

Verruimen

Bijdragen aan de PlanDag 2016

René van der Lecq
Elke Vanempten
(redactie)

De PlanDag 2016 is een gezamenlijk initiatief van de Stichting Planologische DiscussieDagen (PDD), de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

www.plandag.net

Ten geleide

Verruimen: maatschappelijk rendement met ruimtelijk talent

Het thema van de Plandag 2016 is verruimen. Ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken zijn een onderdeel en uiting van ruimere maatschappelijke opgaven zoals globalisering, demografie, klimaat, of energie. Ruimte vragen staan dus zelden tot nooit op zichzelf en vereisen een antwoord krijgen vanuit een ruimere context. De ruimtelijke professional is steeds meer een speler in het grotere geheel en dikwijls slechts een onderdeel van de oplossing van grote maatschappelijke opgaven. Die ‘netwerkpositie’ kan nieuwe kansen bieden om als coproducent een ruimtelijke agenda te voeren.

Het project “healthy urban boost” van de stad Utrecht geeft het voorbeeld van hoe een agenda rond gezondheid een impuls heeft gegeven om werk te maken van een structuurvisie en een hele reeks stadsprojecten. De ruimtelijke professionals hebben ruimtelijke concepten zoals het ontwikkelen van woon- en werkplekken op knooppunten van openbaar vervoer gekoppeld aan de maatschappelijke vraag de stad gezonder te maken. Een ander voorbeeld is de ambitie van de stad Gent om de meest kind- en jeugdvriendelijke stad van Vlaanderen te zijn. De ruimtelijke professionals ter plaatse hebben in het programma met speerpunten en acties duidelijk een reeks ruimtelijke objectieven, zoals inzetten op multifunctioneel ruimtegebruik en kwalitatieve verdichting, ingebracht.

De Plandag 2016 wil met het thema “verruimen” een discussie op gang brengen hoe we als beroepsgroep de verschillende verruimende contextfactoren als kans kunnen aanwenden. De hoogste tijd dus om de bril eens om te draaien en te kijken hoe we als speler in het grotere geheel en de agenda van burgers of partners kunnen mee instappen.

Themasessies

De collega’s uit de vakwereld werden uitgenodigd om vanuit eigen kennis en ervaring een paper te schrijven over hoe zij zich verruimen en verhouden tot al die verschillende contextfactoren.

1. Ruimtelijk-inhoudelijk verruimen

Inspiratoren: Valerie Dewaelheijns, KU Leuven & Frederik Lerouge, KU Leuven

Nederland en Vlaanderen hebben een vernieuwingsoperatie van de ruimte ingezet. De erfenis van de grootschalige ruimte-inname sinds de start van de industriële revolutie biedt kansen om onderbenutte onderdelen van de bebouwde ruimte een nieuw leven te geven. *Functionemenging* is hierbij meestal het devies. De proper geworden economische activiteiten, woonbehoeften, vragen naar buurtgroen, klimaatmaatregelen, hernieuwbare energieproductie, ... moeten allemaal worden *verweven* en samengebracht in onze stadswijken en dorpen. In de open ruimte doet zich een gelijkaardig fenomeen voor en nopen klimaatbestendigheid, het energievraagstuk en kwaliteitsvragen van de recreërende en belevende burger naar een *multifunctionele inrichting*.

2. Territoriaal verruimen

Inspirator: Martijn de Bruijn, Departement Ruimte Vlaanderen

Grenzen worden beslecht. Europese eenwording en ontwikkelingen aan de andere kant van de *bestuurlijke (lands)grenzen* bepaalt de ontwikkelingskansen van lokale besturen en regio's. De samenhang van het ruimtelijk systeem in de Noordwest-Europese delta is de laatste decennia behoorlijk versterkt. Het klassieke onderscheid tussen *landelijke en stedelijke* gemeenten houdt steeds minder stand als gevolg van allerhande functionele interactie zowel sociaal, economisch als ecologisch. De zeespiegelstijging en het drukkere gebruik van maritieme wateren betekent dat planningsopgaven op land zich verruimen naar wat gebeurt *op zee*.

