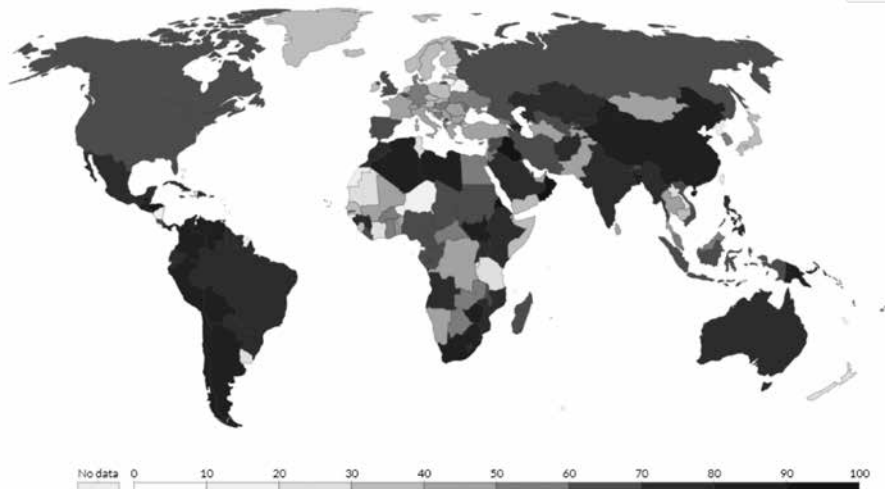
De universiteit van Oxford in Engeland houdt sinds het begin van de pandemie gegevens bij over hoe landen erop reageren. De onderzoekers houden daarbij rekening met 17 indicatoren. Aan de hand van de indicatoren krijgt elk land een score op 100. Hoe strenger de maatregelen die het land neemt, hoe hoger de score.

COVID-19: Government Response Stringency Index, Aug 11, 2020

The Government Response Stringency Index is a composite measure based on nine response indicators including school closures, workplace closures, and travel bans, rescaled to a value from 0 to 100 (100 = strictest response).

Our World in Data

World



Source: Hale, Webster, Petherick, Phillips, and Kira (2020): Oxford COVID-19 Government Response Tracker - Last updated 19 August, 06:30 (London time)
Note: This index simply records the number and strictness of government policies, and should not be interpreted as 'scoring' the appropriateness or effectiveness of a country's response.
OurWorldinData.org/coronavirus • CC BY

► Jan 21, 2020 — Aug 19, 2020

De hoogste score (81,48) kreeg België in de periode tussen 20 maart en 4 mei 2020. Het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames lag toen erg hoog en bijgevolg golden er strenge maatregelen. In die periode zijn alleen essentiële verplaatsingen toegelaten. De meeste handelszaken en de horeca zijn gesloten. In de scholen zijn de lessen opgeschort en alle evenementen werden geannuleerd.

Vanaf 4 mei zijn de maatregelen geleidelijk aan versoepeld en is er sprake van een exit uit de lock-down. Maar op 28 juli worden ze weer strenger ten gevolge van een nieuwe opstoot van het virus. Het aantal toegelaten sociale contacten wordt teruggeschroefd naar vijf vaste contacten per gezin. Ook het winkelen wordt terug ingeperkt. Bijgevolg heeft België begin augustus nog steeds code 64,81. Slechts in drie Europese landen zijn de maatregelen op dat moment strenger. Alleen Portugal (65,28), het Verenigd Koninkrijk (68,06) en Kosovo (69,44) hebben een hogere score.

Activiteiten in de publieke ruimte tijdens Covid-19

De impact van deze maatregelen op de publieke ruimte is enorm. Omdat het het economisch leven en het onderwijs quasi volledig plat liggen, blijven autosnelwegen en straten leeg. Uit angst dat in speelpleintjes de afstandregels niet gewaarborgd zijn, worden ze afgesloten. Parken kennen echter een ongeziene aantrekkingskracht. (De Vroey, 2020; Vilain, 2020)

Sinds maart 2020 verzamelt Google data over de maatregelen ten gevolge van Covid-19 en de effecten ervan op onze verplaatsing. De data met de verplaatsingen werden ingedeeld in 6 ruimtecategoriën (winkels en recreatie, supermarkten en apotheken, parken, openbaar vervoer, werk en wonen). Uit die mobiliteitsrapporten blijkt dat verplaatsingen in alle categoriën aanzienlijk waren afgenomen, behalve voor de publieke parken (Google, 2020).

De data van Google tonen macro-regionale trends, maar geven geen inzicht in de sociale interacties. Het terreinonderzoek in vier Deense steden (Horsens, Helsingør, Svendborg en Kopenhagen) naar de activiteiten in de publieke ruimte doet dat wel (Gehl, 2020). De onderzoeksresultaten laten zich als volgt samenvatten:

- Er is een significante vermindering aan activiteiten in winkelstraten. In Horsens zijn er tot 96% minder voetgangers in de winkelwandelstraten en gemiddeld 60% minder in alle winkelstraten, in de Helsingør zijn het er 75% minder, in Svendborg 60%. Weliswaar wordt er net als vroeger nog altijd meer in de weekends gewinkeld dan in de week.
- De stad wordt meer dan vroeger gebruikt voor recreatie, sport en spel. In de activiteiten vergroot het aandeel van spel van 0,2% naar 5% en sport van 3% naar 13%. Ook ruimte die niet met specifieke spel- of sportaccommodatie is uitgerust wordt daarvoor aangewend.
- De mate waarin de publieke ruimte wordt gebruikt is hetzelfde gebleven, maar er is een belangrijke verschuiving van activiteiten. In Svendborg is er een shift van cafébezoek naar staan, zitten op zitbanken en bewegen. In Kopenhagen is er tien keer zoveel spel en sport dan ervoor.
- Pleinen en parken met bv een speeltuin hebben een grotere aantrekkingskracht dan vóór Covid-19. Ook buurtpleinen tonen dubbel zoveel activiteit: mensen willen in hun buurt blijven en het belang van de publieke ruimte in de onmiddellijke woonomgeving neemt toe.
- Op populaire plaatsen is het moeilijk om de voorgeschreven fysieke afstandsregels te bewaren. Mensen wil wel, maar als een plein te druk wordt, is dat niet haalbaar. Belijning om de fysieke afstand in wachtrijen af te dwingen is wel effectief. Het is vooral in spontane situaties dat het bewaren van fysieke afstand gemakkelijker uit het oog wordt verloren.
- Frisse lucht, water en zon blijken even belangrijk als voorheen, zonet belangrijker. Mensen zoeken vooral de zintuigenprikkelende plaatsen met een aangenaam klimaat op.
- In de publieke ruimte zien we niet alleen meer, maar ook andere, nieuwe activiteiten: fietsgroepjes, een muziekinstrument bespelen, concertjes geven, yoga, ...
- Er is een grotere diversiteit in gebruikers. Zowel het aandeel kinderen (van 1% naar 10% in de leeftijdscategorie tussen 5-14 jaar) als het aandeel ouderen (van 10% naar 15% voor 65+) neemt toe.
- Het gedrag in publieke ruimte verschilt naargelang de groep. Vrouwen gebruiken de publieke ruimte op een andere manier dan mannen. Ze zijn vaker per twee. Mannen zijn alleen of in groepjes van meer dan vier. Er zijn veel meer teenagers (van 9,89% naar 51,32%) op straat, vooral jongens. In vergelijking met vóór Covid-19 praten ze meer en kijken ze minder op hun smartphone. Er is bijgevolg meer sociale interactie.

- Het autoverkeer is afgenomen. Wandelen en fietsen werden essentiële verplaatsingswijzen. Alhoewel in het centrum van Kopenhagen het voetgangersverkeer is afgenomen, is dat buiten de stadscentra significant toegenomen.

Naast de toegenomen en gewijzigde interacties in de publieke ruimte (Gehl, 2020), brengen de Covid-maatregelen een dynamiek in de proxemics aan het licht (Mehta, 2020). Afstanden tussen mensen variëren afhankelijk van het onderwerp en het soort van contact (Hall, 1966). Omdat de maatregelen verhinderen dat gesprekken op minder dan 1m20, dus binnen de 'persoonlijke afstand' worden gevoerd, zijn er veel meer contacten binnen een afstand van 1m50 tot 2m50. Daarnaast zijn er lange gesprekken met burens en kennissen vanaf de voortuin naar de straat of van de ene stoep naar de stoep aan de overkant. Binnen de 'sociale afstand' (Hall, 1966) wordt de contactafstand vaker meer dan 3 meter. De verplichte 'social distance' doet dus een nieuwe sociale ruimte ontstaan, een nieuwe proxemics. Alhoewel de maatregelen een rem zetten op het ontmoeten van vrienden en familie, vormen ze een voedingsbodem voor nieuwe sociale interacties met oude en nieuwe bekenden (Mehta, 2020).

Verklaringen waarom we tijdens de pandemie massaal het publiek domein opzoeken zijn legio. Ten eerste is de publieke ruimte het enige alternatief in tijden van lock-down, waarbij winkels en horeca gesloten zijn en het verenigingsleven stilvalt. Bovendien vergroot het thuiswerk door het gebrek aan informele gesprekken met collega's de nood aan sociaal contact buiten de werkuren. Onderzoek bevestigt een positief causaal verband tussen de lock-downmaatregelen en sociale cohesie. Tegen de verwachtingen in is er een negatief causaal verband met eenzaamheid (Tull et al, 2020). Mensen zoeken meer steun bij elkaar, zodat de opgelegde veranderingen in het dagelijkse leven een groter gevoel van verbondenheid oplevert. (Courtet et al., 2020) Dit is vergelijkbaar met hetgeen wordt waargenomen als gevolg van een ramp (Calo-Blanco et al., 2017; Hawdon & Ryan, 2011). De publieke ruimte is de enige plaats waar sociaal contact nog fysiek kan plaatsvinden. Daarom keuvelen we op 1,5 meter met burens waar we in jaren geen woord mee hadden gewisseld.

Ten tweede zorgen de opgeschorte lessen ervoor dat ook de kinderen de hele dag thuis zijn. Voor families, die klein behuist zijn en niet over een tuin, terras, balkon of koertje beschikken, is dat onhoudbaar als ze in een buurt zonder publieke ruimte wonen. De pandemie vergroot daarmee de ongelijkheid tussen maatschappelijke groepen niet alleen economisch en sociaal, maar ook op vlak van de publieke ruimte (Mehta, 2020).

Ten derde is de gezondheid een belangrijke drijfveer. In openlucht is het besmettingsgevaar aanzienlijk kleiner dan binnenshuis. Bovendien bieden buitenactiviteiten gezondheidsvoordelen zowel fysiek (obesitas, vasculaire aandoeningen, etc) als mentaal (angstgevoelens, depressie, etc). Het gebrek aan verplaatsingen van en naar het werk, gecombineerd met de gesloten sport- en fitnessaccommodatie, vergroot de behoefte aan beweging (wandelen, lopen, fietsen, ...) om zo de ongewenste gewichtstoename met 'coronakilo's' te vermijden. Mentaal zijn het de angst voor besmetting, de verplichte gedragswijzigingen, mogelijke financiële problemen ten gevolge van (tijdelijke) werkloosheid en toenemende huishoudelijke spanningen die oorzaak zijn van stress (Mehta, 2020).

Gezondheid zowel fysiek als mentaal is de belangrijkste reden, waarom de aantrekkingskracht van parken zo ontzettend toenam. Vooral in stedelijke gebieden is de nabijheid van stadsgroen een bron van veerkracht (Samuelsson et al, 2020). Parken bieden immers meer ruimte voor fysieke activiteiten zoals wandelen en fietsen. Als we dat bovendien in het gezelschap van anderen doen vergroot dat de sociale cohesie en ons gevoel van welzijn (Velarde et al, 2007). De natuur verlaagt het stressniveau en vergroot onze mentale veerkracht (De Vries et al, 2013).

Bestaande toetsingscriteria voor kwalitatieve publieke ruimte

Om te weten wat de ontwerpprincipes moeten zijn na Covid-19, gaan we na aan welke kwaliteitscriteria de ontwerpen getoetst moeten worden. Hiervoor kunnen we o.a. gebruik maken van de criteria van Jan Gehl (Gehl, 2010) en Matthew Carmona, (Carmona, 2018), alsook de toetsingscriteria voor de nabijheid van groen.

Steden voor mensen

In de stedelijke ruimte in een stad op ooghoogte noteert Jan Gehl 12 kwaliteitscriteria. De eerste afwegingen houden verband met het voorzien van bescherming tegen risico's, fysieke letsels en onaangename ervaringen. Een volgende stap bestaat erin dat de publieke ruimte voldoende comfort moet bieden en uitnodigt om er te wandelen, te vertoeven en te zitten. Opdat de publieke ruimte een meerwaarde zou bieden moet de menselijke schaal goed zitten. Tevens moet ze het mogelijk maken om te genieten van het regionale klimaat, van esthetische ervaringen en van aangename zintuigelijke indrukken. Een goede materiaalkeuze, de aanwezigheid van bomen en water en fijne zichten maken daar deel van uit. Een goed ontwerp moet als overkoepelend concept alle voorgaande aspecten omvatten. Het schema hieronder ontleend uit 'Cities for people' (Gehl, 2010) biedt een overzicht van deze 12 kwaliteitscriteria.

Protection	<p>Protection against traffic and accidents.</p> <ul style="list-style-type: none"> Do groups across age and ability experience traffic safety in the public space? Can one safely bike and walk without fear of being hit by a driver? 	<p>Protection against harm by others.</p> <ul style="list-style-type: none"> Is the public space perceived to be safe both day and night? Are there people and activities at all hours of the day because the area has, for example, both residents and offices? Does the lighting provide safety at night as well as a good atmosphere? 	<p>Protection against unpleasant sensory experience.</p> <ul style="list-style-type: none"> Are there noises, dust, smells, or other pollution? Does the public space function well when it's windy? Is there shelter from strong sun, rain, or minor flooding?
	<p>Options for mobility.</p> <ul style="list-style-type: none"> Is this space accessible? Are there physical elements that might limit or enhance personal mobility in the forms of walking, using a wheelchair, or pushing a stroller? Is it evident how to move through the space without having to take an illogical detour? 	<p>Options to stand and linger.</p> <ul style="list-style-type: none"> Does the place have features you can stay and lean on, like a façade that invites one to spend time next to it, a bus stop, a bench, a tree, or a small ledge or niche? 	<p>Options for sitting.</p> <ul style="list-style-type: none"> Are there good primary seating options such as benches or chairs? Or is there only secondary seating such as a stair, seat wall, or the edge of a fountain? Are there adequate non-commercial seating options so that sitting does not require spending money?
	<p>Options for seeing.</p> <ul style="list-style-type: none"> Are seating options placed so there are interesting things to look at? 	<p>Options for talking and listening/hearing.</p> <ul style="list-style-type: none"> Is it possible to have a conversation here? Is it evident that you have the option to sit together and have a conversation? 	<p>Options for play, exercise, and activities.</p> <ul style="list-style-type: none"> Are there options to be active at multiple times of the day and year?
Comfort	<p>Scale.</p> <ul style="list-style-type: none"> Is the public space and the building that surrounds it at a human scale? If people are at the edges of the space, can we still relate to them as people or are they lost in their surroundings? 	<p>Opportunities to enjoy the positive aspects of climate.</p> <ul style="list-style-type: none"> Are local climatic aspects such as wind and sun taken into account? Are there varied conditions for spending time in public spaces at different times of year? With this in mind, where are the seating options placed? Are they located entirely in the shadows or the sun? And how are they oriented/placed in relation to wind? Are they protected? 	<p>Experience of aesthetic qualities and positive sensory experiences.</p> <ul style="list-style-type: none"> Is the public space beautiful? Is it evident that there is good design both in terms of how things are shaped, as well as their durability?
Enjoyment			

10 principes voor het ontwerpen van publiek ruimte

Vooraleer zich te bekommeren om de gedetailleerde ontwerpcriteria moet er een kader zijn voor de strategische beslissingen binnen het planproces. Dat moet met de volgende 3 principes rekening houden (Carmona, 2018):

- De ontwerper moet *flexibel* zijn en het in ontwerpen rekening houden met de (wisselende) randvoorwaarden op het vlak van mobiliteit, erfgoed, licenties voor de inname van openbaar domein, etc.
- Er moet *diversiteit in de publieke ruimte* zijn en ze moet strategisch gepland worden, zodat aan de behoefte van alle gebruikersgroepen tegemoet wordt gekomen, zonder dat ze met elkaar in conflict treden.
- Publieke ruimte moet voor *iedereen toegankelijk en gratis* zijn. Om te vermijden dat bepaalde gebruikersgroepen (zoals teenagers) op termijn toch de toegang wordt ontzegd, moeten er van bij het ontwerp afspraken worden gemaakt over het beheer.

In tweede instantie zijn er de eigenlijke ontwerpvoorwaarden om tot een kwaliteitsvolle publieke ruimte te komen:

- Het publiek domein moet *ondubbelzinning* worden *afgebakend*.
- De doelgroep kan zich de ruimte pas toeëigenen, als het ontwerp afgestemd is op de *activiteiten*, die ze zal herbergen. De activiteitsgraad (rustig, licht geanimeerd of bruisend) moet daarbij overeenstemmen met de omgeving.
- *Betekenisvol* en daarom ingericht met bv speelgelegenheid, sportfaciliteiten, een fontein of een kiosk. Een ruimte ontleent ook haar betekenis naargelang ze veroudert, herinneringen oproept en er zich bv oude bomen bevinden.
- De vorm van de ruimte moet sociale interacties en dus *sociaal engagement stimuleren*.
- Het *evenwicht tussen voetgangers en autoverkeer* moet hersteld worden. Voetgangers moeten voldoende ruimte krijgen en het verkeer naar en in de publieke ruimtes moet worden vertraagd.
- De publieke ruimte moet *veilig, comfortabel en ontspannend* zijn. Naargelang er zich meer activiteiten afspelen, de ruimte overzichtelijk, proper en goed onderhouden is, voelt ze veiliger. Ze zal uitnodigen om te verblijven als ze uitgerust is met zowel goede zitbanken, als informele zitmogelijkheden (stoepranden, treden, muurtjes) en het ontwerp aandacht heeft voor het micro-klimaat van de plaats.
- De publieke ruimte moet *robuust en aanpasbaar* zijn. Bijvoorbeeld om te lunchen in de week en te spelen tijdens het weekend, of met een markt op weekdagen, maar als een rustig buurtplein op zondag. (Carmona, 2018).

Ambities voor stedelijk groen en groennormen

Zowel de data van Google (Google, 2020), als de vaststellingen in Denemarken (Gehl, 2020) wijzen op de grote aantrekkingskracht van parken en stadsgroen als gevolg van de Covid-19 maatregelen. Een richtlijn van de World Health Organisation bepaalt dat steden 9 m² groen per inwoner moet voorzien op maximum 15 minuten wandelafstand van de woning (WHO, 2012). Alhoewel op Vlaams niveau deze groennorm niet nader gespecificeerd werd, ontwaren we recent lokale initiatieven. De stad Gent ambieert voor haar inwoners 10m²/inw in een park van 1 ha op minder dan 400 m van de woning en 100m² stedelijk groen/inw op minder dan 5 km. (Balthazar, 2014; De Vroey, 2020). Het groenplan Antwerpen (Stad Antwerpen, 2013) – weliswaar minder ambitieus – bepaalt 4m²/inw buurtgroen in een groenzone van minimum 1 ha (of 0,5 ha park) op minder dan 400 m (of op minder dan 150 m indien het buurtgroen kleiner is dan 1ha.), 8m²/inw wijkgroen van minimum 10 ha (of 5 ha park) op minder dan 800 m van de woning en 16m²/inw stadsdeelgroen van minimum 30 ha (of 10 ha park) op minder dan 1600 m van de woning.

De publieke ruimte na Covid-19

Gebruik, gedrag en perceptie

De vaststellingen van de effecten tijdens de maatregelen, voorspellen niet of de gewijzigde patronen ook na de pandemie blijven. Wel kunnen de volgende veronderstellingen over het gebruik van, het gedrag in en de perceptie van de publieke ruimte worden gemaakt.

- Er kan een verschuiving optreden in de sociale klasse die gebruik maakt van de publieke ruimte: beroeps-categorieën met een hoger inkomen kunnen gemakkelijker telewerken dan die met een lager inkomen). Indien telewerk meer veralgemeend wordt, kan dit een weerslag hebben op wie welke publieke ruimte gebruikt en ongelijkheid mogelijk in de hand werken (Honey-Rosés et al, 2020)
- Als online shoppen en home food delivery een trend blijft, zal dit de aanwezigheid van horeca en kleinhandel in het straatbeeld verminderen. Maar het kan ook aanleiding geven tot het hertekenen van de woonstraten. De pakjesbezorgers kunnen het parkeren langs de stoep in vraag stellen, hetgeen kansen biedt om voetgangers meer ruimte te geven (Honey-Rosés et al, 2020).
- De thuisblijf-maatregel zou er toe kunnen leiden dat bv jongeren zich plekken in de publieke ruimte minder gemakkelijk toeëigenen. Anderzijds kan vanuit het gemis tijdens de lock-down de appreciatie voor parken en pleinen toenemen (Honey-Rosés et al, 2020).
- Wat we intuïtief als de draagkracht van een publieke ruimte ervaren – het maximum aantal gebruikers vooraleer het onaangenaam wordt – verschilt naargelang gender, leeftijd, persoonlijke en culturele normen. De Covid-19 crisis zal hetgeen we als het ‘juiste’ aantal mensen voor een bepaalde publieke ruimte aanvoelen beïnvloeden. (Honey-Rosés et al, 2020).

Visie op het ontwerp van de publieke ruimte

Covid-19 zal niet de laatste pandemie zijn. In de 21^e eeuw zal de kans op de uitbraak van een pandemie alleen maar toenemen. “Wat we nu meemaken is een ramp, maar we moeten steden niet bouwen voor rampen. Net zoals we ze ook niet moeten bedenken voor oorlogen. We moeten de steden robuuster en veerkrachtiger maken, maar niet met een pandemie in ons achterhoofd. Alle maatregelen die we al kennen om de stad klimaatbestendig te maken, blijken nu ook van pas te komen. Ik denk aan meer groene ruimte, maar ook aan nabijheid” aldus Kristiaan Borret. (De Sloovere, 2020).

De rapporten met de effecten van de Covid-19 maatregelen op de publieke ruimte, die we voor deze paper onderzochten (Google, 2020; Gehl, 2020, Mehta, 2020) bevestigen 3 belangrijke tendensen: in stedelijke gebieden is er nood aan meer groene ruimte, de voetganger wint aan belang en een publieke ruimte die zich snel aan een gewijzigde situatie kan aanpassen biedt voordelen. Dit bevestigt inderdaad dat hetgeen goed is voor de klimaatdoelstellingen, ook goed is in geval van een pandemie.

Meer groen in de stad

Stadsgroen en parken vergroten de veerkracht van de steden. Zeker bij een hoge woondichtheid moet monofunctionaliteit vermeden worden en moeten er voldoende groenzones voorzien worden. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Tegen de gangbare tendens in om open ruimte te privatiseren is het belangrijk dat die groenzones publiek en openbaar zijn (Samuelsson et al, 2020).
- Er is nood aan een grotere differentiatie in het soort van groene ruimte en de spreiding ervan (Honey-Rosés et al, 2020). Er ontstaan nieuwe typologieën van ‘urban nature’

met pocketparkjes en informele groene ruimtes. Een netwerk van buurtparkjes en kleine groenzones zorgt ervoor dat inwoners hun dagelijkse portie natuur kunnen opsnuiven. (Velarde et al, 2007).

- Grote parken moeten zo ingericht worden dat ze voldoende ruimte bieden voor fysieke inspanningen zoals lopen, fietsen en sporten (Samuelsson et al, 2020). Bij het ontwerp moet de afweging gemaakt worden om ze meer voor individuele recreatie in plaats van voor teamsporten in te richten en de loopspisten eventueel breder te ontwerpen dan voorheen (Honey-Rosés et al, 2020)
- Het is niet vanzelfsprekend om in bestaand stadswefsel bijkomende groene ruimtes te creëren. Daarom hebben ook brownfields en daken potentie als ontmoetingsplaats, als toevluchtsoord om te ontstressen of voor recreatieve en culturele activiteiten (Honey-Rosés et al, 2020)
- Stadsgroen en moestuinen kunnen een rol spelen in de lokale voedselproductie. Dit past in de klimaatdoelstellingen, maar biedt ook garanties om in tijden van een volledige lock-down over voldoende voedselcapaciteit te beschikken (Samuelsson et al, 2020).

Tactical Urbanism

Een definitieve herinrichting van een publieke ruimte vraagt beleidskeuzes, budgetten en infrastructuurwerken. Dat vergt tijd. Om snel aan de noden van Covid-19 tegemoet te komen werden in tal van steden initiatieven genomen voor het tijdelijke herinrichten van de publieke ruimte door middel van ‘tactical urbanism’ (Lydon and Garcia 2015). Ook in Brussel en Gent werden straten autoluw gemaakt en kregen voetgangers en de fietsers meer ruimte (De Sloovere, 2020; De Vroey 2020; Vilain, 2020). Indien de openbare ruimte zich in de toekomst op een soepele wijze aan een pandemie wil aanpassen, zal ze moeten openstaan voor ‘quick wins’.

Op maat van de voetgangers

Tijdens de Covid-maatregelen gebruikten we de publieke ruimte voor alledaags sociaal contact. De nieuwe activiteiten in de publieke ruimte en het weinig autoverkeer zorgden ervoor dat straten ontmoetingsplaatsen werden, waarbij niet alleen het voetpad, maar de hele straat gebruikt wordt om te lopen, te fietsen, te spelen. De nochtans lineaire typologie van een straat veranderde daarmee naar een ontmoetingsruimte. Het gaf ook aanleiding tot een tot een nieuwe proxemics, een nieuwe ‘sociale ruimte’, op maat van de voetganger (Mehta, 2020).

Inmiddels was Milaan de eerste stad, die permanente veranderingen aankondigde waarbij rijstroken worden opgeofferd voor het verbreden van voetpaden en er 35 km nieuwe fietspaden bijkomt. Ook andere grootsteden, waaronder Brussel en Gent gaan straten herinrichten om meer ruimte te geven aan voetgangers en fietsers (Hawkins, 2020; De Sloovere, 2020; De Vroey, 2020).

Toetsingscriteria voor de toekomst

Uit het voorgaande blijkt dat voor een crisisbestendig ontwerp de 3 principes (Carmona, 2018) die het kader vormen voor het planproces (flexibiliteit, diversiteit en voor iedereen toegankelijk) cruciaal zijn. Voor het ontwerp an sich geven zowel de kwaliteitscriteria van Jan Gehl als de ontwerpprincipes van Maathew Carmona handvaten om te toetsen. Weliswaar is het principe naar meer evenwicht tussen autoverkeer en voetganger (Carmona, 2018) is beduidend minder krachtig dan de visie van Jan Gehl, die volledig vanuit de voetganger denkt (Gehl, 2010).

Voor groen als bron van veerkracht van de stad zijn groennormen, die de maximumafstand tot de woning en minimumoppervlakte van groen en natuur bepalen per inwoner, een werkbaar toetsingscriterium. Weliswaar moet op lokaal niveau uniformiteit worden nagestreefd en mag de lat er alleszins niet lager liggen dan de internationale richtlijn (WHO, 2012).

Besluit

Robuust en veerkrachtig publiek domein komt niet alleen aan klimaatdoelstellingen tegemoet, maar is ook goed in tijden van pandemie. In de ruimtelijke planning moet meer aandacht gaan naar de hoeveelheid, de diversiteit en de nabijheid van groen. Een groennorm kan hiervoor als toetsingscriterium gebruikt worden. Steden moeten kansen tot 'tactical urbanisme' aangrijpen. De aanpasbaarheid van het publiek domein levert dan een belangrijke voorsprong. Last but not least moet het ontwerp van de publieke ruimte op maat van de voetgangers zijn.

Referenties

- Baltahazar, T. (2014) Beleidsnota Openbaar Groen https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/20141208_PUB_Beleidsnota%20Openbaar%20Groen%202014-2018%20Tom%20Baltahazar.pdf
- Burgess, M. (2020) *Coronavirus contact tracing apps were meant to save us. They won't.* WIRED UK, April. <https://www.wired.co.uk/article/contact-tracing-apps-coronavirus>
- Calo-Blanco A, Kovářik J, Mengel F, Romero JG. (2017) *Natural disasters and indicators of social cohesion.* PLoS One. 2017; 12(6): e0176885. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0176885>
- Carmona, M. (2018) *Principles of public space design, planning to do better.* Urban Des Int 24, 47–59 (2019). <https://doi.org/10.1057/s41289-018-0070-3>
- Courtet, P, Olié, E, Debien, C, Vaiva, G. (2020) *Keep socially (but not physically) connected and carry on: Preventing suicide in the age of COVID-19.* J. Clin. Psychiatry. 81 20com13370.
- De Sloover, S., Van Garsse, S., (2020) *Moeten we anders gaan wonen?* BRUZZ, 13 mei 2020 <https://www.bruzz.be/stedenbouw/moeten-we-anders-gaan-wonen-2020-05-13>
- De Vroey, L. (2020) *Coronalessen deel X: laat de stad niet stikken.* <https://www.gemeentevoordetoeekomst.be/artikel/coronalessen-deel-x-laat-de-stad-niet-stikken>
- Freeman, S, Eykelbosh, A (2020) *COVID-19 and outdoor safety: Considerations for use of outdoor recreational spaces.* National Collaborating Centre for Environmental Health, Vancouver, BC
- Gehl, J. (2010) *Cities for People.* Island Press
- Gehl, J. (2020) *Public Space Public Life during COVID 19.* <https://Covid19.gehlpeople.com/>
- Google. (2020) *COVID-19 Community Mobility Reports.* <https://www.google.com/Covid19/mobility/>
- Hall, E. (1966) *The Hidden Dimension.* Doubleday, New York
- Hawdon, J, Ryan, J, (2011) *Social relations that generate and sustain solidarity after an amass tragedy.* Soc. Forces. 89, 1363–1384
- Hawkins, A, (2020) *There's no better time for cities to take space away from cars.* The Verge. <https://www.theverge.com/2020/3/23/21191325/cities-car-free-coronavirus-protected-bike-lanes-air-quality-social-distancing>
- Honey-Rosés J, Anguelovski I, Chireh, V, Daher, C, Konijnendijk van den Bosch, C, Litt, J, Mawani, V, McCall, M, Orellana, A, Oscilowicz, E, Sánchez, U, Senbel, M, Tan, X, Villagomez, E, Zapata, O, J Nieuwenhuijsen, M, (2020) *The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions – design, perceptions and inequities.* Cities & Health, DOI:10.1080/23748834.2020.1780074 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23748834.2020.1780074>
- Lydon, M, Garcia, A, (2015) *Tactical Urbanism.* Island Press, Washington DC
- Mehta, V. (2020) *The new proxemics: COVID-19, social distancing, and sociable space.* Journal of Urban Design, DOI: 10.1080/13574809.2020.1785283
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2017) *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.* VR 2016 3011 DOC.0852/2QUINQUIES <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>
- Samuelsson, K, Barthel, S, Colding, J, Vetenskapsakademien, K, Giusti, M, (2020) *Urban nature as a source of resilience during social distancing amidst the coronavirus pandemic.* Research Gate Pre-print. doi:10.31219/osf.io/3wx5a

- Stad Antwerpen, stedelijke diensten (2013)** *Groenplan Antwerpen, Bovenlokaal Groenplan_Analyse Deel 5: gebruik* https://www.antwerpen.be/nl/docs/stad/stadsvernieuwing/bestemmingsplannen/SPR_11002_221_10014_00001/SPR_11002_221_10014_00001_Deel5.pdf
- Tull, M, Edmonds, K, Scamaldo, K, Richmond, J, Rose, J, Gratz, K (2020)** *Psychological Outcomes Associated with Stay-at-Home Orders and the Perceived Impact of COVID-19 on Daily Life*. https://www.researchgate.net/publication/341333901_Psychological_Outcomes_Associated_with_Stay-at-Home_Orders_and_the_Perceived_Impact_of_COVID-19_on_Daily_Life
- Valentino-DeVries, L, Dance, G.J.X., (2020)** *Location data says it all: staying at home during Coronavirus is a luxury*. The New York Times. <https://www.news18.com/news/world/location-data-says-it-all-staying-at-home-during-coronavirus-is-a-luxury-2563915.html>
- Velarde, M.D., Fry, G, and Tveit, M, (2007)** *Health effects of viewing landscapes - Landscape types in environmental psychology*. *Urban Forestry and Urban Greening*, 6 (4), 199–212. doi:10.1016/j.ufug.2007.07.001
- Vilain, J. (2020)** *Wat leren we in deze crisistijden over onze publieke ruimte?* <https://www.mo.be/opinie/coronabomen-speelcontainers-en-parklets>
- World Health Organization (2012)** *Health Indicators of sustainable cities in the Context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development*. WHO/HSE/PHE/7.6.2012f, 2012.