3. Maatschappelijk en bestuurlijk-organisatorisch verruimen

Inspirator: Tim Devos, Studiebureau ndvr

De tijd van grote plannen van bovenaf en deze eenzijdig naar beneden laten doorwerken is voorbij. Ruimtelijke planning en ontwikkeling gebeuren meer en meer in *breed partnerschap* met lokale besturen, het maatschappelijk middenveld, academici en andere deskundigen. We zien ook dat het *burgerinitiatief* in sterke opmars is. De burger roert zich niet alleen meer in de discussie over haar leefomgeving maar is vandaag via internet en crowd-funding ook veel beter in staat zelf ruimte te maken. Tot slot zien we zowel in Nederland als in Vlaanderen een opmars van het *omgevings-denken* dat een uitdrukking geeft aan het meer integraal willen nadenken en beslissen over de ontwikkeling van de leefomgeving.

4. Juridisch-instrumenteel verruimen

Inspirator: Hans Leinfelder, KU Leuven, faculteit architectuur

Het ontwikkelen van de ruimte is steeds minder een kwestie van louter plannen en bestemmen. De ruimtelijke ordening verruimt daarom de *typisch ruimtelijke ordeningsinstrumenten* met bijvoorbeeld flexibele bestemmingsplannen, planologische ruil, verhandelbare ontwikkelingsrechten of een reserf aan communicatie-initiatieven. Ruimtelijke ontwikkeling behoeft een steeds *ruimer samenspel van soorten instrumenten van verschillende 'eigenaars'* om tot realisatie te komen. Landbouwfondsen, stedenfondsen, sociaaleconomische beleidsinstrumenten, ... we hebben ze allemaal nodig om de ruimte te ontwikkelen.

5. Verruimd vakmanschap

Inspirator: Jeroen Niemans, Platform 31

We begeven ons als ruimtelijke professional in een ruim netwerk van burgers, ondernemingen, experts, het maatschappelijk middenveld, overheden. We proberen linken te leggen tussen de vele contexten en afhankelijkheidsrelaties. We doen dit enerzijds met een sterke visie en verbindende competenties. Tegelijkertijd vereist deze rol ook veel nederigheid en empathie. Het begrijpen van de

andere partij en het geven van ruimte aan en je inschakelen in die andere logica zal steeds meer nodig zijn om resultaten op het terrein te boeken.

Excursie

Inpirator: team gemeente Tilburg

Over dit boek

Dit boek bundelt de paperbijdragen voor de Plandag 2016 per themasessie. De bijdragen geven inzicht in hoe ruimtelijke professionals via werkpraktijken en onderzoek nieuwe verbanden zoeken. De stellingen en opinies laat zien dat de rol van de ruimtelijke disciplines in de samenleving, het maatschappelijk en politiek debat en de onderzoekswereld in beweging blijft. De Plandag 2016 biedt een mooie gelegenheid deze beweging grondig met elkaar te bespreken.

Namens het bestuur van de Plandag, wensen wij u veel leesplezier en een verruimend dedat!

René van der Lecq,
Elke Vanempten

Organisatie en begunstigers

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, Delft) *voorzitter*

Peter Peeters (zelfstandig adviseur, Antwerpen) *penningmeester*

Elke Vanempten (Instituut voor Landbouw en Visserij (ILVO) en Departement Geografie, Vrije Universiteit Brussel (VUB) *secretaris*

Annelies Beek (Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG), Utrecht)

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

Friedel Filius (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag)

Hanna Lára Pálsdóttir (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag)

René van der Lecq (Departement Ruimte Vlaanderen, Vlaamse overheid, Brussel)

Rien Van de Wall (Agentschap Territoriale Ontwikkeling, Brussel)

De Stichting Planologische Diskussiedagen organiseert de PlanDag in samenwerking met de Beroepsvereniging van de Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP). De beroepsverenigingen zien een duidelijke meerwaarde in een regelmatige ontmoeting en discussie tussen leden van beide vakgemeenschappen. De planningspraktijk in Nederland en Vlaanderen kent immers een aantal gemeenschappelijke uitdagingen, die moeite van de discussie waard zijn. Het PlanDag bestuur dankt de verenigingen voor hun inzet in de voorbereiding van de PlanDag 2016.

De Plandag 2016 is mede mogelijk gemaakt dankzij de steun en de inzet van de gemeente Tilburg, locatie van de Plandag 2016.

Gemeente Tilburg
Gaststad 2016



Grote dank gaat uit naar de de sponsors van de PlanDag 2016:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Algemene sponsoring



Rijksoverheid

Vlaamse overheid

Algemene sponsoring



Antea Group

Sponsor 'PlanDag Prijs 2016'



OMGEVING

Sponsor 'Prijs voor de Jonge Planoloog'



Inhoudsopgave

<i>Ten geleide</i>	3
<i>Organisatie en begunstigers</i>	6
<i>Inhoudsopgave</i>	8
<i>Overzicht abstracts</i>	11
 <i>THEMA: RUIMTELIJK-INHOUDELIJK VERRUIMEN</i>	 27
<i>Interfaces van de Antwerpse 20ste eeuwse gordel</i>	
Michiel Dehaene	29
<i>‘Institutionele tuinen’, een schat aan potentieel te delen ruimte</i>	
Aurelie De Smet	41
<i>Multifunctionaliteit in gebiedsontwikkeling</i>	
Jurgen van der Heijden, Geertje van Engen	51
<i>Metropolitaan en Stedelijk Landschap</i>	
Yvonne Rijpers, Anastasia Chranioti	61
<i>Een environmental justice analyse voor Gent: hoe rechtvaardig is groen verdeeld over de stad?</i>	
Hélène Sambaer, Thomas Verbeek	67
 <i>THEMA: TERRITORIAAL VERRUIMEN</i>	 78
<i>Van droom naar daad</i>	
Valerie Dewaelheyns, Lies Messely	79
<i>Blinde Vlek</i>	
Merten Nefs, Riëtte Bosch, Ernst Bos, Jeroen Bootsma, Harry Boeschoten	91
<i>Het gebrek aan samenwerking in bereikbaarheidsstrategieën</i>	
Jochem Timmer	101
<i>Een nieuwe blik</i>	
Donica Buisman en David Dooghe	111
<i>Maatschappelijk rendement met landbouw-talent</i>	
Eva Kerselaers, Elke Vanempten, Anna Verhoeve en Elke Rogge	121
<i>Segmentatie van werklocaties toegepast op verschillende uitgangssituaties</i>	
Inge Pennincx, Sophie De Mulder, Jan Zaman	131

<i>Obstakels voor ruimtelijke integratie van de arbeidsmarkt in de Brusselse metropolitane regio</i>	_____
Joren Sansen, Nicolas Dewulf, Kobe Boussauw	141
THEMA: MAATSCHAPPELIJK EN BESTUURLIJK-ORGANISATORISCH VERRUIMEN	152
<i>Hyperdecentralisatie en afschuifplanologie in de strijd voor een mondiale concurrentiepositie</i>	_____
Martijn van den Bosch	153
<i>Op zoek naar realisaties van strategische keuzes</i>	_____
Griet Hanegreefs	163
<i>Experimenten rond het publieke in een gewoon dorp</i>	_____
Sarah Martens, Oswald Devisch	175
<i>Wereldwijde uitdagingen die vragen om lokale acties: Lokale duurzame energie initiatieven</i>	_____
Anneloes van Noordt	185
<i>Burgers laten plannen: een kwestie van gezond verstand?</i>	_____
Ann Pisman ^{1,2} , Peter Vervoort ¹	197
<i>Cogovernance bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen</i>	_____
Brent Roobaert	209
<i>Samen Sterk</i>	_____
Kathelijne Toebak, Sylvianne Van Butsele, Kathleen Maes, Sabine Weynants	221
<i>De patstelling voorbij? Complexe Infrastructuurprojecten in een Actor-Netwerk perspectief toegepast op het Ringland-initiatief.</i>	_____
Suzanne Van Brussel	231
THEMA: JURIDISCH-INSTRUMENTEEL VERRUIMEN	242
<i>Haalbaarheidsstudie leidingstraat</i>	_____
Kirsten Bomans, Marten Dugernier	243
<i>Na de verruiming</i>	_____
David Evers & Mark Willigers	249
<i>Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat</i>	_____
Erik Louw en Han Olden	259
<i>Omgevingsvisie Tilburg 2040</i>	_____
Susanne Vleeshouwers, Marco Visser en Annemoon Dilweg	269
<i>Bestemmingsplannen op dieet</i>	_____
Marjolijn Claeys, Hans Leinfelder	283
<i>Een derde van Vlaanderen vernieuwen</i>	_____