Groene buurten als nieuw normaal

*Peter Vervoort*¹

Stellingen

Voldoende groen in de buurt is geen 'nice to have', maar essentieel om gezonde en kwaliteitsvolle leefomgevingen te ontwikkelen.

Niet alleen afstand tot buurtgroen is van belang, de oppervlakte buurtgroen moet ook in verhouding staan tot het aantal inwoners.

In Vlaanderen daalde de voorbije jaren de totale oppervlakte aan toegankelijk groen, terwijl het aantal inwoners steeg.

Ruimtelijk beleid moet verdichting expliciet koppelen aan ontwikkelen van meer groen in de buurt. Dit zorgt voor gezondere woonomgevingen en geeft meer ademruimte aan waardevolle natuurgebieden.

1 Vlaamse overheid
Departement Omgeving
Vlaams planbureau voor omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
peter.vervoort@vlaanderen.be

Universiteit Antwerpen
Departement Sociologie
Centrum voor Onderzoek naar
Ecologische en Sociale Verandering (CRESC)
Kipdorp 61, 2000 Antwerpen
peter.vervoort@uantwerpen.be

Groene buurten als nieuw normaal

Peter Vervoort

Inleiding

Tijdens de corona-crisis, en zeker tijdens de cruciale eerste maanden van zogenaamde 'lock-down' waarin we ons in Vlaanderen maar beperkt konden verplaatsen om de verspreiding van het covid-19 virus te beperken, plooiden we terug op onze woonomgeving. Hierdoor werden we ons erg bewust van de kwaliteiten (of het ontbreken er van) van onze directe leefomgeving. Het werd bijvoorbeeld duidelijk hoe belangrijk parken, bossen en andere groene ruimte in onze directe woonomgeving zijn om te wandelen, sporten, te ontspannen of tot rust te komen. Cijfers geven aan dat bijna 79% van de Vlamingen toegang heeft tot openbaar buurt- of wijkgroen (Strosse, Salomez, Hermy, & Pisman, 2018). Nagenoeg alle Vlamingen hebben woongroen in de buurt (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018). Toch wil dat niet zeggen dat iedereen evenveel groen in de omgeving heeft. Op sommige locaties is er immers wel een groenaanbod aanwezig, maar niet alle groene zones (zoals bijvoorbeeld parken) zijn even groot bovendien wonen er rondom deze groene zones niet overal evenveel mensen. In sommige parken was het de laatste weken opvallend druk waarbij het moeilijk werd om voldoende afstand te bewaren. Mensen die wonen in buurten met hogere woondichtheden hebben bovendien minder of geen private buitenruimte. Ze zijn dan ook erg aangewezen op het aanbod openbaar groen, maar net in die buurten is het aanbod vaak ontoereikend.

De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wordt het verhogen van het ruimtelijke rendement (meer doen met minder ruimte) vooropgesteld als belangrijke beleidsdoelstelling. Tegelijk wordt er ingezet op een ontwikkeling van de ruimte met een hoge levenskwaliteit, bijvoorbeeld door het voorzien van voldoende groen in de buurt van woonomgevingen. Dit groen in de buurt zal er voor zorgen dat ook in meer dichtbevolkte gebieden voldoende ruimte is om te ontspannen, te sporten of te genieten van de rust. De vergroening van de ruimte heeft natuurlijk nog andere voordelen, zeker als het gaat over het milderen van de effecten van klimaatverandering of het verbeteren van de biodiversiteit. Door meer groen in de woonbuurten te voorzien, krijgen biologisch waardevolle natuurgebieden meer ademruimte. Er zijn met andere woorden veel argumenten om ruimtelijke verdichting steeds te koppelen aan het verbeteren van het groenaanbod in de buurt.

Groene buurten als basis voor een kwaliteitsvolle leefomgeving

De positieve effecten van groene ruimte op de fysieke, mentale en sociale gezondheid kunnen moeilijk overschat worden. De literatuur vindt verbanden tussen aanwezigheid van groen en vermindering van cardiovasculaire ziekten, cognitieve en neurologische ontwikkeling bij kinderen, een beter algemeen geestelijk welzijn en grotere lichamelijke gezondheid (Kondo, Fluehr, McKeon, & Branas, 2018; Maas, Verheij, Groenewegen, de Vries, & Spreeuwenberg, 2006; Tzoulas et al., 2007). De verklaring waarom groen de gezondheid bevordert is echter niet zo eenvoudig. Onderzoekers achten het waarschijnlijk dat een complex samenspel van diverse onderliggende mechanismes hiervoor verantwoordelijk is: contact met de natuur zorgt voor specifieke prikkels in het zenuwstelsel die het makkelijker maakt om je te ontspannen; er wordt aangenomen dat groene ruimte een belangrijke rol speelt bij de sociale cohesie in een buurt en het aangaan van positieve sociale relaties; contact met natuur en de blootstelling aan micro-organismen kan zorgen voor het beter functioneren van het immuunsysteem, er zijn indicaties dat groene ruimte beter aanzet tot wandelen of sporten, natuurlijke geluiden kunnen omgevingslawaai maskeren waardoor mensen er minder hinder van ondervinden, bomen kunnen

de blootstelling aan luchtverontreiniging en hitte verminderen; groene ruimte stimuleert mensen om meer tijd buiten door te brengen, waardoor ze meer blootgesteld worden aan zonlicht – wat een positieve invloed heeft op het slaappatroon en zorgt voor verhoogde concentraties aan vitamine D. (WHO Regional Office for Europe, 2016) Hoewel het moeilijk is om te bepalen welke mechanismes doorslaggevend zijn, is het wel duidelijk dat de oppervlakte aan groene ruimte in de buurt erg belangrijk is, vooral in meer stedelijke omgevingen (Maas et al., 2006). Kijken we naar de mogelijke achterliggende mechanismes dan speelt ook het aantal mensen die samen gebruikt maakt van het groen in de buurt een rol. Erg drukbezochte plaatsen kunnen bijvoorbeeld erg stresserend zijn of zorgen voor fricties omdat niet alle mensen om dezelfde reden het groen opzoeken. Sommigen willen misschien rust en stilte, anderen willen er met vrienden rondhangen. Bovendien zal er letterlijk minder ruimte beschikbaar zijn, bijvoorbeeld om te sporten of te spelen, wanneer meer mensen gebruik moeten maken van hetzelfde aanbod aan groen.

In deze paper wordt een verkennende analyse gemaakt van de beschikbaarheid aan openbaar groen per gemeente en per inwoner. Op die manier wordt er naast inzicht in het huidige aanbod ook de koppeling gemaakt met het aantal gebruikers dat van dit aanbod gebruikt maakt. Het kan een startpunt zijn voor diepgaander onderzoek naar de koppeling van het noodzakelijke aanbod aan groen in de buurt (kwantitatief en kwalitatief) met de verdichtingsopgave die in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Regering, 2018) vooropstelt.

Verkennende analyse groenaanbod

Om een ruimtelijk gedifferentieerd inzicht te krijgen in het aanbod aan openbaar groen wordt gefocust op volgende vragen: Welke gemeenten beschikken over het meeste toegankelijk openbaar buurt- en wijkgroen? Hoeveel betekent dit gemiddeld voor een inwoner in die gemeente? Hoeveel toegankelijk openbaar buurt- en wijkgroen is er per gemeente de voorbije jaren verdwenen of bijgekomen en wat betekent dit dan per inwoner?

De analyse maakt gebruik van de dataset 'groen in de buurt' die op basis van de landgebruikskaart door het VITO werd berekend in functie van de gemeente- en stadsmonitor (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018) voor de jaren 2013 en 2016 (recentste beschikbare jaartal). Woongroen wordt gedefinieerd als elk type groen, ongeacht de grootte. 'Buurtgroen' wordt gedefinieerd als groen met een minimumoppervlakte van 0,2ha en 'wijkgroen' als groen met een minimumoppervlakte van 10ha. Voor al deze categorieën geldt dat ze bereikbaar moeten zijn via de openbare weg. Merk op dat deze categorieën overlappen en dat ook zeer grote groeneenheden hiertoe kunnen behoren. Om het aanbod aan bereikbaar groen in de buurt te evalueren worden per categorie andere afstanden beschouwd: woongroen (150m), buurtgroen (400m) en wijkgroen (800m).

De data afkomstig uit de gemeente- en stadsmonitor werd verder verwerkt en verbeterd. De verbetering heeft betrekking op de bevolkingsgegevens van het jaar 2016, welke niet voor alle gemeenten correct blijkt te zijn (in sommige gemeenten – bijvoorbeeld Turnhout – is er een verschil van ongeveer 10000 inwoners op een totaal van ruim 40000 inwoners). Om verschillen doorheen de tijd te kunnen analyseren werd daarom gebruik gemaakt van de bevolkingscijfers op 1 januari 2016 afkomstig van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, 2016). De data van de gemeenten die gefuseerd zijn in 2019 samengevoegd. Op die manier kan een analyse gemaakt worden op het niveau van de gemeenten zoals ze bestaan in 2020.

Aangezien de demografische gegevens in de gemeente- en stadsmonitor voor het jaar 2016 niet allemaal even correct zijn, is het ook onzeker of het de data rond het aandeel van de bevolking dat toegang heeft tot de diverse categorieën in dat referentiejaar accuraat is. Uitspraken over verschillen hierin doorheen de tijd wat betreft de effectieve toegang tot het groenaanbod zijn niet mogelijk op basis van deze dataset. De analyse focust daarom op het aanbod aan 'buurtgroen' en 'wijkgroen', maar relateert die wel aan de globale bevolkingscijfers op het niveau van de gemeente.



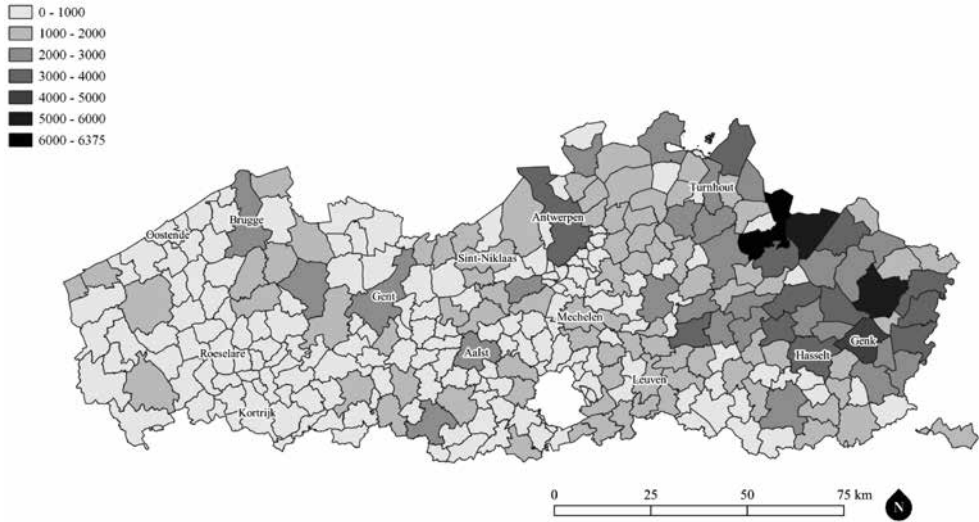
Figuur 1. Uitsnede 'buurtgroen' (donkergrijs) rond het centrum van Turnhout, met buffer van 400m in lichtgrijs.

Per gemeente werd de oppervlakte 'buurtgroen' berekend voor de jaren 2013 en 2016. Bijkomend werd het aantal inwoners voor de respectievelijke jaren gedeeld door de oppervlakte groen. Op die manier krijgen we een inzicht – op het niveau van de gemeente – in het aantal mensen dat gebruik kan/moet maken van het groen in de buurt. Verder werd ook het verschil in oppervlakte berekend én het verschil in gemiddelde oppervlakte per persoon per gemeente (ook rekening houdend met de demografische veranderingen) tussen 2016 en 2013. Wat betreft uitspraken over deze verschillen moet in het achterhoofd gehouden worden dat deze niet alleen afkomstig kunnen zijn van een daadwerkelijke grote stijging of daling, maar dat ook methodologische keuzes kunnen zorgen voor plotse verschillen. Een bijvoorbeeld hiervan is een cluster wijkgroen die door een beperkte verandering in landgebruik kleiner wordt dan 10ha en dus niet meer wordt meegerekend. Voor meer informatie kan de metadata in de gemeente- en stadsmonitor (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018) geconsulteerd worden.

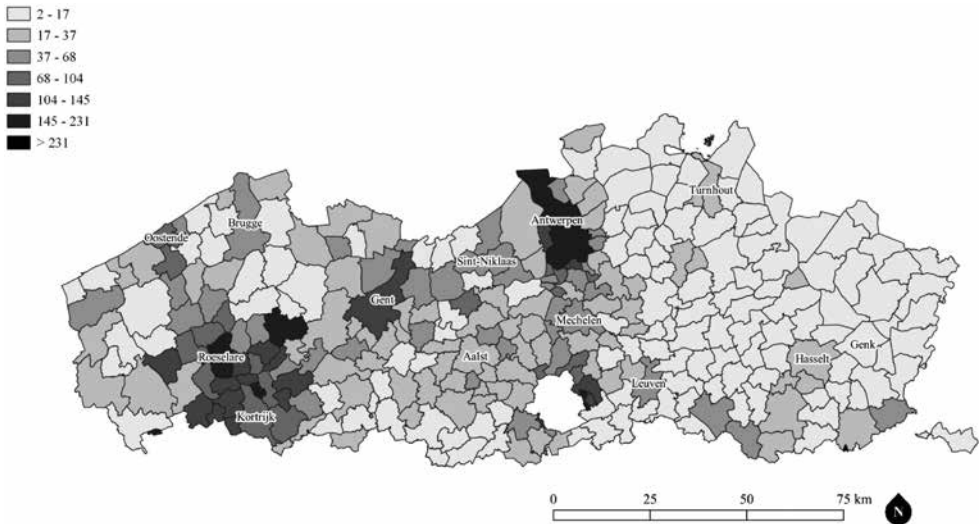
Minder 'buurtgroen' voor meer inwoners

Volgens de meest recente cijfers is er in Vlaanderen in totaal ruim 328000 hectare aan 'buurtgroen' beschikbaar. De grootste oppervlakte van dit openbaar groen is terug te vinden in de Antwerpse Kempen en Limburg. Nemen we enkel de oppervlaktes per gemeente in beschouwing, is het niet verwonderlijk dat ook grotere gemeentes en steden zoals bijvoorbeeld Antwerpen of Gent grote oppervlaktes aan groen in de woonomgeving

ter beschikking hebben. Vooral de zuidrand rond Antwerpen en enkele gebieden in West-Vlaanderen beschikken over relatief weinig oppervlakte ‘buurtgroen’. Uiteraard is het mogelijk dat er op die locaties meer kleinere oppervlaktes (< 0.2 ha) aanwezig zijn of dat veel mensen er een eigen tuin tot hun beschikking hebben. Verder moet opgemerkt worden dat het landgebruik “landbouw” niet als groen werd meegerekend. Een laag aanbod wil daarom dus niet altijd zeggen dat men er niet in een groene omgeving woont.



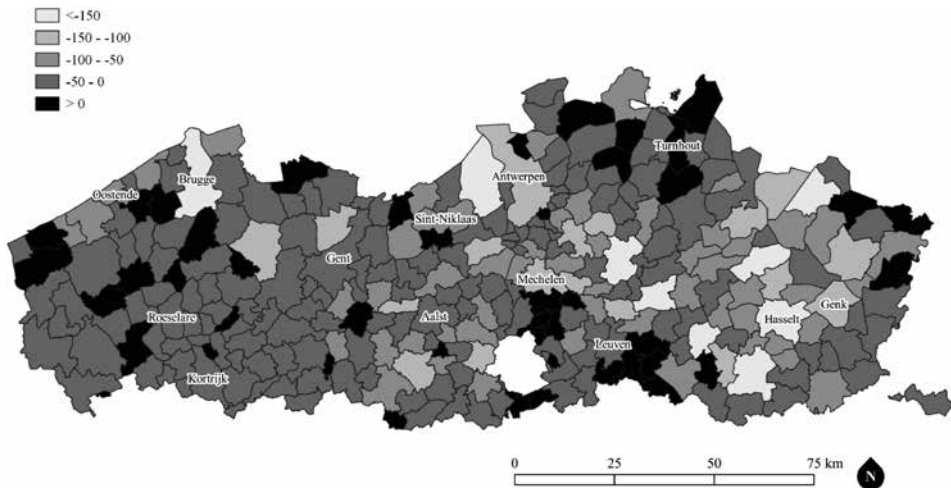
Figuur 2. totale oppervlakte (ha) buurtgroen per gemeente in 2016



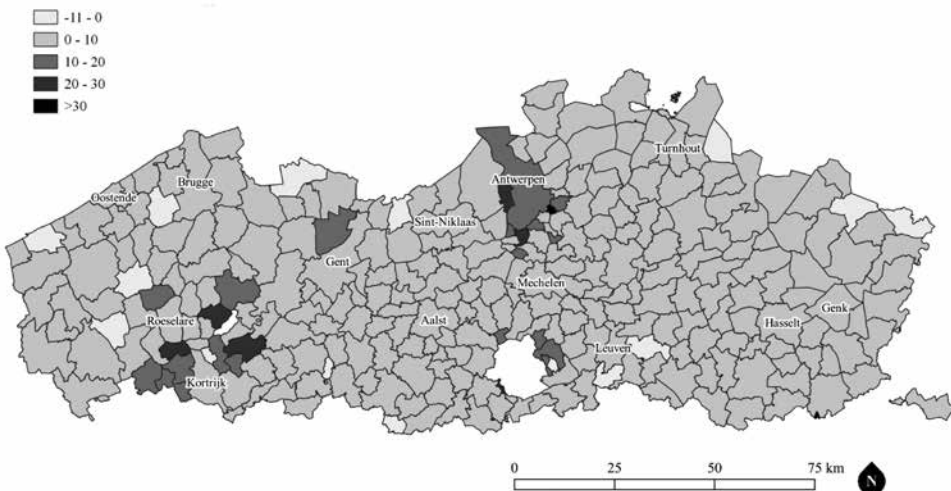
Figuur 3. Gemiddeld aantal inwoners per ha ‘buurtgroen’ per gemeente in 2016

Brengen we ook het aantal inwoners in rekening (figuur 3), dan zien we dat vooral in de Antwerpse Kempen, Limburg en het Oosten van Vlaams Brabant er veel ‘buurtgroen’ beschikbaar is per inwoner.

Vooral Antwerpen, Gent, en de regio van Roeselare en Kortrijk tellen het meeste aantal inwoners per hectare 'buurtgroen'. Gemiddeld zal een buurtparkje met een oppervlakte van ongeveer één voetbalveld (0,5 ha) groot in Genk gebruikt worden door 8 mensen, in Antwerpen of Roeselare door ongeveer 85 personen. Natuurlijk kunnen er ook lokaal grote verschillen bestaan tussen verschillende wijken wat betreft het groenaanbod.



Figuur 4. Verschil in totale oppervlakte 'buurtgroen' (ha) per gemeente (2013-2016)



Figuur 5. Verschil in aantal inwoners per hectare buurtgroen in de periode 2013-2016

In de periode tussen 2013 en 2016 daalde de totale oppervlakte aan buurtgroen (fragmenten van minstens 0,2ha) in Vlaanderen met ongeveer 10800 ha. Het gaat daar bij over 8300ha minder wijkgroen (dus groeneenheden van minstens 10ha) – een daling van ongeveer 3%, de totale oppervlakte aan kleinere groeneenheden zoals buurtparkjes (met een afmeting tussen 0,2ha en 10ha) daalde met 2500ha – of bijna 6%. Het gaat dus niet enkel over het versnipperen of verdwijnen van grotere groene structuren, maar ook over het verdwijnen van kleinere groenfragmenten.

Opvallend genoeg blijkt de oppervlakte aan 'buurtgroen' het sterkst te dalen in de gemeenten met een hoog aanbod aan 'buurtgroen', zoals bijvoorbeeld in enkele Limburgse gemeenten (figuur 4). Toch daalde de totale oppervlakte aan 'buurtgroen' niet overal, in sommige gemeenten steeg het aandeel toegankelijk openbaar groen (figuur 4). De cijfers tonen echter niet op welke manier deze stijging werd gerealiseerd. Het kan het gevolg zijn van de ontharding van pleinen of het toegankelijk maken van privaat groen, zou kunnen komen door het aanplanten van bijkomende oppervlakten bos, maar ook de ontwikkeling van gebieden die voorheen in landbouwgebruik waren, waarbij naast bebouwing ook groen wordt voorzien, kan de stijging verklaren.

In diezelfde periode steeg het totale bevolkingsaantal in Vlaanderen. Gemiddeld waren er in 2016, bijna 20 inwoners per hectare 'buurtgroen', terwijl dit drie jaar eerder nog maar 18 inwoners per hectare was.

Kijken we meer in detail (figuur 5), dan zien we vooral dat vooral in Antwerpen, de rand rond Brussel en de regio Roeselare – Kortrijk de stijging het grootst is. Dit is zowel een gevolg van de (in vele gemeenten lichte) daling van de oppervlakte aan 'buurtgroen' (figuur 4) als van de stijging van het aantal inwoners. Niet verwonderlijk hebben vooral gemeenten met een hoog aantal inwoners per hectare buurtgroen (figuur 3) weinig marge om bijkomend 'buurtgroen' te voorzien gekoppeld aan demografische groei.

'Buurtgroen' groeit niet vanzelf

Uit deze beknopte analyse blijkt dat op vandaag het globale aanbod aan bereikbaar openbaar 'buurtgroen' in Vlaanderen daalt, en dat terwijl het bevolkingsaantal stijgt. Het is bovendien belangrijk te beseffen dat met de term 'buurtgroen' of 'wijkgroen' niet alleen parken of openbaar groen in het bebouwde weefsel worden meegenomen, maar ook bossen of natuurgebieden. Bij gebrek aan groene ruimte in de directe nabijheid van de woning, zal de druk op deze gebieden alleen maar toenemen. En dat terwijl de focus voor ontwikkeling van deze gebieden, net zou moeten liggen op ontsnippering, natuurherstel, verbeteren van de biodiversiteit en het verhogen van de ecologische waarde.

Het is dus duidelijk dat groene ruimte voor ontspanning, om te wandelen, te sporten of tot rust te komen in eerste instantie in de directe nabijheid van onze woonomgeving moet worden voorzien. De cijfers tonen ook aan dat die groene ruimte er niet vanzelf komt. Er is nood aan een coherent en uitvoeringsgericht beleid nodig om er voor te zorgen dat groene buurten het nieuwe normaal worden.

Om het lokaal beleid hierrond te faciliteren publiceerde Agentschap voor Natuur –en Bos in samenwerking met het toenmalige Departement Ruimte Vlaanderen (2015) het Draaiboek Groenplan, een inspiratievol boek met richtlijnen die steden en gemeenten kunnen helpen bij de opmaak van een lokaal groenplan. Sindsdien zijn diverse lokale overheden hiermee aan de slag gegaan. Een belangrijk aspect van een dergelijk plan is het ontwikkelen van een ambitieuze visie met duidelijke doelstellingen met hieraan gekoppeld een realisatiegericht actieplan. Ook aandacht voor participatie en het inspelen op specifieke noden van bewoners kan er voor zorgen dat de groene ruimte optimaal gebruikt worden. In sommige buurten is er misschien veel vraag naar een grasveld om te voetballen, op een andere plek wil men mogelijk enkele volkstuintjes inrichten.

Een mooi voorbeeld van een groenplan met aandacht voor verschillende schaalniveaus is het groenstructuurplan van de Stad Gent (2020), waarin een netwerk van grote en kleine groene ruimten zal worden ontwikkeld, maar ook aan de vergroening op straatniveau wordt

gewerkt. De visie voorziet op termijn het ontwikkelen van vier grote groenpolen die elk een oppervlakte hebben van minstens 100ha. Deze groenpolen liggen op maximaal 5 kilometer van elke inwoner van de stad, de totale oppervlakte zou minstens 100m² per inwoner moeten tellen. Op buurtniveau worden parken voorzien met een oppervlakte van minstens 1ha, gelegen op maximaal 400m van elke woning. Als oppervlakte voor deze buurtparkjes geldt een oppervlakte van 10m² per inwoner als minimale ambitie. Op straatniveau wordt er gedacht aan het promoten van geveltuintjes, aan het aanleggen van kleinere plantsoenen of aan het weghalen van verharding en aanplanten van bomen.

Vooral in gebieden waar vandaag al hogere dichtheden bestaan zal er nood zijn aan substantiële vergroening van het openbaar domein, bijvoorbeeld door het ontharden en het verbinden van bestaande parken, valleien of andere groenelementen. Om de ambities uit een groenplan te kunnen realiseren zullen overheden zelf initiatieven moeten nemen, maar ook moeten inzetten op samenwerking met andere overheidsinstanties, eigenaars, burgers, verenigingen en bedrijven. De manier waarop dit gebeurt zal steeds afhangen van de plaatselijke context. Zeker in dichtbebouwde wijken zal er inventief moeten worden omgesprongen met de mogelijkheden om meer toegankelijk groen te realiseren. Mogelijk kunnen braakliggende terreinen tijdelijk als groenzone voor de buurt dienen, misschien kunnen speelplaatsen van scholen ontharden en gebruikt worden door de buurt tijdens vakanties of in het weekend, misschien komen sommige daken wel in aanmerking voor een park met uitzicht over de stad of kunnen verplaatsbare parkjes, zogenaamde 'parklets', tijdelijk een parkeerplaats omtoveren tot micro-park.

Uiteraard moet er ook aandacht gaan naar goedegelegene locaties voor wonen of werken, zodat bijkomende ontwikkeling gepaard gaat met het verhogen van het groenaanbod rekening houdend met de toekomstige woondichtheden. Ruimtelijke plannen kunnen hierop anticiperen, maar de ontwikkeling van groen in de buurt kan ook als last opgelegd worden in de omgevingsvergunning van verdichtingsprojecten.

Meer en betere cijfers over groen in de buurt

Het Departement Omgeving heeft een jarenlange expertise in onderzoek rond de effecten van onze leefomgeving op gezondheid. Waar in het verleden eerder aandacht ging naar onderzoek rond effecten van milieuvervuilende stoffen, wordt er de laatste jaren meer en meer onderzoek verricht die de link legt met positieve effecten van de leefomgeving op gezondheid. De effecten van groene ruimte op gezondheid worden nu al meegenomen in het Vlaams humane-biomonitoringsprogramma uitgevoerd voor het Departement Omgeving door het Steunpunt Milieu- en gezondheid. Ook in de toekomst zal de relatie tussen groene ruimte en gezondheid een belangrijk en beleidsrelevant onderzoeksthema blijven.

De cijfers uit de stads-en gemeentemonitor geven een eerste inzicht, maar dit kan veel beter. De indicator 'buurtgroen' komt bijvoorbeeld zeker niet altijd overeen met wat je intuïtief als 'buurtgroen' zou bestempelen. Het gaat niet immers enkel over het groen in de woonbuurten of in nabijgelegen parken. Nemen we enkel dat gedeelte van het buurtgroen mee in rekening dat effectief gelegen is binnen de 400m vanaf iedere woning, dan zal dit allicht beter aansluiten bij dat buurtgroen gelegen op wandelafstand. Kleinere groene ruimte in een buurt worden op dit moment niet meegerekend als buurtgroen, terwijl deze kleinere plantsoenen op buurtniveau vaak als mini-park functioneren. Het oppervlakte-criterium zorgt er bovendien ook voor dat verharde pleinen met een groen karakter niet als buurtgroen wordt geklasseerd. De keuze om bijvoorbeeld vrij toegankelijke voetbalvelden, weiden of akkers niet op te nemen als buurtgroen, maakt de indicator ook blind voor

groene gebieden die voor wandelaars, sporters of spelende kinderen toch erg belangrijk zijn. Daarnaast worden private braakliggende groene percelen soms verkeerdelijk als toegankelijk buurtgroen gecatalogeerd, omdat ze grenzen aan een openbare weg. Een belangrijke eerste stap is dus een kwaliteitsslag in die de bestaande indicatoren beter laten aansluiten bij wat we onder 'buurtgroen' verstaan.

Om lokaal ruimtelijk beleid beter te ondersteunen zijn daarnaast ook inzichten op hogere resolutie nodig. Enkele Vlaamse gemeenten en steden, zoals bijvoorbeeld Antwerpen (Stad Antwerpen, 2020), monitoren vandaag al de evolutie van het groen in verschillende buurten gekoppeld aan demografische gegevens zoals bijvoorbeeld bevolkingsdichtheid of -samenstelling. Deze gemeenten of steden zijn op die manier in staat om na te gaan welke impact demografische veranderingen hebben op de beschikbare oppervlakte aan groen per inwoner. Bovendien kunnen ze voor elke groencluster berekenen hoeveel en welke mensen hiervan potentieel gebruik zullen maken. Dit laat toe om in te spelen op specifieke noden rond bijvoorbeeld het voorzien van ruimte voor kinderen om te spelen of zorgen voor voldoende zitbanken voor ouderen. De informatie laat hen ook toe om effecten in te schatten van projecten of plannen rond ruimtelijke verdichting en deze indien nodig expliciet te koppelen aan het ontwikkelen van het toegankelijke groen in de buurt. Op basis van bevolkingsgegevens op adresniveau, gekruist met de verbeterde groen-categorieën die volgen uit de landgebruikskaart kan de Vlaamse overheid gelijkaardige cijfers berekenen voor alle buurten in Vlaanderen (op basis van de statistische sector) en via open data ter beschikking stellen. Dit stelt alle gemeenten in Vlaanderen in staat om het aanbod aan groen in de buurt te evalueren, een gefundeerde groenvisie te ontwikkelen en een realisatiegericht beleid rond groene buurten te ontwikkelen.

Ook meer gedetailleerde monitoring van de evolutie van de indicators rond groen in de buurt van belang om op Vlaams niveau de juiste (bij)sturing van het beleid te kunnen doen. Het is bijvoorbeeld interessant om te weten of het bijkomende 'buurtgroen' ook een bijkomend ruimtebeslag betekent of niet. Tot slot is het ook zinvol om verder onderzoek te verrichten rond de mechanismen die de positieve effecten van nabij groen op gezondheid proberen te verklaren en daarbij expliciet de link te leggen met omgevingsaspecten.

Conclusie

De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wordt het verhogen van het ruimtelijke rendement (meer doen met minder ruimte) vooropgesteld als belangrijke beleidsdoelstelling. Tegelijk wordt er ingezet op een ontwikkeling van de ruimte met een hoge levenskwaliteit, bijvoorbeeld door het voorzien van voldoende groen in de buurt van woonomgevingen. Dit groen in de buurt zal er voor zorgen dat ook in meer dichtbevolkte gebieden voldoende ruimte is om te ontspannen, te sporten of te genieten van de rust. De cijfers tonen aan dat op vandaag de oppervlakte aan toegankelijk groen in Vlaanderen daalt, terwijl het bevolkingsaantal stijgt. Om er toch voor te zorgen dat groene buurten het nieuwe normaal worden, is een coherente en uitvoeringsgerichte aanpak op verschillende schaalniveaus en een samenwerking tussen diverse actoren vereist. Goede praktijkvoorbeelden tonen de weg, meer en betere data kunnen lokale overheden helpen om een gefundeerde visie uit te werken.

Referenties

- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2018).** Gemeente-en stadsmonitor Vlaanderen. <https://www.gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be>
- Agentschap Natuur en Bos, & Departement Ruimte Vlaanderen. (2015).** *Draaiboek Groenplan. Richtlijnen bij het opmaken van een lokale groenvisie.* Brugge: Die Keure.
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. (2016).** *Bevolkingscijfers per provincie en per gemeente op 1 januari 2016.* <https://www.ibz.rn.fgov.be/nl/bevolking/statistieken-van-bevolking/>
- Kondo, M., Fluehr, J., McKeon, T., & Branas, C. (2018).** Urban green space and its impact on human health. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(3).
- Maas, J., Verheij, R. A., Groenewegen, P. P., de Vries, S., & Spreeuwenberg, P. (2006).** Green space, urbanity, and health: how strong is the relation? *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(7), 587-592.
- Stad Antwerpen. (2020).** Stad in cijfers. <https://stadincijfers.antwerpen.be/databank/>
- Stad Gent. (2020).** Groenstructuurplan. <https://stad.gent/nl/trefwoord/groenstructuurplan>
- Strosse, V., Salomez, J., Hermy, J., & Pisman, A. (2018).** Ruimte voor open ruimte. In A. Pisman, S. Vanacker, P. Willems, Engelen G., & L. Poelmans (Eds.), *Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen.* Brussel: Departement OMgeving.
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Ylipelkonen, V., Kazmierczak, A., Niemela, J., & James, P. (2007).** Promoting Ecosystem and Human Health in Urban Areas using Green Infrastructure: A Literature review. *Landscape and Urban Planning*, 81, 167-178. doi:10.1016/j.landurbplan.2007.02.001
- Vlaamse Regering. (2018).** *Strategische visie van het BRV.* Brussel: Vlaamse Regering https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/Strategische_Visie_rgb.pdf.
- WHO Regional Office for Europe. (2016).** *Urban green spaces and health.* Copenhagen.

ZEKERheid in crisistijd (2)

Maarten Grotholt en Lisette van der Kolk

Transities als containerbegrip – Hoe transities te pas en onpas worden ingezet als lege containerbegrip, en hoe dit te voorkomen

Vidar Stevens, Remco Hoekman en Rick Prins

Ruimtelijke sport- en recreatiekeuzes in lokale omgevingsvisies – Aandacht voor een sportieve, lokale leefomgeving

Siebe Puynen en Klaas Nijs

Nieuwe zekerheden voor post-Corona-herstelbeleid: Green deal of No Deal? Zeker zijn is daarom nog geen test voor zekerheid

Griet Juwet

Regionale ruimtelijke energieplanning – Hefboom voor fundamentele ruimtelijke en socio-politieke verandering of business as usual?

Transities als containerbegrip

Hoe transities te pas en onpas worden ingezet als lege containerbegrip, en hoe dit te voorkomen

Maarten Grotholt ¹ en Lisette van der Kolk ²

Standpunt en stellingname

Net als we hebben gezien met duurzaamheid zie je nu ook met transities dat dit in veel gevallen als sausje over een project of visie wordt gegoid om het interessant te laten klinken.

Projecten worden soms als transitie gelabeld terwijl die eigenlijk niet bijdragen aan een transitie of niet in lijn liggen met de transitietheorie:

1. Een transitie vraagt een fundamentele verandering in denken en dit gaat met onzekerheid gepaard. Om dit te mitigeren wordt er soms gevraagd naar het bekende en dit volstaat niet voor transities.
2. In een zoektocht naar de toepasbaarheid van transities komt het voor dat er in plaats van een volwaardige transitie gestuurd wordt op meer optimalisatie in de vorm van product-of systeeminnovaties.

Om transities juist te gebruiken zijn volgende 3 uitgangspunten van belang:

1. Werk met open projectdoelen, leg een uitkomst niet vast.
2. Voer een historische analyse uit om het persistente probleem te begrijp dat moet veranderen.
3. Analyseer de dominante cultuur, structuur en werkwijze, want dit moet veranderen bij een transitie.

- 1 Sweco Nederland
Maarten Grotholt, adviseur Klimaat en Governance
Maarten.Grotholt@sweco.nl
- 2 Lisette van der Kolk, Adviseur Ruimte / Planoloog
Lisette.vanderKolk@sweco.nl

Transities als containerbegrip

Hoe transities te pas en onpas worden ingezet als lege containerbegrip, en hoe dit te voorkomen

Maarten Grotholt en Lisette van der Kolk

Containerbegrippen en buzz woorden

Wat hebben de volgende woorden met elkaar gemeen: duurzaamheid, veerkracht, circulair, smart en participatie? Het zijn modewoorden in de planologie die meerdere betekenissen kunnen hebben. Zonder verdere omschrijving of concretisering zijn het al snel lege containerbegrippen die te pas en te onpas worden ingezet. De betekenis varieert per situatie en wordt afgesteld op de persoonlijke intenties van de gebruiker. De termen worden als *buzz* woorden gebruikt om verbale of schriftelijke uitingen interessanter te maken (Nederlandse Encyclopedie, 2014). Zeker rondom de term duurzaamheid bestaan veel interpretaties of manieren van gebruik die bedrijven, overheden, ondernemers en bewoners inzetten om het interessant te laten klinken.

Deze ontwikkeling werd in 2010 al aangekaart door Urgenda. Zij stelden dat het een groot risico is dat duurzaamheid misbruikt wordt onder valse voorwendselen, waarna er weinig of niets duurzaam gebeurt. Er zijn drie manieren waarop duurzaamheid foutief is of wordt gebruikt. Ten eerste zijn er bedrijven die zich schuldig maken aan *greenwashing* en zich groener voordoen dan ze zijn ten behoeve van marketing en PR (bijv. Volkswagen's dieseldieselgate; H&M's conscious collection; Mc Donalds rietjes). Ten tweede kennen we de uitspraken over duurzaamheid die bij nader inzien niet helemaal lijken te kloppen (bijv. biomassa als schone energiebron; vleesvervangers met tofu als milieu vriendelijk; nieuwbouw aansluiten op een warmtenet met energieslurpende hoge temperaturen). Ten derde wordt duurzaamheid niet altijd concreet ingevuld, waardoor het een abstracte en loze kreet blijft (bijv. duurzame gebiedsontwikkeling; duurzame inzetbaarheid; duurzaam schoon).

In de Nederlandse samenleving zijn veel sectoren in transitie. De landbouw is in transitie naar een duurzamere vorm. De woningbouwopgave draagt bij aan een transitie naar lange termijn duurzame woningoplossingen. Onze economie is in transitie naar een meer circulaire economie. En dan hebben we natuurlijk ook nog te maken met de energietransitie en de digitale transitie. De Rijksoverheid, provincies en gemeenten zijn er maar druk mee – en daarmee dan ook volop in transitie, inclusief het beleid. Maar gaat het hier wel om transities en worden ze wel op juiste manier geframed? Of herkennen we hier hetzelfde als wat we eerder zagen rondom duurzaamheid?

Veelvoudig gebruik van transities

Transities zijn complex en gaan gepaard met een hoge mate van onzekerheid. Het betreft een fundamentele verandering in denken en doen. Men weet dat het anders moet, maar wat precies en hoe de gewenste situatie er exact uitziet is onduidelijk. Maatschappelijke systemen ontwikkelen zich tot een optimaal systeem (een regime) met een dominante manier van werken, van organiseren en van denken. Voordeel van een regime is stabiliteit voor de samenleving. Stabiliteit is een voorwaarde voor een systeem, zoals de landbouw of woningbouwsector, om te kunnen floreren. Binnen het regime is niemand gebaat bij dagelijks wisselen de prijzen of verschillende actoren. De keerzijde van deze stabiliteit is dat er sprake is van vastgeroeste patronen. Er is zoveel geïnvesteerd en zoveel afhankelijk van een sector dat het moeilijk is de sector te veranderen. Dit noemen we padafhankelijk-

heid. Het doorbreken van deze padafhankelijkheid en het ingang zetten van een transitie, heeft daarmee enorme consequenties voor alle patronen en gewoonten in het gehele ruimtelijk domein. Dit brengt weer onzekerheden met zich mee.

Zoals ook bij duurzaamheid drijven bij transities ook voorbeelden boven waar de terminologie niet juist wordt gebruikt. Het leidt tot het onbewust en vanuit goede bedoelingen labelen van projecten als transities die eigenlijk niet bijdragen aan een transitie of niet in lijn liggen met de transitietheorie. De eerste categorie hangt samen met het ongemak van onzekerheid behorende bij transitietheorie. Een fundamentele verandering in denken en doen is nog al wat. De onzekerheid die daar mee gepaard gaat maakt het moeilijk om het transitiedenken vanuit de theorie in praktijk te brengen. Het wordt lastig gevonden om na te denken over het kader en de uitgangspunten van een nieuwe werkelijkheid. Men houdt het liever bij een maatregelenpakket, gericht op de korte termijn, om urgente problemen in de ruimtelijke ordening op te vangen. Zo worden maatregel pakketten om de doorstroming in een gebied te verbeteren soms gekoppeld aan de mobiliteitstransitie, terwijl een uitgewerkt maatregelenpakket vaak gebaseerd is op het bekende en niet in lijn ligt met een fundamentele verandering in denken en doen. De hoge mate van onzekerheid wordt gemitigeerd, en van een transitie is geen sprake.

De tweede categorie gaat uit van optimalisatie in de vorm van product-of systeeminnovaties in plaats van een complete transitie. In een zoektocht naar de toepasbaarheid komt het voor dat er in plaats van een volwaardige transitie gestuurd wordt op meer optimalisatie in de vorm van product-of systeeminnovaties. Een transitie gaat verder dan een innovatie. Het ontwikkelen van de elektrische auto is bijvoorbeeld een product-innovatie en het opzetten van de infrastructuur en bijhorende service hiervoor is een systeeminnovatie. Deze innovatie houdt wel het autorijden in stand en de manier hoe we over mobiliteit nadenken verandert niet fundamenteel. Wat wel zo is, is dat deze innovatie onderdeel kan zijn van een grotere transitie. Het is van belang om innovaties soms kritisch te bekijken of het echt bijdraagt aan een fundamentele verandering of als verbetering van het bestaande wordt ingezet.

Het lijkt er op dat organisaties de stap naar een transitie nog niet durven te maken. Organisaties zien de voordelen van een transitie, maar willen niet *dealen* met de consequenties. Hierdoor ontkomen **wij niet aan de indruk dat transities in veel gevallen enkel als sausje over een project of visie wordt gegoid.**

Consequenties voor de manier van werken en doen

Maar hoe stimuleren we dan wel een transitie? Op basis van de theorie zijn er een aantal veranderingen in doen en denken die van belang zijn. Dat heeft gevolgen voor de organisatie, voor de structuur van werken. Hieronder drie uitgangspunten die voor transities van belang zijn:

1. Koppel innovaties niet aan duidelijke projectdoelen of uitkomsten.

Bij een transitie is de "uitkomst" nog onzeker. Het enige wat bekend is, is dat het systeem verandert. De energietransitie biedt hierin een mooi voorbeeld. We weten dat het systeem overgaat van fossiele op duurzame energie op de lange termijn, maar welke innovaties doorbreken en standaard worden is nog een open eind. Daarmee is het ook nog de vraag welke actoren onderdeel worden van nieuwe systeem, welke regels er gelden en welk gedrag dominant wordt. Momenteel wordt er ook druk geëxperi-

menteerd met waterstof, windkracht, zonne-energie, etc. en niemand weet wat de energiemix van het nieuwe systeem wordt. Het werken met open projectdoelen geeft uiteraard onzekerheden die mensen willen mitigeren, maar een uitkomst is niet vast te leggen of je moet ervan uitgaan dat deze drastisch kan veranderen.

2. Durf buiten het huidige dominante systeem te kijken.

Een systeem is opgebouwd uit een structuur, cultuur en werkwijze, die alle drie veranderen bij een transitie. Neem het eerdere voorbeeld van de energietransitie. De energiemix wordt niet alleen duurzaam opgewekt in de toekomst, maar ook elementen in bijvoorbeeld bewustwording van energieverbruik (cultuur), meer decentrale opwekking thuis (structuur), eigenaarschap in coöperaties (cultuur en werkwijzen) zullen veranderen. Voor ogen hebben wat in de huidige cultuur, structuur en werkwijze moet veranderen, helpen om je experimenten strategisch op te zetten. Innovaties dragen dan ook pas bij aan een transitie wanneer het de dominante cultuur, structuur en werkwijze verandert of vervangt.

3. Gebruik een historische analyse om de huidige structuur, cultuur en werkwijze te begrijpen.

Hoe is het systeem geworden wat het is en wat maakt dat het systeem onhoudbaar is geworden voor de lange termijn? Er is een persistent probleem wat telkens terugkeert of onoplosbaar lijkt. Een grondige historische analyse helpt om overzicht te krijgen van het regime en belangrijke kantelpunten die het regime hebben gemaakt tot wat ze zijn. Een transitie is het opbouwen van een nieuw systeem, samengaan met het afbreken van het bestaande.

De oncomfortabelheid van verandering

Gelukkig zien we dat naast foutief gebruik van het woord duurzaamheid het ook steeds vaker wel concreet wordt uitgewerkt en daarmee ook echt impact behaald in de praktijk. Dit is echter niet zonder slag of stoot gegaan. Verandering gaat door onzekerheid samen met ongemakkelijkheden en oncomfortabele situaties. Maar door de tijd heen zul je zien dat de term transitie meer en meer in de praktijk zal worden uitgetest en geconcretiseerd. En dat is al een transitie op zich.

Ruimtelijke sport- en recreatiekeuzes in lokale omgevingsvisies

Aandacht voor een sportieve, lokale leefomgeving

Vidar Stevens ¹, Remco Hoekman en Rick Prins

Stelling

Aandacht voor sport en bewegen is het cement voor een goede lokale omgevingsvisie.

1 Mulier Instituut

Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht | Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht
v.stevens@mulierinstituut.nl

Ruimtelijke sport- en recreatiekeuzes in lokale omgevingsvisies

Aandacht voor een sportieve, lokale omgevingsvisie

Vidar Stevens, Remco Hoekman en Rick Prins

De samenleving verandert, en daarmee verandert beleid. Een van de grote beleidsveranderingen binnen het ruimtelijke domein is de geplande invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet integreert 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), 120 regelingen en een veelvoud aan lokale verordeningen op het gebied van de ruimtelijke omgeving in één wet. Veel vertrouwde instrumenten uit de huidige wet- en regelgeving komen terug in de nieuwe wet. Toch brengt de Omgevingswet ook grote veranderingen met zich mee die van invloed zijn op alle étages van het huis van Thorbecke en op verschillende beleidsdomeinen.

Dat komt niet alleen door nieuwe regels, maar ook door de geest van de wet. De Omgevingswet moet leiden tot meer geïntegreerd ruimtelijk beleid. Dit vraagt om afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen die elkaar raken in de fysieke ruimte, zoals wonen, mobiliteit, recreatie en sport. Daarnaast komt er meer focus op participatie. Met het invoeren van de Omgevingswet wordt nadrukkelijk een omslag gemaakt van 'toelatingsplanologie' naar 'uitnodigingsplanologie'. Oftewel van het toetsen van initiatieven aan vooraf opgestelde regels naar het maken van plannen die uitnodigen tot initiatieven van ondernemers, verenigingen, inwoners en maatschappelijke organisaties (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012).

Het was de planning dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking zou treden. Vanwege het COVID-19 virus, en de consequenties daarvan op het handelen van het openbaar bestuur, is besloten om de invoering van de Omgevingswet met een jaar uit te stellen (Tweede Kamer, 2020). Toch is de visievorming rondom de Omgevingswet op lokaal niveau in volle gang. In veel gemeenten vinden er participatietrajecten plaats waarbij ambtenaren en politici samen met maatschappelijke organisaties, bewoners, ondernemers, en verenigingen hun hoofd buigen over ruimtelijke keuzes in hun gemeente voor de komende tien à twintig jaar. Deze ruimtelijke keuzes worden opgeschreven in lokale omgevingsvisies.

Dit hoofdstuk heeft als doel inzicht te krijgen in de ruimtelijke keuzes in relatie sport en bewegen en de beleidsconsequenties van de Omgevingswet voor het sport en recreatie domein. Dit doen wij door een meta-analyse uit te voeren van de eerste 25 lokale omgevingsvisies om te zien in welke mate gemeenten in hun lokale omgevingsvisies stil staan bij de waarde voor sport en recreatie in de fysieke leefomgeving. Op deze manier maken wij inzichtelijk wat de Omgevingswet betekent voor de beleidstaken van sport-ambtenaren, en hoe de beleidstransitie gebruikt kan worden om de lokale fysieke ruimte sport- en beweegvriendelijker in te richten.

Het hoofdstuk opent met een korte uiteenzetting over onze dataverzameling. Daarna staan wij stil bij de resultaten van onze meta-analyse. Wij sluiten het hoofdstuk af door in de conclusie stil te staan bij wat deze resultaten betekenen voor de koppeling tussen de beleidsthema's sport, bewegen en de fysieke leefomgeving.

Dataverzameling

In deze meta-analyse hebben wij 25 lokale omgevingsvisies opgenomen. Artikel 10.7 van

het Omgevingsbesluit verplicht gemeenten om bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie te motiveren hoe verschillende belanghebbenden betrokken zijn geweest bij de besluitvorming van de lokale omgevingsvisie, wie actief geparticipeerd heeft in het beleidsvormingsproces, en wat de gemeente met de input van stakeholders heeft gedaan. Dit wordt ook wel de 'motiveringsplicht' genoemd. Het is vooral bedoeld om gemeenten te stimuleren om een brede consultatie te organiseren voor het ontwikkelen van de lokale omgevingsvisie. Gelet op de centrale roep om participatie in de Omgevingswet en de 'motiveringsplicht' voor gemeenten bij het opstellen van hun omgevingsvisie, kijken wij naast de inhoudelijke focus op een sport- en recreatievriendelijke leefomgeving ook naar het proces waarop de lokale omgevingsvisies tot stand zijn gekomen. Voor de meta-analyse werken wij met een 'nested research design'. Dit betekent dat wij allereerst een kwantitatieve data scraping activiteit op 1628 pagina's aan beleidsteksten hebben uitgevoerd om een algemeen beeld te krijgen van de lokale omgevingsvisies en de focus daarin op sport en bewegen. Vervolgens zoomden wij met de kwalitatieve codeeranalyse in op waar precies de Omgevingsvisies in gaan op noties van sport, recreatie en de beweegvriendelijke leefomgeving. In de volgende paragraaf presenteren wij de resultaten van onze meta-analyse.

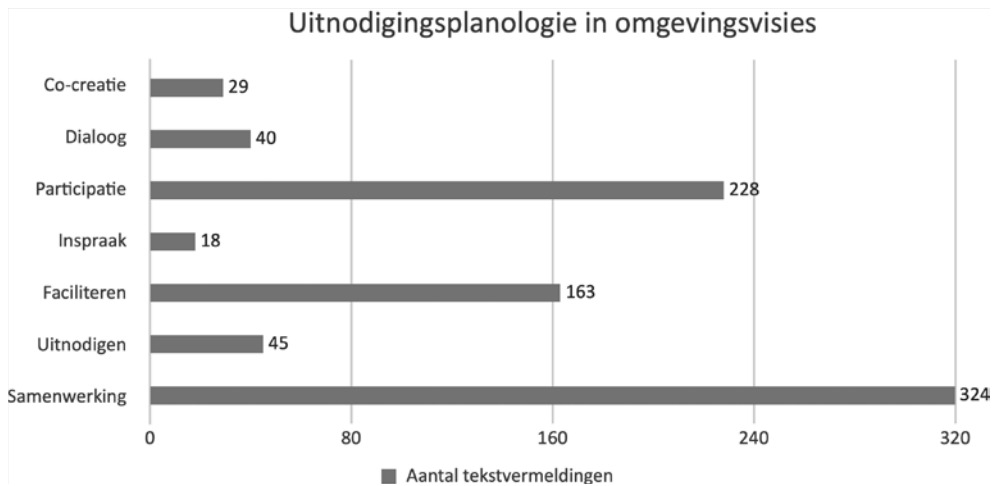
Uitnodigingsplanologie en sport- en recreatiestakeholders

In 2022 gaat de (nationale) Omgevingswet van kracht. De Omgevingswet is een kaderwet die twee officiële lokale planvormen onderscheidt: de lokale omgevingsvisie en het lokale omgevingsplan. De lokale omgevingsvisie is een nog integrale uitvoering van de klassieke structuurvisie en doet uitspraken over de (ruimtelijke) ontwikkeling van een gemeente als geheel¹. Het is een visie waarin ver vooruit wordt gekeken met als doel inzicht te geven in de gewenste ontwikkeling van een gemeente voor de komende tien à twintig jaar. Het lokale omgevingsplan vervangt het huidige bestemmingsplan en is juridisch bindend. De hoofdlijnen uit de lokale omgevingsvisie worden vertaald in het lokale omgevingsplan. Met de Omgevingswet streeft de Rijksoverheid naar een integraal beleidskader voor de leefomgeving. Dit moet uiteindelijk leiden tot een woon-, leef- en werkomgeving die mooier, veiliger en gezonder is. Met het invoeren van de Omgevingswet wordt de omslag gemaakt van 'toelatingsplanologie' naar 'uitnodigingsplanologie', oftewel van het toetsen van initiatieven aan vooraf opgestelde regels naar het maken van plannen die uitnodigen tot initiatieven van ondernemers en burgers (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012; Van Buuren, 2018).

Hoewel de Omgevingswet veronderstelt dat lokale overheden met andere belanghebbenden opereren als communicerende vaten, betekent dit niet dat de rechtmatige en presterende overheid met pensioen kan. Het inspelen op initiatieven vraagt om samenspel en complementariteit. Juist een overheidsorganisatie die een stapje opzij kan zetten en plaats durft te maken voor maatschappelijk initiatief, moet ook in staat zijn om zelf weer naar voren te stappen op het moment dat er een gat valt. Dit vergt een tweebenigheid waarvoor geen vaste recepten of uitgewerkte handleidingen zijn. Uit figuur 1 blijkt dat de rol die gemeenten aannemen in relatie tot burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemers, (sport)verenigingen en andere belanghebbenden bij de uitwerking van de lokale omgevingsvisies zeer open en uitnodigend is. Veel van de gemeenten erkennen de

1 Net als bij structuurvisies uit de Wro geldt de regel dat een gemeente één of meer omgevingsvisies voor het eigen grondgebied kan opstellen, mits het totale grondgebied van de gemeente gedekt is. Het opstellen van een omgevingsvisie voor het eigen grondgebied is ook binnen de Omgevingswet verplicht.

noodzaak tot *samenwerking*, ‘zij kunnen het niet alleen af’. Daarom zetten zij vooral in op een verscheidenheid aan *participatievormen*. Op deze manier willen zij maatschappelijk initiatief *faciliteren*, *inspraak* van belanghebbenden op een goede wijze organiseren, een veelheid aan partijen *uitnodigen* om mee te praten en gezamenlijk de *dialogoog* aan te gaan over de toekomstige ruimtelijke keuzes in de gemeente. Sommige gemeentes zoals Baarle-Nassau, Bergen (LB), Noordenveld, Oldambt, Overbetuwe en (vooral) Waterland benadrukken dat zelfs *co-creatie* met partijen buiten de overheid noodzakelijk is voor het creëren van draagvlak, *engagement*, en support voor lange-termijn ruimtelijke keuzes in de lokale omgevingsvisies.



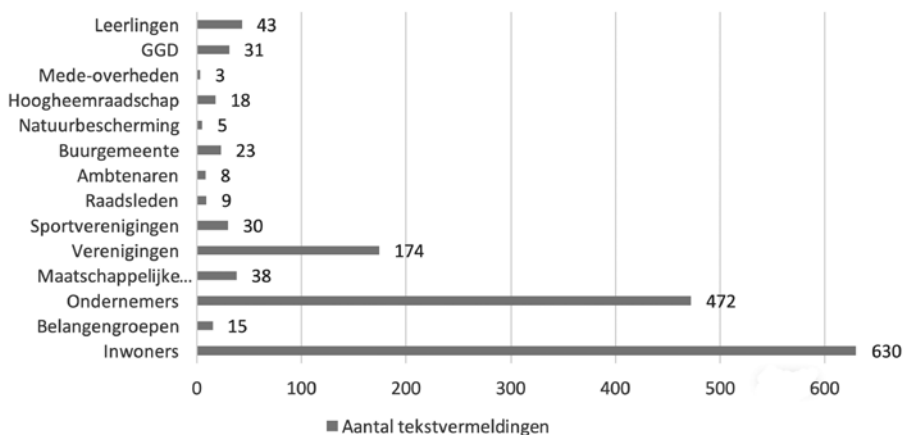
Figuur 1. Rol van gemeenten ten opzichte van stakeholders in de lokale omgevingsvisies.

Co-creatie gaat een stap verder dan het organiseren van dialoog tussen maatschappelijke partijen en de lokale overheid. Het veronderstelt dat de burger, maatschappelijke instellingen of verenigingen ook nadrukkelijk fungeren als coproductent van beleid (Voorberg et al., 2015). Zij hebben niet alleen de mogelijkheid om hun wensen en verwachtingen met de gemeente te delen, maar zijn ook betrokken bij de totstandkoming van het ‘eindproduct’, en eventueel de doorontwikkeling ervan. Dit is een zeer wenselijke ambitie omdat, zoals gemeente Eindhoven, Hillegom, Katwijk en Ridderkerk aangeven, ‘de omgevingsvisie een dynamisch actieplan is, wat niet in beton gegoten is, en waarbij een constante update van wensen en verzoeken van bewoners, maatschappelijke partijen, ondernemers en verenigingen noodzakelijk is om het document relevant te houden.’ Concreet betekent dit dat deze gemeenten de intentie uitspreken om door de jaren heen bewoners, maatschappelijke organisaties, (sport)verenigingen en ondernemers te blijven betrekken bij het aanscherpen van de lokale omgevingsvisies, en niet alleen nu bij de totstandkoming ervan (Stevens & Agger, 2017).

Tijdens de participatieprocessen voor de totstandkoming van de lokale omgevingsvisies zijn verschillende belanghebbenden betrokken (figuur 2). Voor veel gemeenten waren ‘inwoners’ de hoofddoelgroep van participatie. Daarnaast werden ondernemers, maatschappelijke organisaties, leerlingen, en (sport)verenigingen veelal benaderd. Slechts zeven gemeenten vermelden welke ‘sport- en beweegstakeholders’ betrokken waren. In

de gemeente Eindhoven waren dit de GGD en de Fietsersbond, in de gemeente Deventer de GGD, sportverenigingen en de Fietsersbond, in de gemeente Leiden Platform Gehandicapten, in de gemeente Leusden de GGD en sportverenigingen, in de gemeente Noordenveld en Zwolle enkel de GGD en in de gemeente Ridderkerk Natuurbescherming en Wandelverenigingen. De GGD als veelvoorkomende partner is opvallend, maar tevens ook logisch omdat actief bewegen steeds vaker als een preventiestrategie op ongezond leven en ziekte wordt gezien. Verder blijkt uit de analyse dat in de gemeenten waar veel ruimte is gegeven aan deelname van 'sport en beweegstakeholders' in de participatieprocessen, er uiteindelijk twee keer zoveel aandacht is in de omgevingsvisies voor sport gerelateerde onderwerpen. In de omgevingsvisies van Deventer, Eindhoven, Leusden, Noordenveld, Ridderkerk en Zwolle wordt er namelijk in het totaal 183 keer verwezen naar een sport gerelateerd onderwerp (26.14x per gemeente) terwijl dit bij de andere achttien gemeenten slechts 237 keer is (13.17x per gemeente).

Betrokken stakeholders bij Omgevingsvisies



Figuur 2. Type stakeholder dat betrokken wordt bij het opstellen van lokale omgevingsvisies.

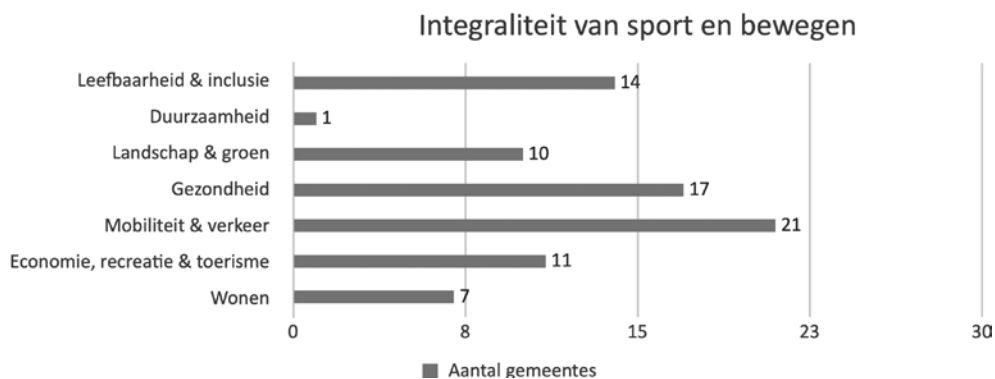
Door gemeenten wordt veel afstemming gezocht met medeoverheden. Vooral met buurgemeenten en de provincie. Er werd contact gezocht met buurgemeenten om afstemming en synergiën tussen de omgevingsvisies te realiseren. De provincie werd vaak betrokken om beleidsafstemming te realiseren op terreinen waar (hiërarchische) bevoegdheden elkaar raken. Een voorbeeld hiervan is het beleid rondom recreatie en zwemwater. Toezicht op openbaar zwemwater is een provinciale bevoegdheid, terwijl het wel bijdraagt aan de recreatiemogelijkheden binnen een gemeente. Vandaar dat er in de Omgevingswet in onder andere artikel 2:30, artikel 2:38, artikel 4:27 en artikel 16:25, nadrukkelijk wordt ingegaan op de afstemming tussen de nieuwe omgevingsvisies en de zwemwaterrichtlijn.

Integraliteit thema sport, recreatie en bewegen

Sport of bewegen zijn geen grote beleidsonderwerpen in de lokale omgevingsvisies. In de steekproef van 25 omgevingsvisies staan een negental hoofdthema's centraal: cultuur en erfgoed; wonen; economie, recreatie en toerisme; mobiliteit en verkeer; gezondheid; landschap en groen; duurzaamheid; leefbaarheid en inclusie; en energietransitie.

Gemeenten gebruiken veelvuldig andere termen, maar deze negen thema's dekken de spreiding en variëteit van hoofdonderwerpen in de lokale omgevingsvisies. In zeven van

deze thema's komen de beleidsonderwerpen sport en bewegen als sub thema's terug (zie figuur 3). Sport en bewegen zijn binnen het ruimtelijke kader dus vervlochten beleids-thema's (Rittel & Webber, 1973). Door het fluïde beleidskarakter van sport en bewegen en de breed onderkende instrumentele waarde van sport en bewegen voor andere beleidssectoren (Hoekman et al., 2019), komen deze onderwerpen op een integrale manier terug in de ruimtelijke beleidsdiscussies.



Figuur 3. Het fluïde karakter van sport en bewegen als beleidsonderwerpen.

Binnen de zeven hoofdonderwerpen van de lokale omgevingsvisies, is er een breed scala aan sport- en beweegdoelen die gemeenten nastreven. Deze beleidsdoelen reiken verder dan de enge focus op positieve gezondheid. In tabel 1 presenteren wij de veertien² meest genoemde sport- en beweegbeleidsdoelen in de lokale omgevingsvisies. Uit de analyse blijkt dat gemeenten in de omgevingsvisies vooral streven naar het handhaven van zowel binnensport- en buitensportvoorzieningen op een hoog niveau. Gemeenten streven met name naar het op peil houden van watersportvoorzieningen en fietsinfrastructuur (zie figuur 4). De openbare ruimte wordt zodoende erkent als een steeds belangrijkere omgeving waar inwoners naartoe gaan om te sporten en te bewegen.

De gemeente Zwolle noemt de openbare ruimte zelfs 'het grootste sportpark van de stad'. Deze focus op de openbare ruimte als onderdeel van het sport- en beweegbeleid sluit aan bij de trend dat mensen steeds meer uitwijken naar hardlopen, wandelen en fietsen als sportbeoefening (Hoekman, Breedveld & Kraaykamp, 2017). Ook sluit het aan bij de beleidsfocus van veel gemeenten om te streven naar 'een beweegvriendelijke omgeving'. De beweegvriendelijke omgeving is een term die verwijst naar het streven van gemeenten om de leefomgeving zo in te richten dat het inwoners faciliteert, stimuleert en uitdaagt om in de openbare ruimte te bewegen en sporten (Prins, Kamphuis & van Lenthe, 2019). Binnen enkele omgevingsvisies is er nadrukkelijke aandacht voor het realiseren van veilige en toegankelijke speeltoestellen in de openbare ruimte, bijvoorbeeld ook voor mensen in een rolstoel. Dit is ook een beleidsonderwerp waar de Minister van Gehandicaptenzaken, Rick Brink, regelmatig aandacht voor heeft gevraagd.

2 Deze selectie van doelen is gemaakt door in de lokale omgevingsvisies te kijken wat per gemeente de drie meest besproken onderwerpen waren die raakvlakken hadden met de beleidsthema's sport en bewegen. Deze lijst van 75 beleidsdoelen hebben wij vervolgens gehergroepeerd, omdat er tussen de doelen van de gemeenten een redelijk mate van overlap bestond. Dit leidt tot de lijst van veertien beleidsdoelen.

Beleidsdoel	Percentage van omgevingsvisies
Handhaven niveau sportvoorzieningen	48%
De openbare ruimte beweegvriendelijker inrichten	44%
Aantrekkelijke fiets-, wandel-, vaar-, en ruiterroutes	36%
Sport- en beweegvoorzieningen dichtbij huis	20%
Sport als actieve en gezonde leefstijl	20%
Ontmoeten en minder eenzaamheid door sport	20%
Multifunctionele en toegankelijke sportvoorzieningen	20%
Toeristische waarde sport verbeteren	16%
Het sportaanbod vergroten	16%
Investeren in watersportactiviteiten en -voorzieningen	12%
Sport als uithangbord voor stadspromotie	8%
Ondernemerschap in de sport bevorderen	8%
De noodzaak voor veilige en toegankelijke speeltoestellen	8%
De beoefening van urban sports bevorderen	4%

Table 1. Veertien meest genoemde sport- en beweegbeleidsdoelen in de lokale omgevingsvisies

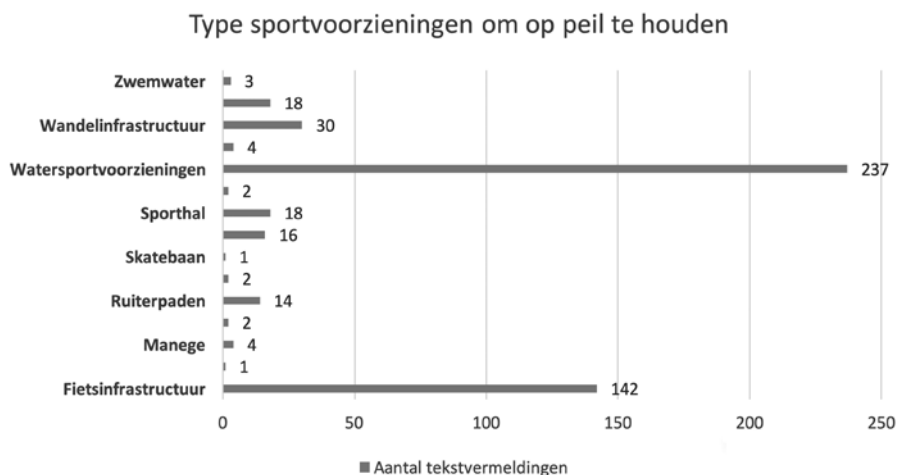
Sport als plek voor ontmoeting en het tegengaan van eenzaamheid wordt ook regelmatig genoemd als beleidsdoel. De gemeente Eindhoven schrijft bijvoorbeeld dat sportvoorzieningen natuurlijke plekken voor ontmoeting zijn. Door de sportieve infrastructuur te bestendigen wil de gemeente de sociale netwerken van haar inwoners versterken. De gemeente Staphorst is ook van mening dat ontmoeting bij sportverenigingen gevoelens van eenzaamheid onder ouderen verminderd. Gemeenten zetten verder nadrukkelijk in op het beleidsdoel 'sport als actieve en gezonde levensstijl'. Dit is in lijn met de wens van de Rijksoverheid om de fysieke ruimte om te vormen tot een gezonde leefomgeving. De gemeente Deventer heeft zelfs een Living lab Zorg, Gezondheid en Welzijn opgericht, waarbij de gemeente met stakeholders experimenteert met interventies in de buitenruimte die de gezondheid van haar inwoners (preventief) verhoogd. Hierbij is er speciale aandacht voor gedragsverandering strategieën (nudging) en actieve levensstijlinterventies.

Efficiënt gebruik van sportaccommodaties is een ander belangrijk thema in de omgevingsvisies. De laatste jaren hebben gemeentelijke bezuinigingen op sportgebied vooral gevolgen gehad voor accommodaties. Nog steeds staan investeringen onder druk. Om investeringen rendabel te maken, kijken gemeenten naar andere manieren voor het gebruik van sportaccommodaties. Dan kan bijvoorbeeld door ze multifunctioneler te maken, zowel in sportief als in maatschappelijk opzicht. Een streven van veel gemeenten is om sportterreinen 7 maal 16 uur per week beschikbaar te stellen. Dit blijkt in de praktijk toch lastiger dan gedacht vanwege huidige wet- en regelgeving, het ontbreken van mensen om overdag activiteiten te organiseren en de geringe doelgroep van mensen die overdag beschikbaar is. Toch blijkt vanuit kosten oogpunt het multifunctioneel gebruik van sportvoorzieningen een relevant thema binnen de omgevingsvisies. Dit sluit aan bij de ambities van het Nationaal Sportakkoord en in het bijzonder het thema Duurzame Sportinfrastructuur, waar aandacht is voor het vergroten van het multifunctioneel gebruik van sportaccommodaties, het realiseren van een betere bezetting en het terugdringen van exploitatietekorten bij sportaccommodaties (Ministerie van VWS, 2018; Hoekman, Ruikes & Davids, 2019).

Daaraan gekoppeld is de discussie over ‘ondernemerschap in de sport’. Dit beleidsdoel komt ook terug in een aantal omgevingsvisies. Natuurlijk ondersteunt de overheid de sportsector nog veelvuldig met subsidie vanwege de maatschappelijke functie, en is vrijwilligerswerk nog steeds de kurk waar sport op drijft. Toch komt er ook steeds meer ruimte voor ondernemers in de sport. Zo nemen verenigingen vaker een manager in dienst om de vrijwilligers te ondersteunen. Het gaat hierbij lang niet altijd om fulltimebanen, vaak delen meerdere clubs één verenigingsmanager. Deze professionaliseringslag van de lokale sportsector kan leiden tot meer private uitbaters van sportvoorzieningen en daardoor minder beheer- en exploitatiekosten voor lokale gemeenten.

Gemeenten benadrukken in de omgevingsvisies ook de economische en recreatieve waarde van sport. Zo schrijft de gemeente Eindhoven dat Brainport Eindhoven een economische toppositie heeft binnen Nederland en Europa en dat goede sportvoorzieningen een pluspunt zijn om nieuw talent naar de stad te trekken. Een gezond sportklimaat wordt zelfs gebruikt in de stadspromotie van de gemeente Eindhoven. Daarnaast is er een koppeling met toerisme. De gemeente Baarle-Nassau zet, vanwege haar enclavestructuur, in op toeristische grensoverschrijdende fietsroutenetwerken. Gemeenten aan de IJsselmeerkust en de Haringvliet zetten daarentegen meer in op watersportvoorzieningen om zo door toerisme meer inkomsten uit de buitenruimte te genereren.

De gemeente Zwolle focust in haar omgevingsvisie expliciet op *Urban Sports*. *Urban sports* is een verzamelnaam voor sport- en beweegactiviteiten waarbij je je vaardigheden laat zien in de bebouwde omgeving. Denk aan het springen van gebouw tot gebouw, of het uitvoeren van trucs met een skateboard, fiets of step. Ook zijn er straatvarianten van volkssporten, zoals street football. *Urban sports* wordt door gemeente Zwolle gezien als middel voor het behalen van beleidsdoelstellingen ten aanzien van bewegen, gezonde leefstijl en sportparticipatie. Vooral onder jongeren in haar gemeente. In de omgevingsvisie benoemt de gemeente Zwolle een aantal voordelen voor de inzet op het promoten van *Urban Sports*. Zo vindt de gemeente Zwolle dat ‘de stad als grote speeltuin’ een nieuwe functiewaarde toevoegt aan de openbare ruimte. Bovendien spelen *urban sports* vaak een rol bij hergebruik van leegstand. Het ‘hippe’ imago van de urban scene bindt ook veel jongeren aan de stad, wat weer van economische meerwaarde is bij gebiedsontwikkeling in Zwolle.



Figuur 4. Type sportvoorziening waar lokale overheden in willen investeren.

Gemeenten laten in hun omgevingsvisies verschillende perspectieven zien over hoe sport en bewegen bijdragen aan het inrichten van een waardevolle fysieke omgeving. Het is een middel om te komen tot leefbaarheid, sociale cohesie, een gezonde leefstijl, ondernemerschap, identiteit van een buurt, stadspromotie en participatie. De focus ligt binnen deze thema's vooral op bewegen als een sportieve of recreatieve bezigheid. Binnen de omgevingsvisies gaat de meeste aandacht echter uit naar een andere vorm van bewegen, namelijk functioneel bewegen in de leefomgeving. Het gaat hierbij dus niet zozeer over de sportieve of recreatieve waarde van bewegen, maar eerder hoe onze dagelijkse verplaatsingen, verplaatsingen te voet of met de fiets kunnen worden bevorderd. Iedere gemeentelijke omgevingsvisie heeft binnen de mobiliteit- en vervoerparagraaf uitgebreide aandacht voor functioneel bewegen.

Daarbij gaat in de omgevingsvisies van alle 25 gemeenten de meeste aandacht uit naar het fietsvriendelijk inrichten van de openbare omgeving, gevolgd door aandacht voor voetgangers, en de verkeersveiligheid in een gemeente (tabel 5). Vooral in de gemeente Ridderkerk, Zwolle, Eindhoven, Groningen, Opsterland en Leusden is er grote aandacht voor verplaatsingen met de fiets. Zo schrijft de gemeente Groningen bij één van haar twaalf prioriteiten: *“De fiets blijft voor ons het belangrijkste vervoermiddel. De groei van het openbaar vervoer maakt dat we moeten nadenken over nieuwe overstapplaatsen, bijvoorbeeld op plekken als de Friesestraatweg, het Suikerfabriekterrein en/of Hoogkerk. Ook gaan we het overstappen tussen fiets en OV aantrekkelijker maken.”* In de mobiliteitsparagraaf geven veel gemeenten aan ook te kijken naar het organiseren van voorzieningen op loop- en fietsafstand om zo functioneel bewegen te bevorderen. Veel van de gemeenten zien echter niets in het actief ontmoedigen van autogebruik. Het ontmoedigen van autogebruik blijkt vooral een stedelijke kwestie te zijn en speelt niet zozeer een rol bij plattelandsgemeenten, omdat de verplaatsingsafstanden in landelijke gebieden groter zijn.

Doorkijk: omgevingsvisies en lokale Sportakkoorden

Gemeenten hebben in de omgevingsvisies de ambitie om de fysieke ruimte de komende tien á twintig jaar te voorzien van een functionele, goede, en duurzame sportinfrastructuur, met daarbij een grote nadruk op het *beweegvriendelijk* inrichten van de openbare ruimte. Dit zowel ter bevordering van *sportief* en *recreatief* bewegen, alsook functioneel bewegen in de fysieke ruimte. De focus op het thema 'beweegvriendelijke omgeving' staat ook centraal in een andere grote beleidsverandering in de sportsector: de uitvoering van het Nationaal Sportakkoord op lokaal niveau. Voormalig sportminister Bruno Bruins heeft in de zomer van 2018 samen met de sport, gemeenten en maatschappelijk betrokken partners een Nationaal Sportakkoord gesloten met als hoofddoel om zoveel mogelijk mensen met plezier te laten sporten en bewegen. Een van de deelambities die wordt nagestreefd in het Nationaal Sportakkoord is een sterke sportinfrastructuur in de openbare ruimte.

Om de ambities uit het Nationaal Sportakkoord te realiseren is het belangrijk dat de gemeente, sport- en beweegaanbieders en andere (potentiële) partners hier op lokaal niveau uitvoering aan geven. Lokale sportakkoorden zijn daarvoor het aangewezen instrument. In zo'n lokaal sportakkoord maken partijen afspraken over hoe zij met elkaar de ambities op het gebied van sport en bewegen binnen hun gemeenten willen bereiken. Over lokale sportakkoorden is in het Nationaal Sportakkoord het volgende opgenomen: *VWS, VSG/VNG en NOC*NSF spannen zich in om te bevorderen dat lokale partijen het sportakkoord vertalen naar de lokale en sportspecifieke context en te komen tot lokale akkoorden. VWS, VSG en NOC*NSF stellen daarbij hun kennis en ondersteuning beschikbaar.*

De maatregelen in het Nationaal sportakkoord laten ruimte voor lokale en/of sport specifieke invulling. Daarmee doet het akkoord recht aan de grote diversiteit binnen het sportdomein en de lokale context. De minister stelt dat het sportbeleid wint aan kracht als het sterk is ingebed in de lokale context. Vanuit het ministerie is het wel de wens dat gemeenten koppelingen maken met andere beleidstrajecten in de lokale sportakkoorden, zoals het beleidstraject rondom de implementatie van de omgevingswet. Opvallend is dat de gemeente Weststellingwerf binnen onze selectie van gemeenten, de enige gemeente is die in haar omgevingsvisie de nadrukkelijke koppeling maakt met haar lokaal sportakkoord. Met name ten aanzien van het op orde houden van een hoogwaardige buitensportinfrastructuur. Op deze manier willen zij een verbinding leggen met de besluitvorming die wordt gemaakt binnen de gemeente ten aanzien van de fysieke ruimte en het sportbeleid. De gemeente Weststellingwerf ziet een meerwaarde in het creëren van 'synergiën' tussen deze twee verschillende (lange-termijn) besluitvormingsprocessen, om zo ook geen dubbel werk te doen binnen de ambtelijke organisatie, of tegenstrijdigheden te creëren in de lange termijnvisie van een gemeente. Andere gemeenten volgen momenteel al het voorbeeld van de Gemeente Weststellingwerf bij de opmaak van de lokale Sportakkoorden. Zo leggen gemeente Ede, Lingewaard, Haarlem, Hellevoetsluis en Hilversum in hun lokale Sportakkoorden ook een nadrukkelijke koppeling met de omgevingsvisie.

Tot slot: van een fysieke naar een sportieve omgeving

Deze meta-analyse geeft een overzicht van hoe de eerste 25 gemeenten de lokale omgevingsvisies gebruiken om sport en bewegen meer te integreren in het lokale fysieke domein. Het valt op dat de gemeenten in de initiatiefase van beleid veel verschillende stakeholders op verschillende manieren betrekken bij het ophalen van informatie en ideeën voor de lokale omgevingsvisies. De belangrijkste partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de lokale omgevingsvisies zijn bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, en (sport)verenigingen. In veel van de lokale omgevingsvisies was het onduidelijk of ook 'sport- en beweegstakeholders' nadrukkelijk betrokken waren bij de totstandkoming van de omgevingsvisies, alhoewel bij veel gemeenten de GGD, natuur- en wandelverenigingen en de Fietsbond aan tafel zaten.

Inhoudelijk laat de meta-analyse zien dat sport, recreatie en bewegen, op verschillende manieren hun inbedding krijgen in een lokale omgevingsvisie. Een aantal gemeenten zien de openbare ruimte als het grootste sportpark dat zij tot hun beschikking hebben. Vanuit deze gedachte worden er slimme koppelingen en kruisbestuivingen gemaakt met andere ruimtelijke en gelieerde beleidsthema's zoals: sociale inclusie, duurzaamheid, mobiliteit, economie, en leefbaarheid. Uit de analyse blijkt verder dat gemeenten oog hebben voor nieuwe sporten, zoals *Urban Sports* en nieuwe recreatiemogelijkheden zoals bewegen bij playgrounds, speeltoestellen of zwemwater. De grootste uitdaging voor gemeenten blijft om de doelen die worden gesteld voor de gezonde en beweegvriendelijke leefomgeving ook daadwerkelijk te verweven met doelen op andere beleidsthema's. De omgevingsvisie geeft zodoende wel de richting voor toekomstig beleid, maar er blijft een actieve taak voor sportbeleidsambtenaren om ervoor te zorgen dat sport- en beweegbeleid uiteindelijk een belangrijk onderdeel wordt van het integrale gemeentelijk ruimtelijkeordeningsbeleid.

Referenties

- Hoekman, R., Breedveld, K., & Kraaykamp, G. (2017).** Sport participation and the social and physical environment: explaining differences between urban and rural areas in the Netherlands. *Leisure Studies*, 36(1), 357-370.
- Hoekman, R., Elling, A., & Van der Poel, H. (2019).** Local Policymaking in Sport: Sport Managers' Perspectives on Work Processes and Impact *Journal of Global Sport Management*, doi: 10.1080/24704067.2018.1537682.
- Hoekman, R., Ruikes, D., Davids, A (2019).** Jaarrapport duurzame sportinfrastructuur 2019. Utrecht: Mulier Instituut. Te raadplegen op: https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?jaarrapport-duurzame-sportinfrastructuur-2019&kb_id=25056.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2018).** Nationaal Sportakkoord: sport verenigt Nederland. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Te raadplegen op: https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?nationaal-sportakkoord&kb_id=23878.
- Prins, R.G., Kamphuis, C.B.M., & Lenthe, F.J. van (2019).** The effects of small-scale physical and social environmental interventions on walking behaviour among older Dutch adults living in deprived neighbourhoods: results from the quasi-experimental NEW.ROADS study. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16(1), 1-12.
- Stevens, V., & Agger, A. (2017).** Managing collaborative innovation networks: practical lessons from a Belgian Spatial Planning Initiative. *Journal of Public Administration and Governance*, 7(3), 154-173. <https://doi.org/10.5296/jpag.v7i3.11748>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973).** Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012).** *Brief van Minister van Infrastructuur en Milieu, dossier- en ordernummer 33118 nr. 3.* Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33118-3.html>.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020).** *Kamerbrief Inwerkingtreding Omgevingswet.* Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/01/inwerkingtreding-omgevingswet>.
- Van Buuren, A. (2018).** *Uitnodigend Besturen – het organiseren van ruimte voor initiatief.* Te raadplegen op: <http://www.repolis.com/wp-content/uploads/2018/10/Essay-uitnodigend-besturen.-Het-organiseren-van-ruimte-voor-initiatief.-Prof.-dr.-Van-Buuren.pdf>.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015).** A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

Nieuwe zekerheden voor post-Corona-herstelbeleid: Green deal of No Deal?

Zeker zijn is daarom nog geen test voor zekerheid

*Siebe Puynen en Klaas Nijs*¹

Stelling

De huidige COVID- en daarbij samenhangende economische crisis creëert bijzondere opportuniteiten om relancebeleid te koppelen aan investeringen voor het klimaat. Deze klimaatomslag gebeurt daarbij nu, of gebeurt te laat. Daarbij horen klimaatmitigatie en klimaatadaptatie maatregelen vanaf nu hand in hand te gaan – koppelingen moeten gezocht worden in de arena's van de grote transitie beleidsplannen (bvb.: Luchtkwaliteitsplan, Green Deal, Blue Deal, VKEP, BRV...). Een grote rol hierin is voorbehouden voor de hierbij in het leven geroepen klimaatplanoloog, die gewapend dient te worden met de juiste middelen én de juiste hoeveelheid zeggenschap in het bijhorende debat. In deze tijden van crisis heeft de klimaatplanoloog een opportuniteit om één van de grootste struikelblokken in het klimaatbeleid weg te werken: het gebrek aan draagvlak.

1 Antea Group Belgium
Siebe.Puynen@Anteagroup.com
Klaas.Nijs@Anteagroup.com

Nieuwe zekerheden voor post-Corona-herstelbeleid: Green deal of no deal ?

Zeker zijn is daarom nog geen test voor zekerheid¹

Siebe Puynen en Klaas Nijs

1. Introductie en probleemstelling

De ruimtelijke planner heeft een cruciale rol te spelen in het verwezenlijken van een klimaatbestendige samenleving. Wat de Europese Green Deal² (opnieuw?) beoogt, is dat klimaatmitigatie en -adaptatie, leefbare omgevingen en veerkrachtigheid in het beleid meer en meer bepalend worden voor de politieke besluitvorming op alle vlakken, ook (en misschien zelfs bij uitstek) in de ruimtelijke planning van vandaag en morgen. Maar het morgen is onzeker. Naast grote vraagtekens die opduiken rond zaken zoals klimaatverandering³ en demografische ontwikkeling⁴ – waar gaan we naartoe? – komt een pandemie die tegelijk voorspeld/voorspelbaar⁵ was, maar toch onverwacht onze zekerheden overhoop gooide.

Op dit moment werkt iedereen hard aan de heropstart van onze samenleving. Bij zowel overheden als de private sector is er de wil om de draad zo snel mogelijk weer op te pikken, en onze economie een nieuw leven in te blazen. De manier waarop dit zal gebeuren, zal determinerend zijn voor onze toekomst. Het relancebeleid komt immers samen met de aanpak van een andere crisis die steeds sterker opdoemt – die van een onomkeerbare en destructieve verandering in het wereldwijde klimaat. Het verleden toont aan dat de economische en maatschappelijke heropstart na een crisis doorgaans gepaard gaat met een zwaardere CO₂-belading op het klimaat dan voorheen^{6,7}. Al snel na de uitbraak van de crisis startte dan ook de discussie over de wijze waarop we onze economie en samenleving moeten heropstarten en al dan niet simultaan op een betere manier inrichten, in het licht van andere onzekerheden die opduiken.

Zekerheid vinden we echter wel in de oplossingen die het geheel van ruimtelijke maatregelen kunnen bieden. Multifunctionaliteit kan hand in hand gaan met een robuust toekomstperspectief, dat een concrete weg uitstippelt naar morgen. Met nadruk op *kan*. Hoe men ruimtelijk aan de slag moet gaan om deze problematieken te bestrijden, is vandaag vaak al een zekerheid. De mate waarin de huidige maatschappelijk-politieke dynamiek de ruimtelijke planners zal toelaten hiermee aan de slag te gaan, dát is onzeker.

1 Vrij vertaald naar Oliver Wendell Holmes “Certitude is not the test of certainty. We have been cocksure of many things that were not so.”

2 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl

3 Er is al veel geweten over klimaatverandering, maar de juiste omvang en impact hiervan blijft op vandaag nog deels onzeker, hoewel de reikwijdte van die onzekerheid met recent onderzoek afneemt <https://climate-adapt.eea.europa.eu/knowledge/tools/uncertainty-guidance/topic1> en <https://www.nytimes.com/2020/07/22/climate/global-warming-temperature-range.html>

4 <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/900>

5 <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/06/scientists-predicted-coronavirus-pandemic/613003/>

6 <https://carlospancheco.com/blog/climate-change-and-covid19/>

7 <https://insideclimatenews.org/news/10032020/coronavirus-climate-change-economy-emissions>



Bron: Siebe Puynen, 2020, verschenen in De Beverse Klok op 14.08.2020.

2. Winst in multifunctionaliteit

De grote troef in het werken naar een “zekerdere” gezonde, economisch welvarende en klimaatbestendige toekomst, is de veelzijdigheid aan baten en diensten die geboden kunnen worden met een enkele maatregel (het zoeken naar zgn. “koppelkansen”). Een klassiek voorbeeld hierin is het creëren van kwalitatieve open ruimte in stedelijk gebied. Wat voorheen een lappendeken van verharding en verschaalde gronden was, wordt omgevormd naar een sociaal, toegankelijk, klimaatbestendig en -vriendelijk groenblauw natuurpark. Het geheel van natuur, water en bodem levert een lange lijst aan ecosysteemdiensten die in functie staat van klimaatmitigatie- en adaptatie, recreatie en leefbaarheid. Denk aan waterbuffering, verkoeling, zuivering van lucht, maar ook aan heilzame effecten voor lichaam en geest. En laat dit nu net de dingen zijn waar ruimtelijke problematieken omtrent zowel klimaat, populatiegroei en Corona gezamenlijk mee worden aangepakt. Laat het net de kwaliteit van de lokale (en in uitbreiding regionale) leefomgeving zijn die bepaalt hoe we ruimtelijk de moeilijkheden van morgen al vandaag kunnen aanpakken.

In realiteit komt dit neer op het verbinden en simultaan realiseren van Corona- herstelbeleid en het behalen van de Europese Green Deal doelstellingen, samen met de vele andere maatschappelijke beleidsuitdagingen waarvoor we grote transitie-plannen (moeten) bedenken, zoals luchtkwaliteit, water- en droogtebeheer, ruimtelijke planning... Zowel gedachtengoed, doelen, maatregelen en middelen vanuit beide kanten kunnen gebruikt worden om tegelijkertijd de andere mee te ondersteunen en verwezenlijken. Steeds moeten kennis, creativiteit, durf en dus innovatie centraal staan. Enkel op deze manier kunnen zekerheden gevonden worden in een onzekere samenleving, waar concreet handvaten in gevonden kunnen worden om stappen vooruit te zetten. Meer wordt verwezenlijkt met dezelfde middelen, als er met slimme en multifunctionele oplossingen constant wordt gezocht naar wat een handeling in het kader van het ene doel, kan betekenen voor het andere.

Mogelijke speerpunten van het gekoppelde Europese Green Deal – post-Corona herstelbeleid zijn een set geschikte ruimtelijk-wetenschappelijke indicatoren. Denk aan de

verhouding en ruimtelijke spreiding van permeabele en impermeabele bodems, de balans in vraag- en aanbod van buurtgroen en de aanwezigheid van verkoelende ruimten. Deze brengen de planner in de mogelijkheid om op objectieve wijze te evalueren waar de problematieken zich al dan niet sterk manifesteren. Hieruit volgt kaartmateriaal dat weergeeft waar beleid het sterkste op moet inspelen, waar de grootste knelpunten zitten maar ook waar de grootste *win-wins* te bereiken zijn. Er is reeds bron-informatie dat gedeeltelijk voorhanden is (in Vlaanderen: het klimaatportaal, NARA, ECOPLAN, geopunt,...), maar het blijkt een moeilijke taak om op coherente en transparante wijze kaartmateriaal te produceren. Hierdoor bemoeilijkt communicatie met andere, niet planologisch geschoolde partijen (met name politiek, maar ook burgers) en loopt vertaling naar praktische uitvoering vaak moeilijk of gewoonweg niet. Dit vermits deze onduidelijkheid samengaat met het feit dat een thema als klimaatbeleid iets is waarover gelijkgezindheid ver te zoeken is. Een onenigheid die grotendeels voortkomt uit het gebrek aan kennis over de aard en ernst van de problematiek.

3. Crisis in tijd en relativiteit

In een zekere mate zijn de recente ontwikkelingen, beleidskeuzes en maatregelen omtrent het nieuwe coronavirus identiek qua vorm en aard dan hoe de klimaatproblematiek wordt aangepakt en kan aangepakt worden, maar veel kleiner qua tijdschaal. Het heersende ongeloof omtrent beide problematieken en een zeker 'de kat uit de boom kijken' mentaliteit bemoeilijkt het maken van nodige beslissingen en het invoeren van effectieve maatregelen.

Verder is het feit, zeker bij COVID-19 beleid, dat maatregelen op het individu zoals mondmasker plicht, social distancing, thuiswerk,... enorm van belang zijn. De klimaatproblematiek verschilt hierin, zijnde dat zowel maatregelen op het individu (veranderen van consumeergedrag, zuinigheid, modal shift,...) hand in hand moeten gaan met maatregelen op een hoger sectoraal en cross-sectoraal niveau.

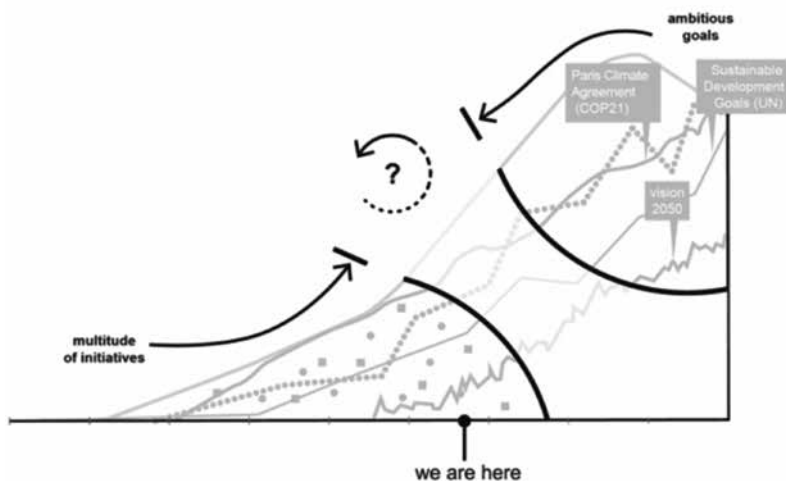
Echter zijn klimaat en corona dan weer te vergelijken op vlak van draagvlak en mitigatie/adaptatie aan het probleem: als het individu niet klaar is op het doorvoeren van maatregelen, is het zeer moeilijk voor overheden en politici om deze te gaan opleggen. Maar ze dienen duidelijk gekaderd te worden en naar voren geschoven worden als een duidelijke objectieve issue. Het is aan de klimaatplanoloog en alle andere geëngageerden hierin om overheid en politici te ondersteunen in het communiceren ervan naar bevolking en beslissingsmakers, in het informeren ervan in en buiten de schoolbanken en het stimuleren van ondernemers. Planologen en politici dienen te handen in elkaar te slaan om een gidsende rol aan te nemen.

Het grootste verschil tussen de twee, zoals eerder aangekaart, is de tijdspanne waarin de problematiek zich uit. De pandemie heeft de samenleving getoond op korte termijn, wat een dergelijke crisis doet met een maatschappij, en hoe deze er op reageert. In dat aspect is een pandemie een zeer "dankbare" crisis. Het is duidelijk voor het individu wat de risico's voor hen zijn - mensen weten hoe het voelt om ziek te zijn, en begrijpen wat er nodig is om een ziekte te bestrijden: voorkomen, behandelen en genezen. Dit alles binnen een tijdspanne van heden ten dage net geen jaar. De klimaatcrisis daarentegen, is een zeer ondankbare crisis. Het blijft voor velen te ver in de toekomst om helder en met de nodige voorzichtigheid de problematiek te kunnen inschatten. De gevolgen zijn verre van tastbaar. Het is niet eenvoudig om deze gevolgen en de bijkomende oplossingen te concretiseren, en

als dat dan al lukt, dan wordt er gebotst op onvoldoende draagvlak. Zeker als het blijkt dat de voornaamste oplossingen betrekking hebben tot verandering in de ruimte waarin men woont en leeft, wordt er collectief afgehaakt.

4. De “stolling” in maatschappelijke besluitvorming

Daar waar het schoentje knelt om toekomstgerichte ruimtelijke ontwikkeling te realiseren in de praktijk, is ongetwijfeld het politieke en maatschappelijke middenveld. Talrijke bottom-up initiatieven zoals tuinstraten en collectieve waterputten maken duidelijk dat er lokaal heel wat gerealiseerd kan worden. Bovendien wordt er top-down vanuit heel wat instanties via beleidsdoelstellingen ook heel duidelijk gecommuniceerd, denk maar aan de ambitieuze doelen van de Overeenkomst van Parijs⁸, de uitgesproken (torenhoge maar noodzakelijke) ambitie van de Europese Green Deal en de SDG's van de VN⁹. Echter loopt het daartussen, bij de schrale ruimte tussen de hoge ambitieniveaus en de vruchtbare akkers van de vele (kleinschalige) bottom-up initiatieven, vaak spaak. De opschaling van kleine projecten naar grensoverschrijdende maatregelen kan niet gemaakt worden. De vertaalslag van de overkoepelende beleidsdoelstellingen botsen op collectieve “stollingskrachten” die elkaar in evenwicht houden.



Figuur 1. Grafische weergave van het gestolde middenveld. (Joachim Declerck, AWB, IABR atelier Oost-Vlaams kerngebied 2019)

5. De onstabiele balans tussen politiek en wetenschap

Vanuit het wetenschappelijk oogpunt kan aangekaart worden dat de manier waarmee het huidige politiek-maatschappelijke systeem omgaat met wetenschappelijke zekerheden, problematisch is. Om het op strenge wijze te stellen, wordt er onvoldoende ruimte gegeven om lange-termijn projecten op te zetten én uit te voeren. Bevoegdheden zijn versplinterd, met onduidelijke rekenschap en draagvlak tot gevolg. Verkiezingsritmes bepalen niet alleen de lengtes van politieke carrières, maar helaas ook van maatschappelijke toekomstplanning. Klimaat is een moeilijk tastbaar, transversaal én lange-termijn thema dat impact heeft op alle beleidsdomeinen. Dit zijn drempels dat het net zo moeilijk maakt om het thema hoger op de beleidsagenda te krijgen.

8 <https://klimaat.be/klimaatbeleid/internationaal/overeenkomst-van-parijs>

9 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

Een mogelijke benadering voor het vatten van deze complexiteit en de inpasbaarheid van klimaat in beleid, is het te gaan bekijken vanuit twee verschillende invalshoeken; de eerste zijnde wat de impact van de mensheid op klimaat is, en de andere wat de impact van klimaat op de mens is. Zo is voor de eerste kant van de redenering het gebruik van middelen en verbruik van energie sturend voor de uitstoot van broeikasgassen, wat een impact heeft op het verdere verloop van de globale klimaatverandering. Dit energieverbruik wordt op zijn beurt gestuurd door economie, industrie, landbouw en mobiliteit. Deze worden dan verder bepaald door werk, welzijn, financiën en sociale economie. Als er gezocht wordt naar verbeteringen, dan is dit vanuit wetenschap, innovatie en ingrepen in de omgeving wat verder vertaald wordt naar bestuur.

De huidige kijk op klimaatbeleid gaat voornamelijk uit van deze redenering en botst vaak op tegenstrijdige belangen, waardoor de vertaalslag naar bestuur onvoldoende gebeurt. Echter kan de keerzijde van deze redenering licht schijnen op de aspecten waar beleid verder nog een rol kan spelen. Zo zal klimaatverandering grote effecten hebben op de weersomstandigheden waar we lokaal mee te maken gaan krijgen, zijnde meer hitte, droogte en wateroverlast, oneven verspreid doorheen het jaar. Dit heeft een rechtstreekse impact op landbouw (oogstverliezen, nodige teeltwijzigingen), welzijn en volksgezondheid (hittestress, materiële schade, drinkwateraanbod, consumptiegedrag) en een onrechtstreekse impact op economie, werk en mobiliteit¹⁰.

Wederom treden wetenschap en innovatie op in het aanbieden van oplossingen, met als grote speler in deze oplossingen de planoloog, en zijn mogelijke inbreng/impact op de vormgeving van onze toekomstige omgeving. De manier waarop onze lokale ruimte invulling krijgt zal rechtstreeks bepalen in welke mate onze leefomgeving reageert op deze klimaatwijzigingen. Het is over deze zaken dat beleid en overheid de kans heeft een grotere rol te spelen. Niet louter in het nastreven van een globale doelstelling zijnde het terugdringen van klimaatverandering, maar een lokale doelstelling zijnde het creëren van een adaptieve leefomgeving die man en vrouw toe laat op ideale wijze te leven en functioneren.

De vertaling van de tweede redenering naar de realiteit is aldus daar waar het schoentje vaak knelt. De eerste stap naar een gedragen klimaatbeleid is het tastbaar maken en de het duiden van de ernst van de klimaatproblematiek, en dit voor alle lagen van de bevolking. De klimaatplanoloog zal hierin een belangrijke rol spelen, vermits deze in staat is om de gevolgen van hittestress, droogte en wateroverlast te weerspiegelen in de leefruimte van deze bevolking. Kaarten, illustraties en algemene informatie over de klimaatgerelateerde impact op de leefomgeving die laagdrempelig, visueel en concreet wordt uiteengezet. De kennis over het fenomeen in al zijn facetten is er, maar ze heeft het gros van de mensheid nog niet bereikt. Het verbeelden van deze toekomst vanuit een ruimtelijke blik, maakt deze gevolgen duidelijker voor alle lagen van de bevolking, en toont ook aan hoe verschillende uitdagingen (demografisch, sociaal, economisch, klimaatgebonden...) aan elkaar gerelateerd zijn.

Dit brengt de kern van de zaak aan het licht: wetenschappelijke zekerheden worden telkens ondergesneeuwd door politiek-maatschappelijke onzekerheden, twijfels of een gebrek aan daadkracht. Wat zwart op wit wordt geduid door de wetenschap als probleem én oplossing,

10 https://www.standaard.be/cnt/dmf20200821_97578755

wordt vergrijsd door een maatschappelijke debat dat een veelvoudigheid aan problemen mee in de discussie mengt. Dit laat niet uit dat het steeds belangrijk is om het totaalplaatje niet uit het oog te verliezen. Hierin is de politiek sterk en dat is een goede zaak. Maar om op korte termijn broodnodige aanpassingen in het ruimtelijk landschap te kunnen verwezenlijken, moeten planologen meer zeggenschap krijgen daar waar dit maatschappelijk te funderen valt. Ze dienen meer aan het woord te komen en deze woorden dienen met meer aandacht en ernst aanhoord te worden, om zo de politieke onzekerheden te verminderen met wetenschappelijke zekerheden, waarmee tegelijkertijd koppelkansen gecreëerd worden.

En deze koppelkansen zijn enorm, zoals eerder werd geduïd in de multifunctionaliteit van maatregelen. Maar deze kansen worden enkel gevaloriseerd als er in het ruimtebestand kan gesleuteld worden. Er moet verder gekeken worden dan louter de korte termijn winst (lees: een enkele legislatuur) die bepaalde maatregelen opleveren. Meer gewicht dient gegeven te worden aan de lange termijn impact (lees: tien tot enkele tientallen jaren) van maatregelen die een regio toelaten te groeien tot een leefbare omgeving in strengere klimaat.

6. COVID-19 herstelbeleid

De (klimaat)planoloog heeft aldus nood aan extra wapens in hun arsenaal voor draagvlak-creatie, participatie en communicatie. En de recipiënten van deze ondernemingen moeten door overheid en politiek via sensibilisatie en correcte informatie meer op de hoogte gebracht worden van de taak voorhanden: het maken van een omgeving die een goede levenskwaliteit kan verzekeren voor jong en oud en die de maatschappij kan ondersteunen in al zijn functies.

Deze instrumenten dienen ook aan de juiste mensen en organisaties geleverd te worden, anders missen ze uiteraard hun doel. Kennis en expertise dient verzameld te worden daar waar de juiste bevoegdheden zitten. Indien niet, moet er tegelijk nagedacht kunnen worden over een slagkrachtige her-organisatie, waar logisch wordt beredeneerd welke bevoegdheden pieken in efficiëntie op bovenlokaal en multi-gemeentelijk niveau, en welke lokaal gebracht en/of gehouden worden.

Maar de planoloog hoeft niet – en mag niet – op zijn lauweren beginnen rusten in afwachting op dergelijke herstructurering. Er kan zelf al actief aan de slag gegaan worden om te werken naar een dergelijke mentaliteit en samenleving. Zo kunnen bijvoorbeeld al hemelwaterplannen en ruimtelijke beleidsplannen gecombineerd worden, gericht op net die multifunctionele aanpak waarnaar op zoek gegaan wordt.

Er is geen planoloog die er nog aan twijfelt dat deze levenskwaliteit kan gevonden, gecreëerd en behouden worden door te bouwen aan de open ruimte. Wanneer we haar multifunctionaliteit vermenigvuldigen in de tijd, zullen we als samenleving er onmeetbaar veel de vruchten van plukken. Het grote gevaar is nu dat er vele kostbare, cruciale jaren verloren gaan waarin we deze mogelijkheid al hebben om aan ruimtelijke adaptatie te doen.

De oplossing hiervoor is duidelijk: het gaat effectief over de leefomgeving van het individu. En het klimaatadaptief maken van deze omgeving, komt zonder meer samen met het vergroenen, verblauwen en gezonder maken van een omgeving. Het komt samen met gemeenschapszin, individuele verantwoordelijkheid gekoppeld aan collectieve actie,

en efficiëntie. We durven er vandaag de dag nog steeds van uitgaan dat dit zaken zijn, die weliswaar in variërende mate, worden nagestreefd door eenieder van ons. Het is dit ideaalbeeld dat de planoloog naar voren moet schuiven binnen zijn of haar werkdomein. De planoloog zit immers in een centrale positie om de verbinding te maken tussen de diverse acute noden van vandaag en de langetermijn leefbaarheid van onze omgeving. Waar de planoloog vandaag al zeker van is, is daarom (nog) niet voldoende onderbouwd met voldoende maatschappelijke zekerheid voor het schragen van de noodzakelijke investeringen.

Bovendien, als de wens en nood voor een gezonde, leefbare en klimaatadaptatieve omgeving zich meer in het collectief gedachtengoed van onze burgers nestelt, dan gaan ze ook zelf aan de slag. Dan worden er regentonnen geplaatst, waterputten gegraven, koele groenblauwe zones aangelegd. En dit moet maximaal mogelijk worden gemaakt. Als de bevolking handelt naar een zeker ideaalbeeld, dan zullen overheid en politiek ongetwijfeld volgen. En het is dan dat er op grote schaal, in alle sectoren, met het nodige draagvlak gewerkt kan worden naar een klimaatbestendige samenleving, waarin kwalitatieve leefbare ruimte zekerheid biedt voor eenieder, een zekerheid aangereikt door de klimaatplanoloog.

Regionale ruimtelijke energieplanning

Hefboom voor fundamentele ruimtelijke en socio-politieke verandering of business as usual?

Griet Juwet¹

Stellingen

De systeemcrisis van het energiesysteem biedt kansen voor een transitie naar duurzamer ruimtegebruik en meer democratisch energiebeheer.

Scenario's zijn niet alleen een tool om een onzekere energietoekomst te verkennen, maar kunnen ook ingezet worden om de normatieve dimensie van de energietransitie bespreekbaar te maken.

Regionale energieplanning zet vooral in op het ruimtelijk transformatieve potentieel van de energietransitie terwijl het sociaal-politieke aspect minder expliciet aan bod komt.

1 Cosmopolis, Vrije Universiteit Brussel
Griet.juwet@vub.be

Regionale ruimtelijke energieplanning

Hefboom voor fundamentele ruimtelijke en socio-politieke verandering of business as usual?

Griet Juwet

“The rush for solutions obscures the depth of the radical change we need.”

Vanesa Castàn Broto, Urban Energy Landscapes, 2019, p. 17.

Inleiding: crisis als katalysator van fundamentele verduurzaming?

De coronacrisis heeft structurele maatschappelijke ongelijkheden en zwaktes blootgelegd en versterkt in essentiële maatschappelijke systemen zoals ons voedselsysteem, de zorgsector, onderwijs, en lokale economie (VRP PostCoronaTalks). Heel wat ‘post-corona’-manifesten en opiniestukken riepen op om na de crisis niet terug te keren naar ‘business as usual’, maar ze aan te grijpen als katalysator voor structurele verandering. Ondanks talrijke transformatieve ideeën, merken we echter ook een sterke neiging om terug te vallen op gekende recepten eens de crisis wat gaat liggen. Tegenover de ingrijpende maatregelen die worden genomen als antwoord op de directe dreiging van het coronavirus, staat echter het uitblijven van de noodzakelijke systeemveranderingen waar de klimaatcrisis om vraagt. Deze bijdrage onderzoekt of ook ruimtelijke energieplanning in Vlaanderen, als respons op de klimaatcrisis, blijft hangen in een optimalisatie van het bestaande energiesysteem, of inzet op de nodige fundamentele ruimtelijke en socio-politieke systeemverandering.

De impact van de COVID-19 pandemie op het energiesysteem was dubbelzinnig. Enerzijds zorgden de economische recessie en de beperking van het land- en vliegverkeer voor een daling van het energieverbruik en een kelderende olieprijs. Anderzijds kwam de energievoorziening in onze regio, in tegenstelling tot andere globale productenstromen, op geen enkel moment in gevaar, en kwam de transitie naar een duurzamer energiesysteem niet hoger op de maatschappelijke en politieke agenda. Wel werd tijdens de lockdown vooral in steden de meerwaarde duidelijk van nabije voorzieningen, publieke ruimte en groen-blauwe netwerken op wandel- en fietsafstand. Tegelijk werden de belangen van de suburbane middenklasse sterk weerspiegeld in de coronamaatregelen, waarbij het model van de vrijstaande woning met tuin, vaak energie-intensiever en minder gunstig gelegen dan een compacte stadswoning, beloond leek te worden. Daartegenover staat de ongelijke impact van schijnbaar ‘neutrale’ maatregelen zoals de lockdown, het thuiswerken of online leren, op kwetsbare groepen zoals ouderen, stedelijke jongeren of huishoudens in armoede. Net om die ruimtelijke en sociale uitdagingen aan te pakken, kan de transitie naar een duurzamer energiesysteem een hefboom zijn, op voorwaarde dat ze wordt benaderd als een geïntegreerde en fundamentele transformatie.

Zoals de coronacrisis duidelijk maakte dat niet elke verplaatsing of elke job even essentieel is, kunnen we stellen dat niet elk energieverbruik even verantwoordbaar is. Toch worden energie- en klimaatambities meestal in generieke cijfers uitgedrukt (ton CO₂, % hernieuwbare energie of energiebesparing). Zo wordt de normatieve kant van de energietransitie in het publieke debat gedepolitiseerd (Kenis and Lievens, 2014). De energietransitie is echter niet zomaar een technologische optimalisatie van het bestaande systeem, maar vraagt een fundamentele systeemverandering op vlak van normen en waarden, levensstijl en gedragspatronen, instituties en juridische kaders, businessmodellen en marktwerking, infrastructuren en technologie, actoren en machtsverhoudingen, en ruimtelijke configuratie (Frantzeskaki and Loorbach, 2010; Paredis and Block, 2015). Het gaat dus niet enkel

om het terugdringen van CO₂-emissies, het introduceren van hernieuwbare energie of het verhogen van de energie-efficiëntie. De reorganisatie van energie-infrastructuur hangt in Vlaanderen samen met het herdenken van een verspreid verstedelijkingspatroon dat niet alleen energie-intensief is, maar ook de integratie van duurzame energiebronnen en energie-uitwisseling tussen verschillende functies bemoeilijkt. Het eigenaarschap en beheer van energie, en de toegang tot duurzame energie, zijn bovendien erg ongelijk verdeeld en ingebed in een gefragmenteerde beleidscontext. Vanuit dat perspectief zou de energietransitie een hefboom moeten zijn voor ruimtelijke ontwikkeling gebaseerd op nabijheid, densiteit en functieverweving, en voor een meer democratisch en inclusief energiebeheer.

Vandaag worden discussies over hernieuwbare energie, duurzamer ruimtegebruik en energie-armoede of –democratie echter vaak los van elkaar gevoerd. Een technische benadering van de energietransitie, gericht op CO₂-emissiereductie, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, blijft dominant. Hoewel over een algemene ambitie (“energie-neutraal in 2050”) schijnbare consensus kan bestaan, komen bij de uitwerking lastige ruimtelijke en sociale afwegingen kijken: waar, op welke manier en door wie kunnen deze doelstellingen gerealiseerd worden? Ruimtelijke energieplanningsprocessen kunnen dus de kans bieden om, vanuit een goed begrip van de energiecijfers, ook het ruimtelijk en sociaal-politiek transformatieve potentieel van de transitie te onderzoeken en bespreekbaar te maken.

Tegelijk is de omschakeling naar een duurzamer energiesysteem een complex en onzeker proces en blijft structurele verandering uit, ondanks de aangetoonde urgentie van klimaatactie (IPCC, 2018). Tegenover de snelheid van innovatie in energie-technologie innovatie staat bovendien de weerbarstigheid van transformaties in ruimtelijke morfologie en maatschappelijke structuren. Tussen de inspirerende voorbeelden van doelgerichte actie enerzijds, en structurele ruimtelijke en sociaal-politieke verandering anderzijds ontstaat een spanningsveld. Biedt de energietransitie een ‘window of opportunity’ om die fundamentele verandering te introduceren, of zorgt de onzekerheid voor verlamming en grijpen we terug naar gekende recepten? Riskeert het inzetten op ‘laaghangend fruit’ en het optimaliseren van wat al is, dat meer structurele verandering uitblijft (Frantzeskaki and Loorbach, 2010)? Kost het inzetten op alternatieve organisatiemodellen, inclusieve renovatiestrategieën en duurzamer ruimtegebruik kostbare extra tijd, of zijn het noodzakelijke voorwaarden om de energietransitie op te schalen en te versnellen?

Deze bijdrage verkent hoe (ruimtelijke) energieplanning omgaat met de complexe onzekerheid van een overstap naar duurzamere energie en op welke manier ruimtelijke en socio-politieke aspecten van energietransitie aan bod komen in energieplanningsprocessen. Eerst analyseer ik hoe het gebruik van scenario’s in energieplanning niet alleen een manier is om met de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen om te gaan, maar ook om de normatieve dimensie van de transitie bespreekbaar te maken en soms ruimtelijk te verbeelden. Daarna bespreek ik op welke manier regionale energieplanningstrajecten in Vlaanderen (voorbeelden van Leiedal en Provincie Oost-Vlaanderen) al dan niet bijdragen aan het herdenken van onefficiënte verstedelijkingspatronen, ongelijke machtsverhoudingen en bestaande beheersmodellen rond energie.

Energiescenario’s: plannen in onzekerheid, energiekeuzes ruimtelijk verbeelden en normatieve keuzes bespreekbaar maken

Het opstellen en realiseren van energievisies om de klimaatambities voor 2030, 2040 of 2050 te bereiken, is een complexe en onzekere opdracht. Tegenover de traagheid van

ruimtelijke verandering staan immers heel wat ontwikkelingen in het energie- en ruimtelijk beleid en de juridische context, technologische innovatie en veranderingen in de energiemarkt. Ook eventuele parallelle transities naar een meer circulaire economie, betaalbaar wonen, duurzame mobiliteit of klimaatadaptieve publieke ruimte kunnen kansen bieden maar zijn moeilijk te voorspellen.

Zowel in energieplanning als in ruimtelijke planning worden scenario's gebruikt om te plannen in een dergelijke context van onzekerheid (Börjeson et al., 2006; Schreurs and Kuhk, 2011). In technische energieplanning worden scenario's regelmatig gebruikt om het potentieel van verschillende energiebronnen of technologieën, verschillende beleidsopties of business strategieën te evalueren, bijvoorbeeld op vlak van economische kosten en baten. Zo gebruikt een oliegi-gigant als Shell al sinds de jaren '70 scenario-planning om inzicht te krijgen in de impact van mogelijke externe events op de bedrijfsvoering. Dichter bij huis maken ook actoren als het Federaal Planbureau, het VITO, de milieubeweging of transmissienetbeheerder Elia regelmatig gebruik van technische systeemmodellen om verschillende scenario's door te rekenen voor de omschakeling van het Belgisch energiesysteem naar 100% hernieuwbare energie (De Decker et al., 2014; Devogelaer et al., 2013) of om de impact van beleidsbeslissingen zoals de kernuitstap op het energiesysteem in te schatten (Devogelaer and Gusbin, 2018).

In ruimtelijke planning en ontwerp worden scenario's vooral gebruikt om de ruimtelijke gevolgen van bepaalde (hypothetische) trends te verkennen in een context van onzekerheid en complexiteit (Schreurs and Kuhk, 2011). Vooral bij actuele vraagstukken rond verspreide verstedelijking of milieu en klimaat, zijn scenario's een belangrijke tool geworden om mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen te visualiseren (Viganò, 2016). Ook in ruimtelijke energieplanning kunnen scenario's ingezet worden om te verkennen op welke manier bepaalde energiedoelstellingen behaald kunnen worden: welke technologieën, op welke plaats, door en voor wie, en welke andere ruimtelijke en sociale ambities kunnen hieraan gekoppeld worden? Zo gebruikten Stremke en collega's scenario's als essentieel onderdeel van een planningsmethodologie om, op basis van een analyse van bestaande condities en mogelijke evoluties, een geïntegreerde energievisie te ontwikkelen voor de Nederlandse regio Zuid-Limburg (Stremke et al., 2012).

Scenario's kunnen ook een krachtige manier zijn om de maatschappelijke, normatieve dimensie van toekomstige evoluties in vraag te stellen. Interessant genoeg, was dat net in vroege voorbeelden van scenario-planning soms meer het geval dan in huidige energieplanning, met *Limits to Growth* (1972) als een echte pionier. In hun beroemde rapport onderzoeken Meadows en collega's op basis van een technisch systeemmodel, drie mogelijke scenario's voor de toekomstige evolutie van belangrijke globale trends zoals bevolkingsgroei en milieudegradatie. Het rapport beperkt zich echter niet tot droge cijfers, maar problematiseert de fundamentele onderliggende logica's van een systeem gericht op ongebreidelde groei: *"the behavior mode of the system is that of overshoot and collapse"* (Meadows et al., 1972). Ook energiebeleidsexpert Amory Lovins bestudeert al in de jaren '70 de economische en socio-politieke consequenties van 'harde energiepaden' gebaseerd op steenkool, olie, aardgas en nucleaire energie, vs. 'zachte energiepaden' gebaseerd op hernieuwbare bronnen, energie-efficiëntie en decentrale productie. Hij beargumenteert zijn voorkeur voor de 'soft energy paths' niet enkel vanuit technische overwegingen of koolstofemissies, maar ook op basis van de socio-politieke kenmerken van beide energiesystemen. Hernieuwbare bronnen zijn voor Lovins niet alleen interessant omdat ze hernieuwbaar en efficiënt zijn, maar ook omdat ze kleinschalig, divers, relatief low-tech,

en toegankelijker zijn dan de traditionele fossiele en nucleaire bronnen (Lovins, 2010). Hij concludeert dat “[t]he most important, difficult, and neglected questions of energy strategy are not mainly technical or economic but rather social and ethical.” (Lovins 2010, p. 191) In ‘Energy choices in a democratic society’ (1980), rapporteert antropologe Laura Nader over de CONAES studie (*Committee on Nuclear and Alternative Energy Systems*) die in de VS werd uitgevoerd om verschillende energiescenario’s te verkennen voor de periode 1985-2010. In dat onderzoek wordt een ‘high energy productivity society’ (met gelijkaardige energieconsumptie in 2010 als in 1980, en zonder wijzigingen in levensstijl) vergeleken met een ‘high technology low energy consumption’ maatschappij (met een reductie in energieconsumptie op basis van attitudewijzigingen zoals decentralisatie en zelfvoorziening). Het vergelijkt ook een toekomst op basis van kernenergie met één op basis van zonne-energie. Verder bespreekt Nader 4 types toekomstbeelden (‘superindustrial’, ‘plenitude’, ‘small is beautiful’ en ‘minimum feasible’) op vlak van 12 cruciale dimensies zoals ‘nederzettingenpatronen’, ‘schaal van instituten’, of ‘spreiding van beslissingsmacht’. In lijn met Lovins concludeert ze: “[...] the major energy-policy choices before us are not so much technical decisions as moral choices, choices about how we want to live, for which technical expertise gives no special guidance of competence.” (Nader, 1980, p. 3)

Ook recent ruimtelijk onderzoek verkent de normatieve of socio-politieke dimensie van verschillende toekomstscenario’s. In de studie ‘Ignis Mutat Res: Energie en Recyclage’ voor de regio’s Grand-Paris en Veneto (Cavalieri, 2014; Viganò and Cavalieri, 2014), en ook in het kader van een IABR atelier in 2018 voor het Oost-Vlaams Kerngebied (“IABR-atelier Oost-Vlaams kerngebied,” 2018), verkennen Viganò en Cavalieri verschillende ruimtelijke scenario’s voor energie en verspreide verstedelijking. Op basis van drie radicale wereldbeelden, verbeelden de scenario’s hoe het gebied eruit zou kunnen zien in een techno-efficiënte samenleving (‘cradle to cradle’), een kleinschalige, duurzame en zelfvoorzienende samenleving (‘degrowth’), en een samenleving in harmonie met de natuur (‘deep ecology’).

Scenario’s werden ook ingezet in een breder klimaatplanningsproces van de stad Roeselare (Vandevyvere et al., 2018) om het ruimtelijk en sociaal transformatieve potentieel van verschillende energietoekomstbespreekbaar te maken (Juwet, 2019). Met de opmaak van het klimaatplan werden de klimaatambities van de stad scherp gesteld (zo betekent klimaatneutraal worden tegen 2050 in Roeselare onder meer dat elk jaar zo’n 850 woningequivalenten op het warmtenet moeten aansluiten). Enkele kansen kwamen duidelijk naar boven, zoals een strategische uitbreiding van het warmtenet en het uitbouwen van een robuuste groen-blauwe structuur. Drie scenario- en ontwerpworkshops werden ingezet om denkpatronen rond toekomstige energie-strategieën open te breken voorbij technische discussies. We verkenden ruimtelijke en sociaal-politieke vraagstukken op schaal van de stad en de buurt, op basis van vier mogelijke toekomstbeelden (‘ondernemend Roeselare’, ‘sterke stadsregio’, ‘op de rem’ en ‘iedereen energieneutraal’). Deelnemers werden actief uitgenodigd om verschillende ruimtelijke- en energiekeuzes (verdichting vs. greenfieldontwikkeling, centrale vs. decentrale energieproductie), maar ook de rol van verschillende actoren (burgers, ondernemers en ontwikkelaars, de stad, de afvalintercommunale, energieproducenten, distributienetbeheerder) en mogelijke organisatiestructuren (energiecoöperatie, stads-energiebedrijf) te bespreken en te verbeelden. Doordat niet alleen technische energie-experts, maar ook stadsmedewerkers van verschillende diensten, bewoners, ontwerpers, experts rond energie-armoede en wijkwerkers werden uitgenodigd, kwamen uiteenlopende en soms conflicterende perspectieven aan bod.

Scenario's kunnen dus een tool zijn om de ruimtelijke en sociaal-politieke dimensie van verschillende energietoekomst 'op papier' te bestuderen en visualiseren. Maar (op welke manier) komen deze aspecten aan bod in concrete regionale energievisies? Het antwoord op die vraag verken ik in een nog lopend onderzoek bij enkele recente en actuele energieplanningsprocessen in de regio's Leiedal, Denderland en Waasland. Het onderzoek zal documentanalyse combineren met (nog deels uit te voeren) participatieve observatie doorheen het energieplanningsproces en interviews met betrokken actoren.

Regionale energieplanning: ruimtelijke en sociaal-politieke keuzes concreetiseren?

Zowel intercommunale Leiedal als provincie Oost-Vlaanderen zijn al langer actief op het vlak van ruimtelijke energieplanning. Met het Provinciaal Beleidskader Windturbines was provincie Oost-Vlaanderen in 2009 een pionier in Vlaanderen (Debergh and Smits, 2009). Later ontwikkelde de provincie een werking rond energie, met het Energielandschap Oost-Vlaanderen, en de lancering van een beleidslijn warmte in 2018. De provincie heeft de ambitie om klimaatneutraal te zijn tegen 2050 ('Klimaatgezond Oost-Vlaanderen'), en veel lokale besturen ondertekenden het Burgemeestersconvenant en onderschrijven die provinciale visie. In 2018 finaliseerde de provincie een eerste regionale ruimtelijke energievisie voor het Denderland, en sindsdien werden ook regionale energieplanningsprocessen opgestart voor de regio's Waasland en Oost-Vlaams Kerngebied. Leiedal publiceerde al in 2012 de aanzet voor een regionale energiestrategie (Vandewiele, 2012). Bovendien ondertekenden alle burgemeesters uit de regio het Burgemeestersconvenant, en formuleerden daarmee de ambitie om tegen 2030 de CO₂-uitstoot met 40% te reduceren. Met het project ZeroRegio onderzoekt Leiedal hoe de regio tegen 2050 klimaatneutraal kan worden, en de intercommunale werkt concreet rond energie in verschillende (Europese) projecten. In het voorjaar van 2019 organiseerde Leiedal een reeks workshops om samen met lokale besturen een energievisie en -roadmap te formuleren voor elke gemeente en op schaal van de regio. De resultaten van deze workshops werden begin 2020 gebundeld in de publicatie "Een Ruimtelijke Energiestrategie voor Zuid-West-Vlaanderen", en worden in het najaar aan de verschillende gemeenteraden voorgelegd ter goedkeuring.

Binnen een onzekere en complexe context kunnen regionale energievisies een gedeeld kader bieden voor verschillende actoren op lange termijn. Een regiovisie kan antwoorden formuleren op energievraagstukken die gemeentegrenzen overschrijden, zoals de kwalitatieve ruimtelijke inplanting van windturbines of het uitbouwen van warmtenetten. Regionale energievisies kunnen bovendien een tussenschakel vormen die enerzijds Vlaamse doelstellingen uit het Energiepact en het Ruimtelijk Beleidsplan of Europese doelstellingen zoals vertaald in het Burgemeestersconvenant, concretiseert en verruimt, en anderzijds een strategisch kader biedt voor lokale energieprojecten (zoals de Pilootprojecten Energiewijken van het Labo Ruimte). Vandaag nemen zowel streekontwikkelings-intercommunales zoals Leiedal, als provincies (Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant, Antwerpen) regionale energieplanning op. Zo ondersteunen ze de vaak beperkte energieplanningscapaciteit van gemeentes en tillen die op een hoger niveau. Omdat er binnen Vlaanderen echter geen 'energieregio's' of regionale planningsniveau's gedefinieerd zijn, zijn regionale energievisies niet rechtstreeks gekoppeld aan regionale bestuurskracht om deze visies politiek te verankeren en te implementeren.

De gebiedsgerichte energievisie voor het Denderland werd in opdracht van de provincie Oost-Vlaanderen ontwikkeld door BUUR, Sweco en Common Ground (Custers, 2018). Een brede groep actoren, zoals gemeentebesturen, projectontwikkelaars, experts, lokale ruimtegebruikers, bedrijven, verenigingen en het middenveld, werden via ‘werkplaatsen’ betrokken in de loop van het visievormingstraject.

De energietransitie inzetten als een ruimtelijk transformatief proces, was één van de expliciete doelstellingen van het Energielandschap Denderland, met onderzoeksvragen als *“Hoe kunnen we de energietransitie plannen om onze ruimte te herordenen met respect voor alle ingrediënten van het landschap?”* en *“Welke kansen biedt het energielandschap op het vlak van rijkere open ruimte en landschapsontwikkeling?”*. Een sociaal-economische doelstelling was om de meerwaarde uit energie lokaal te houden, door bijvoorbeeld (on) rechtstreekse participatie- en coöperatiemodellen, zoals een omgevingsfonds (Custers, 2018).

In de uiteindelijke visie komt het ruimtelijk structurende potentieel van de energietransitie op regionale schaal naar boven in verschillende strategische concepten. Het meest sprekende daarvan is het ‘windwinningsgebied’: een landschapszone waar windturbines geclusterd worden en landschapsontwikkeling gestimuleerd wordt (herstel van beekvalleien, kleine landschapselementen, agrarische natuur), terwijl andere delen van het landschap dus van windturbines worden gevrijwaard (natuurgebieden, woonkernen, ankerplaatsen). De visie presenteert twee scenario’s, die als twee fases van een mogelijke ontwikkeling kunnen worden gezien. In een eerste fase tot 2030 worden de windturbines gerealiseerd die mogelijk zijn binnen de huidige wetgeving en restricties. In een tweede fase wordt voorgesteld om de ongunstig gelegen verspreide bebouwing in deze zones, uit te doven en te herlokaliseren naar de kernen. De introductie van energie-infrastructuur wordt zo gekoppeld aan het herdenken van bestaande onduurzame verstedelijkingspatronen. Een tweede cruciale strategie is het concept van ‘energiehubs’: strategisch geselecteerde bedrijventerreinen die worden ontwikkeld tot plaatsen waar energieproductie uit de regio kan worden samengebracht, opgeslagen en overgeslagen, en deels ter plaatse kan worden gebruikt. De energiehubs zijn zo gekozen dat ze op korte afstand liggen van grotere kernen, die zo extra ontwikkelingskansen en verdichtingspotentieel krijgen door synergieën te realiseren in een lokale energieketen (zoals een warmtenet).

De visie gaat minder in op het sociaal-politiek transformatieve potentieel van de energietransitie, maar vermeldt wel dat een windwinningsgebied naast ruimtelijke ook maatschappelijke meerwaarde kan opleveren, met een nieuwe rol voor landbouwers als energieboeren, het genereren van een omgevingsfonds voor landschaps- en natuurontwikkeling, nieuwe mogelijkheden voor recreatie en educatie, en rechtstreekse burgerparticipatie of het investeren van de energiewinsten in de lokale economie (Custers, 2018). Die suggesties blijven redelijk algemeen, maar bouwen verder op de concrete ervaring van de provincie, bijvoorbeeld met windenergieprojecten in Eeklo. Daar werden inhoudelijke voorwaarden gekoppeld aan de realisatie van enkele windturbines op publieke gronden: het opzetten van een intensieve communicatiestrategie, rechtstreekse financiële burgerparticipatie, en het herinvesteren van de energiewinsten in projecten met meerwaarde voor de stad (Interview met Causyn et al., 2017; Sansen, 2015).

In het voorjaar van 2020 startte de provincie ook een energieplanningsproces voor de regio Waasland. Deze keer plant de provincie een meer gericht participatietraject dat vooral als doel heeft lokale kennis over de ruimtelijke context te mobiliseren om de technisch-ruimtelijke GIS-analyse (vb. potentieel en restricties voor verschillende energiebronnen) te contextualiseren en verrijken. Daarom wil ze een groep ‘lokale omgevingsexperten’, mensen met concrete kennis over of belangen bij het lokale landschap, engageren om

mee te denken in een reeks workshops (najaar 2020). Deze stakeholders, maar ook medewerkers en vertegenwoordigers in lokale besturen, krijgen eerst een korte opleiding over de ruimtelijke dimensie van de energietransitie. Op die manier bouwt de provincie aan de capaciteit voor ruimtelijke energieplanning, en kunnen deelnemers geïnformeerd in het visievormingsproces stappen (gesprek met prov. Oost-Vlaanderen december 2019). Hoewel in dit traject dus de lokale kennis en uiteenlopende belangen van diverse stakeholders betrokken worden via een brede oproep, blijft de focus liggen op de ruimtelijke dimensie van de energietransitie, eerder dan op sociaal-politieke transformatie. Tegelijk is provincie Oost-Vlaanderen ook betrokken in projecten die zich expliciet op die beheersdimensie focussen, zoals het Interreg-project Rhedcoop, dat demonstratieprojecten opzet met een coöperatieve ESCO-formule (*energy service company*) voor collectieve renovatieprocessen, en renovatie voor minder kapitaalkrachtige bewoners.

In de loop van 2019-2020 werkte Leiedal aan een regionale energiestrategie en -roadmap op maat van elke gemeente in de regio. Essentieel in dat proces was een reeks ontwerpworkshops in het voorjaar van 2019, waar ambtenaren en bestuurders van telkens twee gemeentes, samenwerkten met energie-experts en ruimtelijk ontwerpers om lokale en regionale energiestrategieën te ontwikkelen. Leiedal volgde een pragmatische aanpak om op basis van cijfer- en kaartmateriaal over het bestaande energiesysteem, en vanuit lokale opportuniteiten en geplande projecten, concrete kansen te identificeren voor energieproductie, -opslag, -uitwisseling en collectieve warmte-infrastructuur. In de workshops stond de relatie tussen ruimtelijke structuur en energiestrategie centraal, maar sociale aspecten van de energietransitie kwamen minder aan bod. Centrale ontwerpconcepten zetten in op de relatie tussen energie-infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit, zoals de koppeling tussen warmtenetten en kernversterking, of het aanleggen van klimaatassen als drager van warmte-infrastructuur, blauw-groene netwerken en zachte mobiliteit. Daarmee bouwen de voorgestelde strategieën verder op de kansen in de bestaande ruimtelijke structuur (vb. op basis van de locatie van grote energievragers, publieke gebouwen en potentiële restwarmtebronnen, energie-uitwisseling op bedrijventerreinen), maar regelmatig werd die ruimtelijke structuur ook structureler in vraag gesteld (vb. beperken nieuwe woningproductie vs. renovatienood bestaande wijken, uitfasen van verspreide bebouwing). Leiedal haalt ook een belangrijk socio-economisch argument aan voor het inzetten op een regionale energiestrategie: 97% van de lokale energiefactuur (1,2 miljard euro) vloeit weg naar ingevoerde energie uit het buitenland, terwijl maar 3% aan lokale hernieuwbare energie wordt besteed. Daarmee verwijst de intercommunale naar de mogelijke economische en maatschappelijke meerwaarde van lokale energieprojecten. Binnen de workshops lag de focus vooral op de rol van gemeentes in de energietransitie, maar werd ook herhaaldelijk de rol van de Vlaamse Overheid en van regime-speler Fluvius (de publieke energiedistributiemaatschappij) kritisch in vraag gesteld. Het uitwerken van alternatieve beheersvormen lag niet binnen de scope van de workshops maar wordt door Leiedal wel in andere projecten opgenomen. Zo begeleidde en financierde Leiedal in 2018 de oprichting van energiecoöperatie Vlaskracht, die burgers toelaat mee te investeren in zonneprojecten in de regio. De intercommunale onderzoekt ook modellen voor Local Energy Communities in de Europese projecten Re/sourced en Lecsea. Sociale aspecten zoals het meer toegankelijk maken van renovatiestrategieën en warmte-oplossingen voor kwetsbare huishoudens, werden tijdens de workshops niet in de diepte verkend. Nochtans zullen warmtenetten niet rendabel zijn voor 50% van de bebouwde omgeving, en zal in die zones moeten worden ingezet op doorgedreven renovatie en individuele warmte-installaties (zoals warmtepompen). In de praktijk zet Leiedal wel al sinds 2015 in op renovatiebege-

leiding onder de noemer Warmer Wonen, met een Renovatiecoach en Energieconsulenten, en met recente projecten als Empower en Elena. De sterkte van de workshops lag vooral in het samenbrengen van technische expertise met kennis van de lokale ruimtelijke opportuniteiten, en in het ondersteunen en opbouwen van energieplanningscapaciteit bij de lokale besturen. Door in te breken op geplande projecten en (Europese) middelen te genereren voor nieuwe pilootprojecten, kunnen de voorgestelde energiestrategieën concrete impact hebben op het terrein en direct meegenomen worden in het lokale beleid.

Conclusie

Ruimtelijke energieplanning kan een belangrijke rol spelen in het bespreekbaar maken en verbeelden van het ruimtelijk en sociaal-politiek transformatieve potentieel van de energietransitie. In meer theoretische visievormingsprocessen blijken scenario's niet enkel een gekende tool om te plannen voor een onzekere toekomst, maar ook een krachtige manier om de normatieve dimensie van de energietransitie expliciet te maken.

In beleidsgerichte regionale energieplanning in Vlaanderen, staat de ruimtelijke dimensie van de energietransitie centraal, terwijl het uitwerken van meer democratische en inclusieve beheersvormen rond energie in deze processen naar de achtergrond verdwijnt. Tegelijk spelen de regionale actoren ook op dat vlak een stimulerende rol via concrete energieprojecten. Maar hoe kunnen naast ruimtelijke, ook sociale en politieke dimensies van de energietransitie expliciet aan bod komen in het planningsproces?

Enkele reflecties van Laura Nader over de CONAES-studie uit 1980 zijn nog steeds herkenbaar en kunnen daarvoor inspiratie bieden. Een eerste aspect dat ze aanhaalt is wie aan het planningsproces deelneemt, en welke perspectieven, expertise en belangen op die manier worden vertegenwoordigd. *“The group itself was very limited – all but three were men; all of us were white; and aside from two social scientists and two lawyers, the rest were engineers and physicists.”* (Nader, 2010, p. 198)

Vertaald naar ruimtelijke energieplanning vandaag, komt het er dan op aan niet alleen technische experts en ruimtelijk ontwerpers te betrekken maar ook experts in bijvoorbeeld energie-armoede en financiering, sociaal werkers en ondernemers, regimespelers (energiebedrijven of distributienet-beheerders) en vernieuwers. Ook diversiteit op vlak van inkomen, gender, leeftijd, kleur, achtergrond, etc. zorgt voor een rijkere discussie waarin bestaande denkpatronen in vraag kunnen worden gesteld.

Ten tweede haalt ze het belang aan van de vraagstelling die wordt gebruikt tijdens het planningsproces. *“We were to think freely about these different scenarios for the future, but it became quite clear that there were already boundaries around those scenarios. You were to think freely – within those boundaries. When you went beyond them, someone would tell you, “You’re off the track.” Finally I told one fellow that we didn’t know where the track was; that was why we were there.”* (Nader, 2010, p. 198) Zo bepaalt de methodiek van een stakeholdersworkshop of en op welke manier ruimtelijke, sociale en politieke kwesties aan bod kunnen komen, en of ze fundamenteel sturend worden bij het planningsproces dan wel aspecten om ‘rekening mee te houden’. Welke informatie wordt aangereikt aan de deelnemers, hoe wordt de discussie gekaderd en welke perspectieven komen aan bod? Welke output wordt gecreëerd en welk engagement wordt van de stakeholders verwacht tov. het planningsproces en de project-ideeën die eruit ontstaan?

Naast het formuleren van ruimtelijke concepten, maatschappelijke ambities en gewenste organisatiestructuren, blijven heel wat onzekerheden spelen in de vertaling naar concrete realisaties. Het omzetten van ruimtelijke concepten in planningsinstrumenten, het samenstellen van stakeholdercoalities die concreet engagement opnemen voor een

project, het samenbrengen van de nodige financieringsstromen of vormgeven van een organisatiestructuur, blijken lastige vraagstukken. Het is bovendien in die uitwerking dat de ruimtelijke en sociaal-politieke impact van een project vorm krijgt, maar ook riskeert om aan transformatieve kracht in te boeten. Tegelijk bestaat een veelheid aan transitie-experimenten en commons-initiatieven die concrete oplossingen kunnen inspireren (Juwet, 2018). In het opschalen van die projecten tot structurele ruimtelijke en sociaal-politieke transformaties liggen dus nog grote uitdagingen waar ruimtelijk planners en ontwerpers zeker een rol in te spelen hebben.

Referenties

- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., Finnveden, G., 2006. Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures* 38, 723–739. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002>
- Castàn Broto, V., 2019. *Urban energy landscapes*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Causyn, B., Waelpuut, D., Depauw, J., 2017. *Stad Eeklo, Ecopower*.
- Cavaliere, C., 2014. Ritorno al futuro. Appunti per una ricerca sull'energia, in: Fabian, L. (Ed.), *New Urban Question: Ricerche Sulla Città Contemporanea 2009-2014*, Quaderni Della Ricerca, Dipartimento Di Culture Del Progetto, luav Venezia. Aracne editrice, Rome, pp. 120–129.
- Custers, J., 2018. Denderland Energielandschap (Eindrapport), for Provincie Oost-Vlaanderen en Departement Omgeving. BUUR, Sweco, Common Ground.
- De Decker, J., Soete, A., Vandermosten, J., 2014. Crucial energy choices in Belgium – an investigation of the options. *Our energy future. 3E for Greenpeace, BBL, WWF and IEW*, Brussels.
- Debergh, R., Smits, B., 2009. Provinciaal beleidskader windturbines (addendum aan het PRS). Provincie Oost-Vlaanderen, Gent.
- Devogelaer, D., Duerinck, J., Dominique, G., Marenne, Y., Nijs, W., Orsini, M., Pairon, M., 2013. Naar 100% hernieuwbare energie in België tegen 2050. Federaal Planbureau, ICEDD, VITO.
- Devogelaer, D., Gusbin, D., 2018. Impact van het Pact. Bijkomende cijfers ter staving van een Energiepact. Federaal Planbureau, Brussel.
- Frantzeskaki, N., Loorbach, D., 2010. Towards governing infrasystem transitions, reinforcing lock-in or facilitating change? *Technol. Forecast. Soc. Change* 77, 1292–1301. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2010.05.004>
- Global warming of 1.5° (IPCC Special Report), 2018. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IABR-atelier Oost-Vlaams kerngebied, 2018. IABR. URL <https://www.iabr.nl/nl/projectatelier/atovk2017-20> (accessed 3.24.20).
- Juwet, G., 2019. Exploring the ambiguous socio-spatial potential of collective heating in Flanders. Planning and design as lever for a sustainable energy transition. *Eur. Plan. Stud.* <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1698519>
- Juwet, G., 2018. Pioniers van een duurzaam stedelijk metabolisme. *AGORA Mag. Voor Sociaalruimtelijke Vraagstukken* 34, 20–23.
- Kenis, A., Lievens, M., 2014. Searching for “the political” in environmental politics. *Environ. Polit.* 23, 531–548. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.870067>
- Lovins, A.B., 2010. Energy Strategy: The Road Not Taken?, in: *The Energy Reader*. Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex, pp. 166–197.
- Meadows, D.H., Meadows, D.I., Randers, J., Behrens, W.W., 1972. *The Limits to Growth: A Report to The Club of Rome* (1972).
- Nader, L., 2010. Barriers to thinking new about energy, in: Nader, L. (Ed.), *The Energy Reader*. Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex.
- Nader, L., 1980. Energy choices in a democratic society: the report of the consumption, location, and occupational patterns resource group, synthesis panel of the committee on nuclear and alternative energy systems, The National Academies Press. National Research Council, Washington DC.
- Paredis, E., Block, T., 2015. Transitiepraktijk van de Vlaamse Overheid: meer dan een schijnbeweging? *Vlaams Tijdschr. Voor Overheidsmanag.* 1, 11–19.
- Sansen, J., 2015. Gemeenschapsparticipatie in windenergie: een antwoord op de groeiende tegenstand? *Oikos* 73, 94–104.
- Schreurs, J., Kuhk, A., 2011. Hybride narratieven in regionale toekomstverkenningen: Verkenning van de complementariteit van Ontwerpmatig Onderzoek en Scenario-Bouw, in: *Plannen van de Toekomst: Gebundelde Papers En Bijlagen Plandag 2011*. Presented at the Plandag, Stichting Planologische Studiedagen, Brussel, pp. 333–352.

- Stremke, S., Van Kann, F., Koh, J., 2012.** Integrated Visions (Part I): Methodological Framework for Long-term Regional Design. *Eur. Plan. Stud.* 20, 305–319. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.650909>
- Vandevyvere, H., De Weerd, Y., Meynaerts, E., Cornelis, E., Gomez Onate, V., Henneman, P., Hoof van Huijsduijnen, J., Linckens, D., 2018.** Klimaatneutraal Roeselare. Beleidsaanbevelingen klimaatplan #VANRSL, een roadmap tot een klimaatbestendige stad. VITO-Energyville, Meneer De Leeuw, ABF Research, Roeselare.
- Vandewiele, D., 2012.** Cahier 05: Zuid-West-Vlaanderen energieneutraal in 2050. Naar een regionale energiestrategie. Leiedal, Kortrijk.
- Viganò, P., 2016.** Les territoires de l'urbanisme, le projet comme producteur de connaissance. MétisPresses, Genève.
- Viganò, P., Cavalieri, C., 2014.** Ignis Mutat Res: Energie et Recyclage (final report). Università IUAV, Studio013, Tribu Energie, SUPSI.

Praktijksessie Den Haag: waarheen met de mobiliteits- transitie?

Hannelore Goyens, Liesbeth Huybrechts en Davy Janssens

Wij delen de straat. Hoe een platform-methodiek vaardigheden aanscherpt voor ruimtelijk ontwerp in een toenemende onzekere wereld

Kobe Boussauw

Ruimtelijke planning en transportplanning: twee gescheiden werelden?

Wij delen de straat.

*Hoe een platform-methodiek vaardigheden
aanscherpt voor ruimtelijk ontwerp in een
toenemende onzekere wereld.*

Hannelore Goyens, Liesbeth Huybrechts en Davy Janssens¹

Stellingen

In een toenemende onzekere wereld, moet een ruimtelijk participatief proces een “platform” bieden waar hechtere, meer zorgende banden kunnen gesmeed worden tussen deelnemers.

Als we mobiliteit benaderen als een thema dat we delen, opent het een nieuwe dimensie van samenleven.

De platform-methodiek die we in deze paper naar voren schuiven biedt zowel methodisch en thematisch houvast in het samen vormgeven van de ruimte in toenemende onzekere omstandigheden.

1 Universiteit Hasselt

Faculteit Architectuur en Kunst: Campus Diepenbeek, Agoralaan gebouw E, 3590 Diepenbeek

Faculteit Mobiliteitswetenschappen: Campus Diepenbeek, Agoralaan gebouw D, 3590 Diepenbeek

Hannelore.goyens@uhasselt.be, Liesbeth.huybrechts@uhasselt.be, Davy.janssens@uhasselt.be

Wij delen de straat.

Hoe een platform-methodiek vaardigheden aanscherpt voor ruimtelijk ontwerp in een toenemende onzekere wereld.

Hannelore Goyens, Liesbeth Huybrechts en Davy Janssens

1. Context: De straat

De publieke ruimte – de straat – is van ons allemaal. In de loop van vorige eeuw heeft het zich uitbreidende mobiliteitssysteem, meer bepaald de dominantie van de auto, deze ruimte geleidelijk aan letterlijk verdeeld. Maar ook figuurlijk draagt de toenemende drukte van wegen bij aan **onzekerheid** en onenigheid over hoe met de complexe problematiek van steeds meer drukke wegen om te gaan: hun economische en functionele noodzaak wordt afgewogen ten opzichte van hun nadelen voor sociale cohesie en ecologisch evenwicht.

Binnen de context van het complex project Noord-Zuid Limburg (Studio NZL, 2019), dat focust op een zeer drukke en belangrijke regionale verbinding, stellen we het huidige mobiliteitssysteem als iets dat al jaren de gemeenschap en de politiek “verdeelt” in vraag door ze als gedeelde ruimte te herontdekken. De drukke weg verdeelt woonkernen, doorsnijdt groene ruimte en veroorzaakt mobiliteitsproblemen. De Noord-Zuidverbinding **verdeelt** de mensen die er wonen en werken letterlijk, maar ook inhoudelijk: mensen zijn het niet eens over de vraag welke positie deze weg moet nemen in de ruimte en hoe ze moet ingevuld worden. Het project raakt daarom aan fundamentele vragen over ons mobiliteits-systeem. Ivan Illich stelde al in 1974 in zijn boek “Energy and equity” het mobiliteits-systeem in vraag. In een eerste lezing handelt zijn pleidooi over auto’s en fietsen, in een tweede lezing over energie en sociale rechtvaardigheid. Recent omschreef Thalia Verkade dit nog als volgt in haar boek “Het recht van de snelste” (2020): “Voor welk voertuig kies je als maatschappij, en voor welke maatschappij kies je, bij het bepalen welk voertuig het meeste voorrang krijgt?”.

De **geschiedenis** van de Noord-Zuidverbinding in Limburg wordt mede getekend door die vraag. Voor de 18e eeuw was deze verbinding hoogstwaarschijnlijk slechts een zandweg. In de tweede helft van deze eeuw werd het een geplaveide stenen weg die van Luik over Hasselt naar ’s Hertogenbosch liep. Twee eeuwen lang was deze weg de belangrijkste handelsverbinding in het oosten van België, maar zag hij eruit als een groene laan met aan weerszijden bomen. Tot de jaren twintig woonden er maar weinig mensen langs deze hoofdweg. Na de bouw van de steenkoolmijnen namen de woningen en de bedrijven langs deze groene laan geleidelijk toe en vanaf de jaren vijftig volgden ook de eerste auto’s (Geschied- en Heemkundige Kring De Klonkviool, 2018). Deze opkomende verkeersstroom had een ruimtelijke en sociale impact op het karakter van de publieke ruimte en daarbij ook op het gebruik van deze ruimte. Wegen werden meer en meer ontworpen op een manier zodat auto’s zich zoveel mogelijk aan een constante snelheid konden voortbewegen (Blomkvist, 2004). Zo werd de tot dan nog groene verbinding geasfalteerd en verdeeld in twee rijstroken. Al snel bereikte ook deze infrastructuur in de jaren zestig haar verzadigingspunt en werd de bestaande infrastructuur van twee rijstroken uitgebreid tot vier rijstroken. De weg verloor zijn karakter als groene laan voorgoed. In de jaren zeventig moest opnieuw een uitbreiding worden overwogen, waarmee het project rond de Noord-Zuidverbinding werd opgestart, voornamelijk om de toegang tot de Noord-Limburgse gemeenten en bedrijven te verbeteren. In 1971 werd een eerste voorstel gedaan om de verbinding te versterken. Het plan was om de snelweg A-24 aan te leggen als verbinding tussen Eindhoven en

Hoei. Deze afslag is het startpunt van een lange weg van debat en onenigheid over de toekomst van de weg (Geschied- en Heemkundige Kring De Klonkvool, 2018). Tekenend voor dat debat was dat de Noord-Zuidverbinding al die jaren voornamelijk benaderd werd vanuit een autologica. Eind 2018, met de opstart van het complex project Noord-Zuid Limburg, vormt zich het interdisciplinaire onderzoeks- en ontwerpteam Studio Noord-Zuid Limburg – waarvan de auteurs van deze tekst deel van uitmaken – om deze focus op een autoverbinding actief te verbreden. Ze trekken het ontwerp van de verbinding open in relatie tot meerdere dimensies van onze gedeelde ruimte, zoals wonen, werken, open ruimte, bedrijvigheid en ook mobiliteit in al zijn aspecten.

Om deze brede visie op de verbinding te ondersteunen, ontwikkelden we een “**platform-methodiek**” die optimaal aandacht kon geven aan wat ons verbindt als basis voor deze duurzame mobiliteitstransitie. Om deze methodiek toe te lichten, belicht deze paper een deel-case binnen Noord-Zuid waarin we leerlingen samenbrachten in het Platform Mobiliteit als “ontwerpers van de straat”. In deze paper reflecteren we op hoe we in deze case de platform-methodiek uitbouwen die het mogelijk maakte om te werken aan een gedeelde ruimte. We bespreken de vaardigheden die tijdens dit proces ontwikkeld werden en de tools die het bouwen van die vaardigheden ondersteunden. De paper roept tenslotte vragen op over hoe deze methodiek jonge mensen, maar ook de betrokken ruimtelijk ontwerpers, houvast kan bieden om met ruimtelijke vraagstukken om te gaan in een toenemende onzekere wereld.

2. Benadering: De platform-methodiek

Met het uitwerken van de platform-methodiek besluit het team om niet van het “verdelen” te vertrekken, maar onderzoeken ze het “delen” als opstap voor een duurzame mobiliteits-transitie. Door samen te onderzoeken naar wat ons verbindt, “**wat we delen**” (Huybrechts, Palmieri en Devisch, 2018), leren we mobiliteit terug positief op de agenda te zetten. We ontwikkelen daartoe twee strategieën:

1. We brachten de bestaande deelvragen en praktijken rond de Noord-Zuidverbinding in beeld in het veld tijdens een **participatietraject bestaande uit 250 observaties en interviews** met bewoners, bedrijven, beleidsmakers, professionele experts, etc. Deze interviews vertaalden we dan naar tekeningen op een groeiende geïllustreerde kaart. Deze kaart vertelt het verhaal van de mensen die leven, wonen en werken in en rond de Noord-Zuidverbinding, net als de niet menselijke bewoners zoals natuurelementen, gebouwen, diersoorten enzovoort.
2. We bouwen voort op onze verzamelde inzichten vanuit het veld door samen vorm te geven aan **platformen** die deze bestaande deelpraktijken via een leertraject kunnen versterken en richten op zelforganiserende initiatieven die bijdragen kunnen leveren aan een duurzame mobiliteitstransitie. Vanuit het complex project hebben we vier platformen opgericht: één over open ruimte, over wonen en werken en één – hier zullen we in de paper op inzoomen – over mobiliteit.

Als één van de conclusies viel op dat er slechts beperkt gefietst wordt in de omgeving van de Noord-Zuid, ook door kinderen en jongeren. We ontdekten tegelijk een groeiend aantal gedeelde initiatieven binnen de wijken en de scholen om veilig (leren) fietsen en goed openbaar vervoer op de agenda te zetten. In de lijn van het inzicht dat er een gedeelde vraag is naar meer kwalitatief gebruik van fiets en openbaar vervoer door kinderen en jongeren, binnen de context van hun scholen en wijken, worden kinderen en jongeren een van de centrale doelgroepen in onze activiteiten om ze mee actieve deelnemers te maken in

een **duurzame mobiliteitscultuurverandering**. Zij kunnen zo ook hun ouders, grootouders, enzovoort betrekken in dit proces. Zo brachten we leerlingen van secundaire en lagere scholen in de regio van Houthalen-Helchteren samen als “**ontwerpers van de straat**”.

3. Inzicht: Een collectief leertraject begeleidt de transitie van verdelen naar delen

Uit veel interviews en observaties blijkt dat kinderen en jongeren de eerste zijn om te profiteren van een straat als publieke ruimte. Ze zijn ook het eerste slachtoffer van een straat die verdeelt. Om de baan als gedeelde ruimte te onderzoeken, doorlopen we een aantal acties en zetten we een reeks **tools** in. We bespreken deze tools hier achtereenvolgens om later te evalueren hoe zij het **collectieve leertraject** die een transitie van een baan die verdeelt, naar een baan die we delen, mogelijk te maken.

3.1 Collectief positioneren – van individueel naar gedeelde ervaringen van de ruimte

3.1.1 Tool “collectieve ervaringen delen in de ruimte” – interventie op straat

De eerste en meest indrukwekkende tool die ingezet werd tijdens het traject, was een **interventie** die als doel had het verkeer op de Grote Baan gedurende een dag stil te leggen en de baan terug te geven aan voetgangers, fietsers en verblijvers. In september ‘19 organiseerde Studio NZL op autoloze zondag het “Festival van de Grote Baan”. Tijdens dit feestervaarden de leerlingen van het Inspirocollege voor het eerst dat diezelfde baan, die Houthalen-Helchteren vandaag in twee verdeelt, in de toekomst ook verbindend kan werken, een kwaliteitsvolle publieke verblijfsruimte waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Deze interventie maakt dat de leerlingen samen met hun leerkracht ervoor kiezen om de toekomst van de Grote Baan zelf in handen te nemen. Hiervoor gaan ze aan de slag als ontwerpers. De leerlingen vertellen dat voor hen de Grote Baan symbool staat voor druk verkeer, onveilige verkeerssituaties, slechte luchtkwaliteit en veel lawaai en dat ze de baan daarom het liefst zoveel mogelijk mijden (team BIT, 2020). Toch is dit niet altijd mogelijk omdat velen verplicht zijn om deze drukke baan bijna dagelijks over te steken om naar school te gaan. De leerlingen delen deze ruimte, of ze willen of niet. Dit leidt in het begin van schooljaar ‘19-’20 tot een eerste **leercase** die voortvloeit uit het “Platform Mobiliteit”: een pilootproject in samenwerking met leerlingen van het Inspirocollege en Route2school (R2S). De leerkracht ziet de wedstrijd “First Lego League” (FLL) als een mogelijk pilootproject waarin de leerlingen kunnen leren werken als “**ontwerpers van de gedeelde straat**”. Hier start onze samenwerking. Vanuit Studio NZL maken we de leerlingen wegwijs in de uitdagingen van het complex project Noord-Zuid Limburg. Om een collectief leerproces rond de Grote baan op te starten, vormt een groep van tien leerlingen van de eerste graad samen met hun leerkracht – net zoals het ontwerpteam Studio NZL – een interdisciplinair ontwerpteam. Ze noemen zich **team BIT** (2020). Het eerste doel is de regiofinale van de Lego League in november ‘19 in Hasselt. Wanneer de leerlingen dit goed doen, kunnen ze een plekje veroveren in de Benelux finale in februari ‘20 en zelfs naar Amerika gaan, waar de wereldfinale wordt georganiseerd.

3.1.2 Tool “collectieve creativiteit opbouwen door expertise te delen” – spelen met rollen

Om met team BIT zo ver mogelijk in de wedstrijd te geraken, starten we samen met het ontdekken en trainen van **ontwerpde of toekomstgerichte vaardigheden**, omdat het ontwerpen van publieke ruimte, de straat, zich altijd in een verdere toekomst bevindt. We geven samen vorm aan een **inspirerende leeromgeving** waarin elk lid van het team wordt aangemoedigd om zijn talenten zoveel mogelijk te ontdekken en te ontplooiën.

Om de leerlingen te laten ondervinden waar hun talenten liggen, kunnen ze alvast kiezen uit een aantal rollen: de interviewer interviewt, de fotograaf neemt geregeld foto's, de videast filmt op belangrijke momenten, de technisch tekenaar tekent plannen op basis van individuele en gedeelde ervaringen, de onderzoeker analyseert het geheel en probeert een aantal conclusies te trekken uit het verzamelde materiaal als basis voor een collectieve reflectie. Verder behoudt de groepscoördinator het overzicht, regelt de producer alles wat met logistiek te maken heeft en zorgt de sfeermaker ervoor dat het gezellig is. Deze rolverdeling zorgt er voor dat elk teamlid vanaf de start van het project intensief betrokken is in het gehele ontwerpproces en vanuit zijn specifieke talent een verantwoordelijke positie inneemt binnen het team. Zo groeit een inspirerende leeromgeving waar elk teamlid uitgenodigd wordt om **in dialoog** te gaan en om **van elkaar te leren**.

3.2 Collectief interpreteren - samen ontdekken, aanvoelen, ontwerpen en bouwen

Na het opzetten van deze lerende omgeving door de gedeelde ruimte en de eigen rol daarin te verkennen, organiseren we twee workshops om gebruik te maken van tools die wij met meerdere groepen in het complex project inzetten om samen **toekomstbeelden** te bouwen van Noord-Zuid Limburg. Vanuit het ontwerpteam Studio NZL reiken we team BIT alvast een toolbox aan om hen op weg te helpen als startende ontwerpers: een “kaart met verhalen” en een “set van bouwstenen”. Door middel van die tools maken de leerlingen samen een **eigen interpretatie** van de Noord-Zuidverbinding als gedeelde ruimte. Dit proces vormde de aanloop van de regiofinale in Hasselt in november '19.

3.2.1 Tool “collectieve kennis opbouwen rond het nu” – kaart met verhalen

In een eerste workshop maakt team BIT actief kennis met de **eigen leefwereld**. Door middel van de tool “kaart met verhalen” leert het team om zich in de eigen leefruimte te **oriënteren**. In een uitgebreid participatietraject verzamelden de onderzoekers van de UHasselt verhalen die ze illustreerden op een veldkaart (afb.1). We nodigden team BIT uit om met een nieuwsgierige blik en met behulp van deze geïllustreerde veldkaart hun eigen leefomgeving (opnieuw) te ontdekken door de ogen van de vele mensen die we spraken in de omgeving van de Noord-Zuidverbinding. Om team BIT ook zelf actief aan te zetten tot ontdekking voorziet Studio NZL een veldkaart met veldtoolbox, een set van hulpmiddelen die het team kan gebruiken om hun verhaal op de kaart te visualiseren, bestaande uit route-rollers en vlaggetjes (afb.2). Aan de hand van een aantal vragen deelt elk teamlid zijn of haar verhaal vanuit de eigen specifieke leefwereld: waar woon je? Hoe kom je naar school? Word je gebracht met de auto, neem je de bus, kom je met de fiets of te voet? En welke route volg je dan? Wat is er goed aan deze route en wat kan er volgens jou beter? Terwijl de teamleden om beurten de route van hun thuis naar de school op de kaart rollen, delen ze tegelijkertijd hun ervaringen met de rest van het team. Met behulp van deze kaart bouwt het team **collectief kennis**. De teamleden leren via elkaars leefwereld ook de eigen leefwereld beter kennen. **De voeling die de teamleden zowel met de ruimte als met elkaar opbouwen geeft hen vertrouwen** om in een tweede workshop als ontwerpers aan de slag te gaan rond het thema mobiliteit en de toekomst van de Grote Baan.

3.2.2 Tool “collectieve ruimte bouwen voor de toekomst” – set van bouwstenen

In een tweede workshop ontwerpt team BIT via de tool “set van bouwstenen” een **eigen toekomstbeeld** waar het via het complex project niet alleen kennis maakt met mobiliteit als belangrijk thema, maar ook met andere belangrijke – en voor team BIT nieuwe – thema's zoals wonen, open ruimte en bedrijvigheid. Binnen het complex project staat het ontwerpteam Studio NZL voor een aantal belangrijke keuzes. Om een duurzame en een

breed gedragen keuze te kunnen vormgeven, heeft Studio NZL een eigen toolkit ontworpen. Een set van bouwstenen (afb.3) (Studio NZL, 2019) helpt het team om de complexiteit van het project te vereenvoudigen door de opgave op te delen in een aantal behapbare onderdelen. Tijdens het Feest van de Grote Baan en de tweede cocreatieweek in september '19 heeft het team deze set en een aantal op voorhand gebouwde “radicale” toekomstbeelden gebruikt om samen met bewoners en belanghebbenden in dialoog te gaan en zo nieuwe toekomstbeelden voor de regio te bouwen. De inzichten hiervan werden vertaald in de Alternatievenonderzoeksnota (AON) (Studio NZL, 2020).

Ook team BIT gaat aan de slag met deze set van bouwstenen en bouwt samen een eigen toekomstbeeld. Door te experimenteren met de verschillende bouwstenen ervaart team BIT dat het complex project niet enkel en alleen een mobiliteitsvraagstuk is: “Na deze twee workshops stelden we vast dat duurzame ingrepen gericht op mobiliteit gevolgen hebben op heel wat andere ruimtelijke en sociale thema’s in Houthalen-Helchteren zoals wonen, natuur en landbouw, recreatie, bedrijvigheid, enzovoort. “Het toekomstbeeld dat we zullen voorstellen aan de jury tijdens de regiofinale in Hasselt zal niet alleen focussen op de ruimte rond de Grote Baan, het zal **een toekomstbeeld op maat van de hele gemeente Houthalen-Helchteren** zijn.”, vertelt team BIT (2020). Met trots meldt team BIT dat ze tijdens de regiofinale van de First Lego League de titel voor beste innovatieproject gewonnen hebben en ze verdienen een ticket voor de Benelux finale in Breda.



Afbeelding 1. Veldkaart, 2. Veldtoolbox, 3. Set van bouwstenen

3.3 Collectief interveniëren – samen verbanden aangaan via actie

Team BIT zet in kader van de Benelux finale in Breda van maart '20 twee concrete **acties** op: “samen vormgeven aan duurzame routes m.b.v. Route2school” en “samen maquettes en films maken van de toekomst”. Team BIT hoopt via deze twee acties een eerste aanzet te introduceren tot een nieuwe gedeelde mobiliteitscultuur. Dit doet het team door zoveel mogelijk medeleerlingen, ouders en grootouders, maar ook scholen, buurtorganisaties, de gemeente, ruimtelijke professionals te **inspireren** om meer de fiets te nemen en zo samen de kansen en de uitdagingen te **ontdekken** die deze publieke ruimte te bieden heeft.

3.3.1 Tool “kennis verzamelen en bundelen in continue wisselwerking met het veld” – samen vormgeven aan duurzame routes m.b.v. Route2school (R2S)

“Bekijk het door de ogen van leerlingen”. Dat is de leuze van R2S. Het project werd opgestart in 2009 en is vandaag een samenwerking met het Instituut voor Mobiliteit (UHasselt) en ABEONA Consult. Het R2S-team deelt ervaringen van leerlingen op weg naar en van school als waardevolle informatie voor een stad of gemeente. Hoe komen leerlingen naar school? Welke route nemen ze dan? Hoe ervaren ze deze route? Welke knelpunten

komen ze onderweg tegen? Welke oplossing stellen ze voor? Deze gegevens giet het R2S-team in een digitale schoolroutekaart, waarmee steden en gemeenten, politie en scholen samen op zoek kunnen gaan naar passende oplossingen. Team BIT besloot samen met Studio NZL en de gemeente om de R2S-tool in te zetten op het delen van ervaringen met oog op het uitwerken van hun toekomstbeeld voor de Benelux finale. Tegelijkertijd wilde team BIT via deze tool ook **zoveel mogelijk medeleerlingen inspireren** om in de toekomst meer de fiets of het openbaar vervoer te nemen. Daarom ging team BIT begin februari '20 op bezoek bij leerlingen van het vijfde en het zesde leerjaar van een aantal omliggende lagere scholen alsook bij leerlingen van het vijfde en zesde middelbaar van het Inspirocollege zelf. Het is team BIT (2020) gelukt om op korte tijd de stem van kinderen en jongeren op de kaart te zetten, in totaal verzamelden ze zo'n 455 routes. Met behulp van de R2S-tool deelden leerlingen hun (school)routes met elkaar en met Studio NZL en gebruikte team BIT vervolgens die routes om samen vorm te geven aan meer duurzame (scholen)routes. Iedereen is het eens over de mogelijkheden van dit pilootproject. Daarom zal vanaf september '20 dit project worden opengetrokken op schaal van de gemeente Houthalen-Helchteren en zullen omliggende scholen samenwerken aan een "gemeentebreed (school)mobiliteitsplan voor en door kinderen en jongeren".

3.3.2 Tool "kennis delen in continue wisselwerking met het veld – samen maquettes en films maken van de toekomst

Tenslotte zoekt team BIT naar een manier om naast kinderen en jongeren ook **zoveel mogelijk andere mensen die wonen en werken in de omgeving van Noord-Zuid te inspireren** om in de toekomst meer de fiets of het openbaar vervoer te nemen. Ze starten met de bouw van een grote lego-maquette. Om hen hiermee op weg helpen nodigen ze de opa van teamlid Milan uit, een ingenieur-architect met pensioen. Hij leert hen werken op schaal en helpt hen met de eerste stapjes die essentieel zijn bij het opzetten van zo'n grote maquette. Met behulp van de maquette en stop-motion brengt team BIT vervolgens de toekomst van Houthalen-Helchteren tot leven in de film "Noord-Zuid 3530". In deze film worden alle leden van team BIT de "Helden van de Noord-Zuid" en nemen zij de kijkers mee in hun droomwereld. Om het team BIT op weg te helpen, vroegen we de hulp van Sam, een specialist in animatiefilmpjes. Sam leerde het team gedurende twee workshops de kneepjes van het vak en ondersteunde hen bij het nemen van foto's. Met veel geduld en precisie namen de leerlingen honderden foto's en na elke genomen foto verplaatsen ze de lego-mannetjes, autootjes, busjes, vrachtwagentjes of treintjes telkens een beetje meer. "Het maken van de foto's heeft heel lang geduurd, wel twee dagen, maar het was wel zeer leuk. We zijn fier op het resultaat!", vertelt Ivan van team BIT (2020) tevreden. Uiteindelijk heeft Sam het team ook geholpen om al die afzonderlijke foto's te monteren tot één film. Die film heeft het team dan gebruikt om hun project voor te stellen aan de jury van de Benelux finale.

De Helden van de Noord-Zuid hebben uiteindelijk de tweede plaats behaald op de Benelux finale. Mien van team BIT (2020) vertelt trots, in naam van alle Helden van de Noord-Zuid, dat de samenwerking met het ontwerpteam van de Noord-Zuid hier niet zal eindigen: "We hebben elkaar beloofd om met Studio NZL te blijven samenwerken. Zo zorgen we ervoor dat wij, jongeren, ook echt inspraak zullen hebben in de uiteindelijke keuze en dat er geen kostbare tijd meer verloren zal gaan!".

4. Discussie

Om als ruimtelijke planners en ontwerpers samen met verschillende belanghebbenden met een toenemende onzekere omgeving om te gaan, besloten wij om, in plaats van te spreken over en te werken rond onderwerpen die verdelen en dus meer onzekerheden genereren, wat mensen al delen als opstap te gebruiken voor het meer duurzaam delen van de straat. Om dit mogelijk te maken hebben we een **“platform”-methodiek** uitgewerkt die ondersteund wordt door een aantal tools. Deze methodiek wou een **omgeving** tot stand brengen - we noemen dit het “platform mobiliteit” (van Dijck, Poell, & de Waal, 2018) - waarin mensen zich veilig voelden om in een onzekere wereld toch de stappen te kunnen nemen om samen met ons de straat als gedeelde ruimte te onderzoeken en zo samen de toekomst voor deze gedeelde ruimte te kunnen vormgeven. Een opvallende en kritische succesfactor voor dit platform was het tot stand brengen van een omgeving waar er met zorg met elkaar en met de ruimte werd omgegaan. Het platform is dus meer dan de klassieke workshops die we vandaag kennen binnen participatief ruimtelijk ontwerp en die vooral een ruimte scheppen waar mensen tijdelijk samenkomen en discussiëren. Hier brachten we een plek tot stand waar mensen over de tijd heen **samen leren**: over wie en wat betrokken spelers zijn, wat duurzaam ruimte delen voor hen betekent, en hoe je dat tot uitvoering brengt. Doorheen de tijd ontstond een collectief leerproject waarin leerlingen, scholen, buurtorganisaties, de gemeente, ruimtelijke professionals van elkaar leerden hoe een verschuiving naar een meer gedeelde mobiliteitscultuur kan plaatsvinden. Het type platform dat we hiermee creëerden was geen die een economische of functionele uitwisseling beoogde over een specifiek thema, maar een die **zorg voor elkaar en voor de gemeenschap** langzaam ontrafelde en opnieuw verweefde.

Verschillende **tools** begeleiden ons als ontwerpers in het mee ontwikkelen van verschillende **“toekomstgerichte vaardigheden”** van deelnemers in de ondersteuning van de vorming van een lerende omgeving. We zetten in dat proces maximaal in op bestaande vaardigheden van leerlingen en andere partijen, maar tegelijk werden ook heel wat nieuwe vaardigheden ontwikkeld omdat deze vandaag niet worden getraind thuis of op school. Scholen zetten vooral in op vaardigheden die de leerlingen nodig hebben om te kunnen leven in het eigen stukje wereld van vandaag, terwijl er heel veel nood is - zeker in ruimtelijk ontwerp - aan zorg voor wat we delen en voor de toekomst. We zetten dus maximaal in op het uitwerken van vaardigheden die gericht zijn op het zorg dragen voor wat we delen. Dit bouwden we stapsgewijs op. De leerlingen starten lokaal in hun eigen kleine leefwereld via een concrete collectieve leercase en leren zo samen stap voor stap hun eigen leefwereld te verbreden naar de gedeelde wereld. In de opbouw van het platform liepen er **drie trajecten** parallel waarin **drie types – eerder ontwerpende – vaardigheden** ontwikkeld werden:

a. Collectief positioneren – van individuele naar gedeelde ervaringen van de ruimte:

Het opwekken van de juiste motivatie is een belangrijke stap in de vorming van een gedeelde leeromgeving om te kunnen overgaan tot actie. Dit doen we door **mensen eerst aan te spreken rond hun eigen individuele doelen en vaardigheden** en geleidelijk de aandacht te richten - zonder het individuele uit het oog te verliezen – op wat ze delen en op vaardigheden die het gedeelde kunnen ondersteunen. Twee tools maakten deze gedeelde verschuiving van vaardigheden mogelijk.

– Tool 1 “collectieve ervaringen delen in de ruimte”- interventie op straat:

Om binnen het platform het individueel ervaren van ruimte te verschuiven naar gedeelde ruimte, gingen we op zoek naar tools die het mogelijk maakten collectieve ervaringen te delen in de ruimte. Wij werkten dat uit via een interventie die de Noord-Zuidverbinding

afsloot en zo opeens transformeerde tot gedeelde ruimte. Deze actie verlegde de focus van het probleem van vandaag naar een perspectief op een gedeelde toekomst. We verbonden zo individuen in de tijd (van vandaag naar de toekomst) en in de ruimte.

- *Tool 2 “collectieve creativiteit opbouwen door expertise te delen” – spelen met rollen:* Om iets met deze ervaring van de gedeelde ruimte te kunnen doen, vond er binnen het platform ook een verschuiving plaats van individuele vaardigheden naar collectieve creativiteit door expertise te erkennen en te delen. Hier experimenteerden we met rollen. Mensen konden een keuze uitdrukken voor een rol om zichzelf te profileren binnen het team zodat andere teamleden weten wie je bent en waar je interesses en/of capaciteiten liggen. Vervolgens konden ze via trainingen in die rol verder groeien in hun interesse.

b. Collectief interpreteren – samen ontdekken, aanvoelen, ontwerpen en bouwen:

In de opbouw van het platform bleek er evenveel nood aan het zich kunnen positioneren in deze “nieuw” gedeelde wereld, als er zich kritisch in kunnen voortbewegen. Door binnen ons “veilig” platform de schaal van de gedeelde wereld stap voor stap te vergroten, leerden we **nadenken op meta-niveau**. We starten klein in de eigen leefwereld (heel concreet), we verbreden onze eigen leefwereld tot de context van de leercase door in groep gemeenschappelijke ervaringen te delen, vaardigheden te ontwikkelen en doelen te stellen (meer abstract). De leercase rond Noord-Zuid in de vertrouwde context stelt leerlingen in staat om ook de uitdagingen voor de toekomst zoals bv. klimaatverandering beter te interpreteren, zonder dat de vele onzekerheden die gepaard gaan met het thema verlamd werken.

- *Tool 3 “collectieve kennis opbouwen rond het nu” – kaart met verhalen:* Binnen het platform besteedden we expliciete aandacht aan het samen kennis opbouwen: individuele kennis werd aangevuld met andermans kennis alsook met kennis die opgedaan werd tijdens het onderzoeksproces van Noord-Zuid Limburg. De kennis werd op die manier verschaald: kennis van het individu werd kennis van de groep, en later ook deel van de kennis van het hele Noord-Zuid Limburg project. In ons geval was de verhalenkaart een manier om die kennis te verzamelen, zichtbaar te maken en te delen.
- *Tool 4 “collectieve ruimte bouwen voor de toekomst” – set van bouwstenen:* Binnen het platform werd dan ook geleidelijk de overgang gemaakt van het samen kennis opbouwen rond het nu naar het samen de toekomstige gedeelde ruimte ontwerpen en bouwen. In deze case vormde een aantal visuele bouwstenen de basis voor deze toekomstverkenning: zij bieden houvast, maar tegelijk ook voorstellingsvermogen.

c. Collectief interveniëren – samen verbanden aangaan via actie:

Tenslotte kreeg het platform vorm door voortdurend **nieuwe allianties** aan te gaan: sommigen waren tijdelijk van aard en reisden even mee, anderen traden duurzaam met elkaar in verband. De continue wisselwerking van het aangaan van nieuwe allianties en het verspreiden van kennis vormden de basis voor een duurzaam proces gericht op de toekomst.

- *Tool 5 “kennis verzamelen en bundelen in continue wisselwerking met het veld” – samen vormgeven aan duurzame routes m.b.v. R2S:*

Om deze verbanden aan te gaan, traden we buiten de muren van de scholen. Zo maakten de leerlingen eerder de stap van eigen naar gedeelde kennis van het team en Studio NZL. Nu gingen ze via R2S verbanden aan met kennis die opgedaan kon worden

in de wereld en gebruikten ze tools om deze kennis uit de wereld te verzamelen en te bundelen.

- *Tool 6 “kennis delen in continue wisselwerking met het veld” – samen maquettes en films maken van de toekomst:*

Door de kennis die we uit de wereld halen telkens opnieuw te delen, zetten we een proces op waarin coaches in en uit het veld deze kennisdeling kunnen ondersteunen. Zo hielp de opa van een van de leerlingen het team op weg met de grote maquette en kregen ze ook hulp van een specialist in animatiefilmpjes bij de montage van de film. De maquette en de film hielpen dan weer om de kennis die aanwezig was te verspreiden om zo weer nieuwe allianties aan te gaan in de nabije toekomst.

De bovenstaande drie vaardigheden ondersteunden de leerlingen en andere deelnemers om een vertrouwd platform rond een gedeelde ruimte op te bouwen. Deze vaardigheden werden bovendien ondersteund door vier vaardigheden op een ander niveau – een soort “**transferable skills**” – die het vooral mogelijk maakten om de onzekerheden in het proces te erkennen en een plek te geven:

a. Begeleiden: Alle werkwijzen werden voortdurend begeleid, maar niet noodzakelijk door ruimtelijke planners en ontwerpers, of zelfs participatie-experten. De sterkte van het platform is dat de coaches van de verschillende projecten zich in het sociale weefsel zelf bevonden en gaandeweg een nieuw weefsel vormden dat ondersteunend werkt voor het platform. Er waren types begeleiders: de participatieprofessional, de ontwerper, de communicatie-expert, de maatschappelijke professionals (de scholen, de vakbonden), de familie en vrienden. De scholen zochten naar projecten die hun studenten maatschappelijk leerden denken en communiceren, de vakbonden die op zoek waren naar partners om hun sociale bewegingen te vernieuwen en de ontwerpers die op zoek waren naar een grotere betrokkenheid van kinderen en jongeren etc.

b. Communiceren: Er werd voortdurend over gewaakt dat de verschillende acties en stappen gecommuniceerd werden zowel met elkaar als met Studio NZL en ook met de buitenwereld. Zo werd de meerwaarde van het ontwerpproces van een meer duurzame gedeelde ruimte transparant voor zij die eraan werkten (leerlingen) en zij die ervan konden meegenieten (Studio NZL, gemeente, bewoners rond Noord-Zuid etc). **c.**

Netwerken: In het proces van verdeelde naar gedeelde ruimte werden voortdurend netwerken aangegaan, uitgebreid en verscherpt. Zo ontstond geleidelijk een weefsel dat allesbehalve stabiel was, maar wel voldoende veerkracht had om een complexe uitdaging inzichtelijk te maken (in dit geval voor jongeren, vaak uit kwetsbare milieus) en aan te gaan. **d. Verschalen:** In het hele proces werd voortdurend de stap begeleid van de eigen persoonlijke leefwereld naar de complexe onzekere wereld. Tools zoals kaarten en bouwstenen hielpen om die verschaling geleidelijk aan te laten verlopen of om er alleszins handvaten voor te bieden.

5. Conclusie

Deze conclusie bespreekt de bijdragen van dit onderzoek op twee niveaus: het niveau van de methodiek en het niveau van de thematiek.

Allereerst, op **methodisch niveau** kunnen we zeggen dat deze paper de idee dat participati-etrajecten louter “afstemmings- en kennisuitwisselingsmomenten” zijn die in afgebakende workshops plaatsvinden een stukje ontkracht. In een toenemende onzekere wereld moet een ruimtelijk participatief proces meer doen. Het moet een huis bieden – een “platform” – waar hechtere, meer zorgende banden kunnen gesmeed worden tussen mensen, die bereid zijn elkaar in hun eigenheden te erkennen, elkaar iets bij te brengen over hoe zij in het leven

staan, om zo sterkere en lerende gemeenschappen te creëren. Wij ontdekten bepaalde ontwerp-specifieke en overdraagbare vaardigheden die de motoren zijn van dit uitwisselingsproces.

Ten tweede, op **thematisch niveau** kunnen we stellen dat zolang we mobiliteit blijven benaderen als een thema dat ons verdeelt, we ons onzeker blijven voelen over mogelijke uitkomsten van participatieve processen in de publieke ruimte. Als we mobiliteit en de straat benaderen als een thema dat we delen, opent dit een nieuwe dimensie van samenleven: Wat delen we in de discussie, hoe kunnen we daar kennis rond verzamelen en toekomst rond bouwen? En hoe kunnen we dat doen in een omgeving die we samen opgebouwd hebben? De platform-methodiek die we in deze paper naar voren schuiven vergt nog veel onderzoek en experiment. Toch bood het in de case van Noord-Zuid Limburg zowel methodisch en thematisch houvast in het samen vormgeven van de ruimte in toenemende onzekere omstandigheden.

6. Referenties

- Blomkvist, P. (2004).** Transferring technology – shaping ideology. American traffic engineering and commercial interests in the establishment of a Swedish car society, 1945-1965. *Comparative technology transfer and society* 2 (3), pp. 273-302. <http://dx.doi.org/10.1353/ctt.2005.0001>
- Geschied- en Heemkundige Kring De Klonkviool. (2018).** *De Noord-Zuidkeuze in Houthalen-Helchteren*. Houthalen-Helchteren: Geschied- en Heemkundige Kring De Klonkviool.
- Huybrechts, L., Yevchenko, Y. & Palmieri, T. (2018).** *In Hasselt, everyone shares. An exploration of sustainability in Hasselt*. Hasselt: the School, City of Hasselt.
- Illich, I. (1974).** *Energy and equity*. London: Marion Boyars.
- Studio NZL (2020).** *Alternatievenonderzoeksnota Noord-Zuid Limburg*. Brussel: Werkvennootschap.
- Studio NZL (2019).** *Ambitienota Noord-Zuid Limburg*. Brussel: Werkvennootschap.
- Team BIT. (2020).** *Rapport Inspirocollege: Helden van de Noord-Zuid*. Houthalen-Helchteren: Team BIT.
- te Brömmelstroet, M., Verkade, T. (2020).** *Het recht van de snelste: hoe ons verkeer steeds asocialer werd*. Amsterdam: De Correspondent.
- van Dijck, José, Poell, Thomas & de Waal, Martijn (2018).** *The platform society: Public values in a connective world*. Oxford: Oxford University Press, 226.

Ruimtelijke planning en transportplanning: twee gescheiden werelden?

*Kobe Boussauw*¹

Stellingen

De vakgebieden van de ruimtelijke planning enerzijds en de transportplanning anderzijds hanteren verschillende paradigma's en vocabularia.

Het betreft een schisma met historische wortels, dat gereproduceerd wordt door onderwijs en onderzoek.

In de praktijk groeien beide vakgebieden naar elkaar toe, gezien de noodzakelijke dialoog die zij op het terrein met elkaar aangaan.

1 Vrije Universiteit Brussel – Cosmopolis Centre for Urban Research
kobe.boussauw@vub.be

Ruimtelijke planning en transportplanning: twee gescheiden werelden?

Kobe Boussaou

1. Inleiding

De veronderstelling dat de ontwikkeling van de bebouwde omgeving in belangrijke mate gestuurd wordt door het bereikbaarheidsvraagstuk, en dat het ontstaan van verplaatsingen verklaard kan worden aan de hand van de ruimtelijke spreiding van activiteiten, vormt de basis van de belangrijke ruimtelijk-economische theorie van Alonso-Muth-Mills (Brueckner, 2001). De hogere mate van bereikbaarheid van centrale locaties heeft een opwaarts effect op de grondprijs, met doorgaans een hogere bebouwingsdichtheid tot gevolg. De hogere intensiteit van activiteiten aldaar zorgt ervoor dat centrale locaties meer verplaatsingen genereren. Anderzijds zijn verplaatsingen in dichtbebouwde, multifunctionele omgevingen gemiddeld korter, langzamer, en ruimte-efficiënter dan verplaatsingen in minder dichtbebouwde omgevingen (Naess, 2003). Het gaat hier niet om een statisch, maar wel om een dynamisch verband. De opkomst van de auto en het bouwen van wegen heeft massaal bijgedragen tot suburbanisatieprocessen en tot de omvorming van steden tot verstedelijkte regio's. Omgekeerd heeft de suburbanisatie de afhankelijkheid van wegtransport in de hand gewerkt, in een zichzelf versterkende lus van toenemende 'urban sprawl' en autoafhankelijkheid (Gilbert & Perl, 2008).

Merkwaardig genoeg is het bewustzijn van deze sterke connectie tussen ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit, die voor economisch-geografen glashelder is, slechts impliciet aanwezig in de professionele vakgebieden van enerzijds de transportplanning en anderzijds de ruimtelijke planning. In heel wat landen, regio's en steden herbergen openbare besturen zowel een dienst ruimtelijke planning als een dienst mobiliteit. Hoewel beide diensten doorgaans met elkaar communiceren en overleggen, vertonen deze belangrijke verschillen op het vlak van visie, doelstellingen en de achtergrond van het personeel. Ruimtelijke planning stamt uit een heel andere traditie dan transportplanning. We zouden kunnen zeggen dat beide vakgebieden een eigen paradigma volgen en een eigen vocabularium hebben ontwikkeld, dat mede verklaart waarom ingrepen die de stedelijke mobiliteit dienen door stedenbouwkundigen vaak worden gezien als slecht geïntegreerd en een aanslag op de stedelijke leefkwaliteit, terwijl transportplanners vinden dat stedenbouwkundige ingrepen vaak te weinig ruimte laten voor verkeersstromen.

2. Contrasterende academische paradigma's

Het is eigen aan de academische wereld dat vakgebieden zichzelf proberen af te bakenen, en zich identificeren aan de hand van eigen paradigma's, die gebruikt worden om leden van de eigen onderzoeksgemeenschap te identificeren, en zich te profileren ten opzichte van andere, al dan niet nauw verwante vakgebieden. Interessant in dit opzicht is dat sommige academische disciplines die zich bezighouden met het bestuderen van steden en stedelijke agglomeraties, waaronder de stadsgeografie en de ruimtelijke planning, zichzelf zien als multidisciplinaire sociale wetenschappen die brede maatschappelijke vraagstukken proberen te beantwoorden aan de hand van veelal kwalitatieve onderzoeksmethoden (zie bv. Brenner & Schmidt, 2015). Andere disciplines, waaronder de 'urban science' en de transporteconomie, profileren zich als positivistisch, en baseren zich op ondubbelzinnig meetbare onderzoekshypothesen die objectief kunnen worden bevestigd of gefalsificeerd door middel van data-analyse (Derudder & Van Meeteren, 2019). Deze verschillende disciplines identificeren zich niet alleen met verschillende paradigma's, ze hanteren ook een eigen vocabularium, wat interdisciplinaire communicatie bemoeilijkt.

Transportwetenschap wordt doorgaans aan economische en ingenieursfaculteiten gedoceerd, terwijl stedenbouw in veel landen een zusteropleiding is van architectuur. Aan sommige universiteiten staat de opleiding ruimtelijke planning daar nog eens los van, en wordt deze gekoppeld aan de opleiding sociale geografie.

Hoewel de afbakeningslijnen tussen disciplines, zoals hierboven geschetst, in de eerste plaats geldig zijn binnen een academische context, luidt onze hypothese dat deze academische scheidslijnen ook doorsijpelen naar de praktijk van enerzijds de ruimtelijke planning en anderzijds de transportplanning. In wat volgt zullen we de geschiedenis en cultuur van elk van beide academische disciplines nader proberen te omschrijven, alsook de verhouding tussen beide domeinen.

3. De ontwikkeling van de discipline van de ruimtelijke planning: mobiliteit als ontwerpcomponent

De discipline van de ruimtelijke planning vindt een belangrijk deel van haar oorsprong in de vakgebieden van de architectuur en stedenbouw, die traditioneel onderwezen worden aan de architectuurscholen. De landschapsarchitectuur zorgde er in de zeventiende en de achttiende eeuw voor dat ontwerpers het gewoon werden om met projectgebieden te werken die een stuk groter waren dan de schaal van een gebouw of een bouwblok. Hoewel er in de meeste grootschalige stedenbouwkundige ontwerpen uit de 18e en 19e eeuw niet gesproken kan worden van een geïntegreerde benadering van ruimtelijk ontwerp en mobiliteit, komt het verkeer nadrukkelijker in beeld naarmate we opschuiven in de geschiedenis. In het Parijs van Haussmann waren de zichtassen ook geconcipeerd als stedelijke verkeersassen, die de treinstations met elkaar moesten verbinden, en ruimte moesten bieden voor de paardentrams. Het verkeer werd daarmee één van de vele elementen die door de stedenbouwkundige ingepast moest worden in het ontwerp voor het stedelijk weefsel. Een kleine eeuw later waagden sommige modernistische architecten, waaronder Le Corbusier (*Ville Radieuse*, 1924) en Frank Lloyd Wright (*Broadacre City*, 1935), zich aan het ontwikkelen van visionaire stedenbouwkundige plannen, waarbij zij een opschaling van hun architecturaal ontwerp voedden met ideeën over hoe de samenleving van de toekomst eruit zou kunnen zien.

Wanneer we heel even een stapje terugzetten in de geschiedenis, dan zien we dat vanaf het einde van de negentiende eeuw ook denkers die niet als architect of landschapsarchitect waren opgeleid zich gaan bezighouden met stadsplanning. De Britse intellectueel Ebenezer Howard was wellicht de eerste stadsplanner die op regionaal niveau nadacht over stedelijke ontwikkeling. In zijn boek *'Garden Cities of To-morrow'* (1902) schetste hij zijn visie op verstedelijking. Hij voorzag een netwerk van kleine steden, waarvan de maat bepaald werd door de aanvaardbare wandelafstand tot het centrum. De verschillende kleine steden zouden onderling met elkaar verbonden worden door middel van een spoorweg en een kanaal. De door Howard bedachte tuinsteden waren een antwoord op congestie, niet zozeer in verkeerskundige zin, maar wel in de betekenis van 'town cramming', waarbij het uitgangspunt was dat de dichtheid in de Londense arbeiderswijken niet langer kon verhoogd worden zonder dat de leefbaarheid op onaanvaardbare wijze zou worden aangetast. Interessant is dat de doelstelling van het vermijden van 'congestie' ook in werkelijk beleid rond het bouwen van nieuwe steden, onder andere in de Nederlandse beleidsoptie van 'gebundelde deconcentratie' een drijfveer bleef (Spoormans et al., 2019). Nog een stadsplanner zonder achtergrond in architectuur was Clarence Perry, die in 1929 het model voor de zogenaamde 'neighbourhood unit' ontwikkelde. Gesitueerd in New York was Perry zich al vroeg bewust van zowel de voordelen als de nadelen die de veralgemening van de auto als dagelijks vervoermiddel met zich mee zou brengen. Het

centrum van Perry's woonwijk werd gevormd door de kerk en de basisschool, die via een netwerk van wandelpaden te voet konden worden bereikt vanuit alle woningen. De omvang van de wijk werd bepaald door de actieradius van een kind dat te voet naar school zou gaan. De straten die de wijk doorsneden zouden een kronkelend patroon vormen, waardoor het doorkruisen van de wijk met de auto een weinig aantrekkelijke optie zou zijn. De begrenzing van de 'neighbourhood unit' daarentegen zou bestaan uit verkeersassen, die de wijk zouden afscheiden van de aanpalende wijken. Ter hoogte van de kruispunten van deze verkeersassen werd ruimte voorzien voor commerciële activiteiten, winkels die zowel met de auto bereikbaar zouden zijn vanop de verkeersassen, maar ook te voet vanuit de woonwijk zelf. Perry's stedenbouwkundig concept is kenmerkend voor de manier waarop stedenbouwkundigen op projectniveau met mobiliteit omgaan. Overwegingen rond mobiliteit vormen samen slechts één component van de planningsopdracht, de ene keer al nadrukkelijker aanwezig dan de andere keer, die geïntegreerd wordt in het ontwerp. Dat gebeurt doorgaans op het schaalniveau waarop het ontwerp zelf wordt uitgewerkt. Er wordt een concept ontwikkeld voor de interne circulatie, en ook de manier waarop het project met de buitenwereld wordt verbonden wordt uitgewerkt. Verder worden oplossingen gezocht voor de aanwezigheid van voertuigen in het project, waarbij bijvoorbeeld pogingen worden ondernomen om auto's zoveel mogelijk uit het straatbeeld verwijderd te houden en de impact van gemotoriseerd verkeer op de kwaliteit van de omgeving te beperken. Dit betekent dat er niet noodzakelijk een visie wordt ontwikkeld op de manier waarop verkeersstromen de site verbinden met de wijdere omgeving. Bovendien is de manier waarop het verkeer wordt georganiseerd vaak intuïtief, en niet noodzakelijk gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over vraag, aanbod, verkeersveiligheid, vervoersarmoede, parkeercapaciteit, verkeersveiligheid of doorstroming.

4. Van stedenbouw naar ruimtelijke planning: de holistische benadering

In de periode na de Tweede Wereldoorlog begon het vakgebied van de ruimtelijke planning het stedenbouwkundige ontwerp te overstijgen, en werd het behalve een praktische ook een academische discipline. In Nederland, waar het hoge waterpeil bouwen op planmatige basis van oudsher noodzakelijk maakte, werd in 1929 reeds het begrip 'planologie' geïntroduceerd, of de wetenschap van de ruimtelijke ordening (De Casseres, 1937). Van dan af ontwikkelde de ruimtelijke planning zich als een multidisciplinair vakgebied, dat de brug wilde slaan tussen technische hulpwetenschappen (waaronder demografie, economie, geografie, ingenieurswetenschappen) en democratische besluitvormingsprocessen rond de inrichting en het gebruik van de ruimte. Academici die de opleidingen in de ruimtelijke planning bevolkten waren steeds minder vaak geschoold in de architectuur, maar hadden allerlei achtergronden, waaronder sociologie, geografie, economie, ingenieurswetenschappen, filosofie of rechten. Bovendien legden een aantal academische auteurs de basis voor een theorie van de ruimtelijke planning, waarmee de verschuiving van een ontwerp-wetenschap naar een beleidswetenschap nog eens werd versneld (Beauregard, 2020). Integratie, visievorming en bemiddeling haalden het van het ontwikkelen van concrete oplossingen voor een specifiek locatiegebonden ontwikkelingsprobleem. Deze ontwikkelingen binnen de academische tak van de ruimtelijke planning beïnvloedden ook de professionele tak. De ruimtelijke planner werd veeleer procesleider, facilitator en bemiddelaar, dan een technische expert. Samen met het verbreden van de focus, wijzigde ook de schaal van het gebied waarover ruimtelijke planners uitspraken deden. De schaal van het project bleef de bevoegdheid van stedenbouwkundigen, maar ruimtelijke planners hielden zich voortaan ook bezig met het stadsgewestelijke en het regionale schaalniveau. Binnen de nieuwe regionale ontwikkelingsplannen verwerfde transport een belangrijke

positie, op twee manieren. Ten eerste werd bereikbaarheid erkend als één van de belangrijkste motoren achter regionale ontwikkeling, die beïnvloed en versterkt kon worden door het aanleggen van transportinfrastructuur. Ten tweede bleek dat in een tijdperk van economische expansie de transportinfrastructuur zelf als een belangrijke ruimteveragende sector moest worden beschouwd, die enerzijds concurreerde met meer typische expansieve sectoren zoals huisvesting, industrie, handel en dienstverlening, maar anderzijds ook een impact had op het functioneren van de landbouw, ecologische infrastructuur, en de waterhuishouding. Met andere woorden, transport was één van de sectoren die bij onderhandelingen over een billijke verdeling van de ruimte onder de verschillende sectoren mee aan de tafel zaten. Anders dan de ingenieurs zaten de ruimtelijke planners dus niet zozeer voor de tekentafel, als wel voor de onderhandelings-tafel.

In de tweede helft van de twintigste eeuw werd de impact van transportinfrastructuur op de bebouwde omgeving, het landschap en de ecosystemen steeds groter. De expansie van stedelijke agglomeraties ging gepaard met een toenemende vraag naar vervoersinfrastructuur, wat op zijn beurt suburbanisatie en autoafhankelijkheid in de hand werkte. Het inschatten van de impact van dit soort complexe terugkoppelingseffecten (Wegener & Fürst, 1999) is bepaald moeilijk, en behoort typisch niet tot de expertise van ruimtelijke planners. Wel is het zo dat de onderlinge afhankelijkheid van verstedelijkingsprocessen en de groei van het verkeer ook voor ruimtelijke planners steeds duidelijker werd, en dat de effecten van het wegverkeer steeds vaker als problematisch werden beschouwd.

Het besef dat ruimtelijke ordening een complexe aangelegenheid is, waarbij rekening moet gehouden worden met tal van interactie-effecten, groeide samen met de opkomst van het paradigma van de duurzame ontwikkeling. De rol van de ruimtelijke planner als procesbegeleider, onderhandelaar en bemiddelaar tussen verschillende ruimteveragende sectoren verschoof naar een nieuwe rol: die van bewaker van duurzaamheidsprincipes (Campbell, 1996). Naarmate het begrip 'duurzaamheid' breder ingevuld werd, werd ruimtelijke planning steeds meer een activiteit die geassocieerd werd met het ontwikkelen van een visie op de toekomst, of althans de ruimtelijke component daarvan (Shiple, 2002). Met het aannemen van een holistische benadering werd van de ruimtelijke planner steeds minder gespecialiseerde inhoudelijke expertise verwacht, maar werd er des te meer vertrouwd op zijn of haar capaciteiten als procesmanager.

5. De ontwikkeling van de discipline van de transportplanning: ruimte als context

De discipline van de transportplanning heeft heel andere wortels dan die van de ruimtelijke planning. In wat volgt onderscheiden we drie verschillende ontstaanslijnen. De eerste, meest fundamentele tak van deze stamboom, is de economische (Blauwens et al., 2002). Economische ontwikkeling heeft te maken met regionale specialisatie, en met het ruimtelijk koppelen van vraag en aanbod. Transport is het smeermiddel die de frictie, de afstand tussen de verschillende componenten van een regionaal-economisch of zelfs het mondiaal-economisch systeem reduceert. Lang voor theoretici zich bogen over de vraag waar transport precies voor diende, waren economische actoren waaronder handelaars al op zoek naar manieren om transport goedkoper te laten verlopen. De snelle ontwikkeling van transportinfrastructuur, met de nadruk op kanalen en spoorwegen tot begin twintigste eeuw, en op wegen, luchthavens en zeehavens in de meest recente periode, heeft regionale verschillen tot op zekere hoogte uitgevlakt, en regionale vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd, met een versnelde economische groei tot gevolg (Rodrigue et al., 2016). Omgekeerd is het zo dat de groei van de economie, en van het algemene welvaartspeil,

ook de vraag naar transport heeft aangezwengeld. Welvaartoverschot wordt voor een stuk in verplaatsingen omgezet, niet alleen in de vorm van toerisme en uitstapjes in de vrije tijd, maar ook doordat woon- en werkplaatskeuzes vrijer werden, met een belangrijke ruimtelijke impact in termen van suburbanisatie en de daaruit voortvloeiende toename van het pendelverkeer. Met de groei van de mobiliteit groeide ook het besef dat de zogenaamde externe effecten, waaronder verkeersongevallen, en de impact op het leefmilieu en de omgeving, in feite economische schadeposten waren (Verhoef, 1994), en dat transport in bepaalde gevallen en vanuit een specifiek perspectief netto nadelig kon uitvallen voor de samenleving, in plaats van voordelig. Maar ondanks de mogelijk hieruit voortvloeiende doel-middel-verschuivingen zijn de economische wetenschappen het belang van transport-mogelijkheden als randvoorwaarde voor een ruimtelijk geïntegreerde economie blijven verdedigen.

Een tweede tak van de geschiedenis van de transportplanning vinden we binnen de ingenieurswetenschappen (zie bv. O'Brien, 1983; Kaszynski, 2000). Het op een kosten-effectieve manier verbinden van plaatsen met elkaar gebeurt op basis van technische infrastructuur, waarvan de bouw en het ontwerp vraagt om specifiek geschoold, gespecialiseerd personeel. In de loop van de negentiende eeuw werden overal in Europa ingenieurscholen ingericht, vaak met de bedoeling om technisch geschoold personeel voor het leger op te leiden, waarna de focus verbreed werd tot burgerlijke toepassingen. Met de bouw van spoorwegen, kanalen en andere waterbouwkundige werken, tunnels, bruggen, havens, luchthavens, wegen en uiteindelijk snelwegen, oversteeg de rol van transport die van economische facilitator, maar werd het een economische sector op zich, waar veel geld in omging. Hoewel de ingenieurswetenschappen oorspronkelijk economische, militaire en politieke doelen dienden, traden ook hier doel-middelverschuivingen op, waarbij het steeds sneller maken van verbindingen en het faciliteren van steeds grotere volumes verkeer door middel van technische infrastructuur een doel op zich werd.

Zowel de economische als de technische tak van de transportplanning vertrekken vanuit praktische vragen. De derde tak, die van de transportgeografie, is eerst en vooral een onderzoeksgebied, een academische discipline dus, die zich tot doel stelt de rol van transport in ruimtelijk-economische systemen te verklaren (Rodrigue et al., 2016). Oorspronkelijk werd transport hier gezien als één van de factoren die het ontstaan en de ontwikkeling van nederzettingen en steden kan verklaren, maar gaandeweg kwam ook de vraag naar hoe verplaatsingspatronen ontstaan, in het bijzonder van individuen, op de voorgrond. De tijd-ruimtegeografie, een subdiscipline van de transportgeografie, definieert concepten als herkomst, bestemming en actieradius, en legt uit waarom de aanwezigheid van infrastructuurnetwerken, de beschikbaarheid van voertuigen, en de snelheid waarmee kan worden gereisd mee bepalend zijn voor het interactiepotentieel dat een individu op dagelijkse basis kan ontwikkelen. Tijd-ruimtegeografie heeft daarmee de basis gelegd voor de verkeersmodellen die vandaag gebruikt worden door transportplanners, en die als een geavanceerde vorm van een geografisch informatiesysteem kunnen worden gezien (Miller, 1991). Hedendaagse verkeersmodellen proberen herkomst-bestemmingsmatrices te bouwen en deze te koppelen aan infrastructuurnetwerken en vervoersmodi, niet enkel met de bedoeling om actuele verplaatsingspatronen en verkeersstromen te simuleren, maar ook om het effect van ingrepen op de toekomstige verkeerssituatie te kunnen voorspellen. Hoewel de economische, technische en geografische insteek van de transportplanning elk hun eigenheid hebben, worden zij gebonden door een gemeenschappelijk paradigma dat als rationeel-comprehensief kan worden bestempeld (Beauregard, 2020). Dit model van rationele besluitvorming wordt gekenmerkt door het formuleren van afgebakende probleemstellingen en het rangschikken van mogelijke oplossingen, gevolgd door het

kiezen van de beste oplossing, en het implementeren en evalueren ervan. Enigszins vooruitlopend op de bespreking die volgt, kunnen we stellen dat de rationeel-comprehensieve benadering er slechts één is binnen de waaier aan benaderingen die binnen de plannings-theorie als legitieme rechtvaardiging voor planningsingrepen worden beschouwd.

6. Twee werelden

Niet alleen hanteert de ruimtelijke planning een ander paradigma dan de transportplanning, de eerste van beide disciplines lijkt ook meer geneigd om aan zelfreflectie te doen en zich af te vragen welk maatschappelijk doel haar activiteiten dient, alsook hoe planningsactiviteiten zich verhouden tot processen van politieke besluitvorming. In de meeste academische opleidingen in de ruimtelijke planning wordt een vak gedoopt dat 'planningstheorie' heet, waar dit soort vragen expliciet worden gesteld (Allmendinger, 2017). Hoewel de planningstheorie een waaier aan verschillende benaderingen omvat, en dus niet als een homogeen vakgebied kan worden beschouwd, is het opvallend dat een equivalent subdomein niet prominent aanwezig is binnen de transportplanning. Nochtans is de impact van transportbeleid sterk bepalend voor de manier waarop de samenleving georganiseerd is, voor regionale ontwikkeling, voor de mogelijkheden tot deelname aan de samenleving door individuen en gezinnen, voor de leefkwaliteit in stedelijke buurten, en voor ecosystemen en landschappen (Bertolini, 2017). De omzichtige manier waarop de ruimtelijke planning al deze aspecten wil afwegen, voorafgaand aan planningsbeslissingen, staat haaks op de technocratisch geïnspireerde drijfveren van de meerderheid van de transportplanningsprojecten.

Binnen de transportplanningspraktijk vinden de economische en de technische benaderingen elkaar in planningsinstrumenten als kosten-batenanalyses en multicriteria-analyses, waarbij verondersteld wordt dat transportprojecten slechts één doel dienen, namelijk het op een kostenefficiënte manier ondersteunen van economische groei. Door ook de kost van negatieve externe effecten, zoals milieu-impact en ongevallen, te kwantificeren, wordt aangenomen dat het algemeen belang zo nauwkeurig mogelijk wordt uitgerekend. Kritiek op de erg mechanistische benadering van de kosten-batenanalyse, waarin ook kwaliteitsvolle levensjaren en mensenlevens door een geldbedrag kunnen worden vertegenwoordigd, werd op twee manieren opgevangen. Enerzijds werd de kosten-batenanalyse gevoeliger gemaakt voor aspecten die minder voor de hand liggen (Mouter et al., 2015), en verwierf daardoor in sommige landen het predicaat 'maatschappelijk'. Anderzijds werd de multicriteria-analyse ontwikkeld als een complementair instrument, dat ook moeilijk monetariseerbare standpunten van actoren ten opzichte van elkaar positioneert en rangschikt (Macharis et al., 2009).

Het is echter opvallend dat er binnen de ruimtelijke planning veel minder scherp gedacht wordt in termen van economische doelstellingen. De ontwikkeling van een globale visie op de ruimtelijke ontwikkeling van een stedelijk gebied wordt doorgaans niet gekwantificeerd door middel van een kosten-batenanalyse, maar ook op projectniveau is dit vaak niet het geval, in het bijzonder wanneer het gaat over publieke projecten. Kosten-batenanalyses worden niet gewoonlijk aangewend bij de planning van bijvoorbeeld een sociaal huisvestingscomplex, een park, een natuurgebied, een stadsvernieuwingproject, de restauratie van erfgoed of de constructie van een iconisch gebouw. Wat bij dit soort projecten primeert is de bijdrage aan de kwaliteit van de omgeving in haar meest brede betekenis, met accenten die kunnen gelegd worden op architectuur, landschap, sociale diversiteit, aantrekkelijkheid voor bewoners, of zelfs sociale herverdeling. Ruimtelijke planners gaan ervan uit dat sommige investeringen tot een intrinsiek niet-meetbare toename van ruimtelijke kwaliteit leiden, wat het uitvoeren van kosten-batenanalyses minder zinvol maakt.

Het contrast tussen het paradigma van de ruimtelijke planners en dat van de transportplanners leidt meer dan eens tot conflicterende visies en daardoor haperende besluitvormingstrajecten. Een interessante illustratie van dit soort wrijving vinden we bij een aantal recente tramprojecten. In de jaren negentig startte in Frankrijk een beweging die we vandaag kennen als de renaissance van de tram, waarbij de bouw van nieuw tramlijnen de kapstok vormde van een breder stadsvernieuwingprogramma. Kosten-batenanalyses beten zich stuk op deze tramprojecten, die vanuit een transporteconomische benadering als zuiver verlieslatende projecten moesten worden beschouwd (Prud'homme et al., 2011). Het is echter zo dat de politieke besluitvorming de meerwaarde van deze projecten als intrinsiek beschouwde, zelfs al kon deze niet aangetoond worden aan de hand van een kosten-batenanalyse (Nicolaisen et al., 2017). In feite kunnen we deze redenering doortrekken naar de meeste vormen van openbaar vervoer, waarvan de bestaansreden voor veel economen een raadsel is. Vanuit een bedrijfseconomische projectlogica zijn de meeste openbaarvervoersystemen in de westerse wereld - behoudens enkele uitzonderingen - structureel verlieslatend want niet levensvatbaar zonder een belangrijke subsidie (Van Goeverden et al., 2006). Voor ruimtelijke planners daarentegen is het openbaar vervoer slechts één instrument uit de gereedschapskist van de overheid, waarbij publieke middelen worden ingezet om de bebouwde omgeving kwalitatiever, schoner, aantrekkelijker en rechtvaardiger te maken, net zoals de bouw en het onderhoud van de openbare ruimte, sociale huisvesting, onderwijs- en zorginfrastructuur, en culturele en sportvoorzieningen.

7. Raakvlakken tussen transportplanning en ruimtelijke planning

Ruimtelijke planners denken holistisch en nemen een normatief perspectief aan. Zij willen de wereld veranderen en verbeteren, en doen daarvoor beroep op ingrepen in de bebouwde omgeving. Ruimtelijke planning vertrekt niet noodzakelijk van een rationeel-comprehensief model, wat betekent dat doelen en middelen meervoudig en veranderlijk kunnen zijn doorheen het proces van probleemdefiniëring, planning, implementatie en evaluatie. Transportplanners daarentegen hechten veel belang aan een rationele planningscyclus, denken vaker op projectniveau, en laten zich leiden door economische doelstellingen zoals het afstemmen van het aanbod aan infrastructuur op de vervoersvraag, stellen de 'match' tussen kosten en baten centraal, alsook een vlotte verkeersafwikkeling. In de planningspraktijk komen ruimtelijke planners en transportplanners elkaar echter op dagelijkse basis tegen. Ondanks de verschillen in achterliggende paradigma's en vocabularia houden ze zich met dezelfde geografische gebieden en met vergelijkbare problemen bezig. Er zijn dan ook meermaals pogingen gedaan om concepten uit de transportplanning te integreren in de ruimtelijke planning, en omgekeerd, en de vakgebieden zijn in de loop der tijd naar elkaar toegegroeid. Ruimtelijke planners en stedenbouwkundigen zijn steeds vaker geneigd om transport niet louter als één van de ruimtevrage sectoren te zien, die een plaats moet krijgen in de visie en het plan, maar wel als één van de belangrijkste sturende krachten waaraan de ruimtelijke visie moet worden opgehangen. Anderzijds zien transportplanners hun eigen activiteiten steeds minder vaak als een mechanistisch proces, waarbij doelen op voorhand vast liggen en infrastructuur enkel bedoeld is om de vervoersvraag te accommoderen. Ook transportplanners zien hun activiteiten vandaag als noodzakelijk ingebed in een ruimere maatschappelijke en ruimtelijke context, en transportplanningsprocessen worden steeds vaker geconcipeerd als geïntegreerde ruimtelijke planningsprocessen, waarbij stakeholderconsultatie centraal staat (Lindenau & Böhler-Baedeker, 2014).

Eenzijds hebben transportplanningsprocessen geleidelijk aan eigenschappen van ruimtelijke planningsprocessen overgenomen, wat onder meer heeft geleid tot de

ontwikkeling van de zogenaamde Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) (May, 2015). Anderzijds hebben ruimtelijke planners een aantal concepten ontwikkeld die aan transport een centrale positie toekent in het plan, binnen drie verschillende dimensies: (1) stedelijke vorm, (2) locatiebeleid en (3) stadsontwerp.

Stedelijke vorm verwijst naar de manier waarop in de ruimtelijke planning rekening wordt gehouden met randvoorwaarden die de vraag naar wegverkeer binnen de perken kunnen houden. Compacte ontwikkeling, eventueel binnen een polycentrisch systeem, is daar cruciaal. Locatiebeleid verwijst naar een strategie die het mobiliteitsprofiel van een activiteit probeert af te stemmen op het bereikbaarheidsprofiel. Op het openbaar vervoer georiënteerde ontwikkeling ('transit oriented development') is daarvan een voorbeeld. Stadsontwerp verwijst naar het aanpassen van de bebouwde omgeving aan de fietser, voetganger, openbaarvervoergebruiker en bij uitbreiding de bewoner, en het niet langer centraal stellen van de auto in de openbare ruimte. Recente evoluties waarbij de activiteiten van ruimtelijke planners en transportplanners binnen deze drie categorieën naar elkaar toegroeien zijn legio, maar een bespreking daarvan valt buiten het bestek van deze paper.

8. Conclusie

In deze paper verkenden we de kloof tussen de vakgebieden van enerzijds de ruimtelijke planning, en anderzijds de transportplanning. We deden dit aan de hand van een literatuurstudie en de observatie van een aantal recente ontwikkelingen.

Het schisma tussen beide disciplines gaat een heel eind terug in de tijd, en kan gedeeltelijk herleid worden tot de historische en academische wortels van beide vakgebieden. De ruimtelijke planning is ontstaan uit de stedenbouw, traditioneel gefocust op ruimtelijk ontwerp en daarmee verwant aan de architectuur, en heeft zich pas later tot een multidisciplinaire beleidswetenschap ontwikkeld. Transportplanning daarentegen heeft haar wortels in de economie, de ingenieurswetenschappen en de geografie. Pogingen om beide disciplines met elkaar te verenigen, bijvoorbeeld in het vakgebied van de planologie, hebben niet kunnen verhinderen dat er nog steeds sprake is van verschillende paradigma's en vocabularia. In de praktijk betekent dit onder meer dat transportplanningsprocessen sterk gestuurd worden door een rationeel-comprehensief model op basis van kwantificeerbare evaluatiecriteria. In ruimtelijke planningsprocessen wordt anderzijds meer belang gehecht aan stakeholderparticipatie, en is het gebruikelijk om moeilijk of niet kwantificeerbare criteria zoals omgevingskwaliteit, uitstraling of esthetiek op te nemen in project-evaluaties, alsook om doelstellingen te formuleren en bij te sturen aan de hand van een overkoepelende, dynamische visie op de toekomst.

Ondanks deze verschillen houden beide disciplines zich met dezelfde geografische gebieden en met vergelijkbare vraagstukken bezig. De noodzakelijke dialoog die daardoor op het terrein ontstaan is, heeft ertoe geleid dat concepten uit de ruimtelijke planning vandaag geïntegreerd worden in de transportplanning, en vice versa. Transportplanningsprocessen hebben nu ook aandacht voor meer overkoepelende maatschappelijke bekommernissen zoals leefbaarheid, duurzaamheid en participatie. Anderzijds gaan ruimtelijke planningsvoorstellen vandaag bewuster om met de impact van de verwachte hoeveelheid en aard van de mobiliteit die door het project in kwestie zal worden gegenereerd, binnen ideeën over stedelijke vorm, locatiebeleid en stadsontwerp.

In een analyse als de bovenstaande is het gevaar voor stereotypering nooit veraf. In de praktijk is het van belang dat de ingezette planningsexpertise multidisciplinair is, en is de dialoog tussen transportplanners, ruimtelijke planners en experts uit andere vakgebieden een essentiële randvoorwaarde om tot evenwichtige, kwalitatieve processen en projecten te komen.

Bibliografie

- Allmendinger, P. (2017). *Planning Theory*, 3rd edition. London: Red Globe Press.
- Beauregard, R. A. (2020). *Advanced Introduction to Planning Theory*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bertolini, L. (2017). *Planning the Mobile Metropolis: Transport for People, Places and the Planet*. London: Palgrave.
- Blauwens, G., De Baere, P., & Van de Voorde, E. (2002). *Transport Economics*. Antwerp: De Boeck.
- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2–3), 151–182.
- Brueckner, J. K. (2001). Urban sprawl: Lessons from urban economics. In W. G. Gale & J. R. Pack (Eds.), *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs* (pp. 65–89). Washington, DC: Brookings Institution.
- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296–312.
- De Casseres, J. M. (1937). Principles of planology: A contribution to the scientific foundation of town and country planning. *Town Planning Review*, 17(2), 103–114.
- Derudder, B., & van Meeteren, M. (2019). Engaging with “urban science”. *Urban Geography*, 40(4), 555–564.
- Gilbert, R., & Perl, A. (2008). *Transport Revolutions: Moving People and Freight Without Oil*. London: Earthscan / James & James.
- Kaszynski, W. (2000). *The American Highway: The History and Culture of Roads in the United States*. Jefferson, NC: McFarland & co.
- Lindenau, M., & Böhler-Baedeker, S. (2014). Citizen and stakeholder involvement: A precondition for sustainable urban mobility. *Transportation Research Procedia*, 4, 347–360.
- Macharis, C., De Witte, A., & Ampe, J. (2009). The multi-actor, multi-criteria analysis methodology (MAMCA) for the evaluation of transport projects: Theory and practice. *Journal of Advanced Transportation*, 43(2), 183–202.
- May, A. D. (2015). Encouraging good practice in the development of Sustainable Urban Mobility Plans. *Case Studies on Transport Policy*, 3, 3–11.
- Miller, H. J. (1991). Modelling accessibility using space-time prism concepts within geographical information systems. *International Journal of Geographical Information Systems*, 5(3), 287–301.
- Mouter, N., Annema, J. A., & van Wee, B. (2015). Managing the insolvable limitations of cost-benefit analysis: Results of an interview based study. *Transportation*, 42, 277–302.
- Naess, P. (2003). Urban structures and travel behaviour. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 3(2), 155–178.
- Nicolaisen, M. S., Mette, O., & Kristian, O. (2017). Vision vs. Evaluation – Case Studies of Light Rail Planning in Denmark. *European Journal of Spatial Development*, 65, 1–26.
- O'Brien, P. (1983). *Railways and the Economic Development of Western Europe, 1830-1914*. London: Palgrave Macmillan.
- Prud'homme, R., Koning, M., & Kopp, P. (2011). Substituting a tramway to a bus line in Paris: Costs and benefits. *Transport Policy*, 18(4), 563–572.
- Rodrigue, J.-P., Comtois, C., & Slack, B. (2016). *The Geography of Transport Systems*. London: Taylor and Francis.
- Shiple, R. (2002). Visioning in planning: Is the practice based on sound theory? *Environment and Planning A*, 34(1), 7–22.
- Spoormans, L., Navas-Carrillo, D., Zijlstra, H., & Pérez-Cano, T. (2019). Planning history of a Dutch new town: Analysing Lelystad through its residential neighbourhoods. *Urban Planning*, 4(3), 102–116.
- Van Goeverden, C., Rietveld, P., Koелеmeijer, J., & Peeters, P. (2006). Subsidies in public transport. *European Transport \ Trasporti Europei*, (32), 5–25.
- Verhoef, E. (1994). External effects and social costs of road transport. *Transportation Research Part A*, 28(4), 273–287.
- Wegener, M., & Fürst, F. (1999). *Land-Use Transport Interaction: State of the Art*. Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.

CORRESPONDENTIE

Adres

Het algemene correspondentieadres van de Stichting Planologische Discussiedagen is:
Stichting Planologische Discussiedagen
p/a Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. Erik van den Eijnden
Postbus 20901
2500EX Den Haag
Nederland
www.plandag.net

Vragen

Voor algemene vragen over de PlanDag kunt u mailen met info@plandag.net

- Een vraag van financiële aard over de PlanDag vanuit Vlaanderen kunt u richten aan financien-be@plandag.net
- Een vraag van financiële aard over de PlanDag vanuit Nederland kunt u richten aan financien-nl@plandag.net

Overige gegevens

- Het rekeningnummer van de Nederlandse PlanDag rekening is:
NL61 INGB 0004 2159 00
t.n.v. Stichting Planologische Discussiedagen te Amsterdam.
- Het rekeningnummer van de Belgische PlanDag rekening is: BE59 0011 7963 9026 op naam van Stichting Planologische Discussiedagen te Antwerpen.
- PlanDag en de Stichting Planologische Discussiedagen beschikken niet over een BTW-nummer.

COLOFON

Organisatie: Stichting Planologische Diskussiedagen
Website: www.plandag.net
Contact: info@plandag.net
Publicatiedatum: 8 oktober 2020
Uitgever: Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning, Groningen
Vormgeving: In Ontwerp, Assen



De PlanDag is een gezamenlijk initiatief van:

- Stichting Planologische Diskussiedagen (PDD)
- Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP)
- Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

Redactie

Geiske Bouma

Beitske Boonstra

Elke Vanempten