Geert Mertens ¹ , Guy Engelen ³ , Peter Willems ²	293
<i>Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming onder de Omgevingswet</i>	
Wim Tijssen	303
<i>Transformatie- en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen, kunnen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften deze uitdaging aan?</i>	
Katleen Vermeiren, Sophie De Mulder, Stijn Vanacker	315
<i>Zet de poorten van de stad open voor horeca!</i>	
Gijs Wanders, Arjan Steenbruggen, Olga Klooster, Tom de Koster, Mirjam Quax	327
THEMA: VERRUIMD VAKMANSCHAP	340
<i>Verruim uw vakmanschap</i>	
Bert ter Asvest	341
<i>Veranderende planningsculturen in Nederland en Vlaanderen</i>	
Clenn Kustermans	353
<i>'Exchanging experiences'</i>	
Willemijn Lofvers	365
<i>De tussenruimte als speelveld voor verruimde conventies voor planvorming.</i>	
Karolien Van Dyck & Stefanie Cornut	377
<i>Ken(nis voor) klimaatverandering</i>	389
Anne Witteveen	389
<i>De veranderende centraliteit in het netwerk van de Gentse havenbedrijven onder invloed van de Derde Industriële Revolutie</i>	
Kirsten Bal	401
<i>Van webscraping tot collaboratieve planning</i>	
Valerie Dewaelheyns en Isabelle Loris	413
<i>Super(woon)markten</i>	
Isabelle Loris ^{1,2} en Ann Pisman ¹	423
<i>Nieuwe technologie voorbij de hype</i>	
Jeroen van Schaik	435
<i>De territoriale monitors</i>	
Rien van de Wall *	447
<i>Excursie</i>	459
<i>Correspondentie</i>	460

Overzicht abstracts

Voor alle papers zijn abstracts aangeleverd, deze zijn in dit hoofdstuk op een alfabetische rij gezet op basis van de eerste auteur. Hierbij wordt per abstract tevens verwezen naar de paper verderop in deze bundel. In de bundel zijn de papers per sessie geclusterd.

Verruim uw vakmanschap, Participatie vraagt om nieuwe rollen: van ontwerper tot ondernemer – Bert ter Asvest

Verruim onze blik en zet een andere bril op. Met deze uitdaging kijk ik in dit artikel naar de ontwikkelingen in het vakmanschap van de ruimtelijke professional. Mijn blik richt zich in het bijzonder op de professional, die verschillende partijen betreft bij complexe opgaven. Ik sta eerst stil bij vier verschillende participatiemanieren, die vanaf de jaren negentig tot nu te onderscheiden zijn. Elke manier licht ik toe aan de hand van korte praktijkvoorbeelden. Vervolgens onderwerp ik de vier vormgevingsmanieren aan een nadere beschouwing. Dat brengt mij tot het inzicht dat vormgeving van participatie ook vanuit een wezenlijk andere denk- en doewijze kan worden beoefend. Design thinking helpt ons als ruimtelijke professional, laat ons een andere bril opzetten en verruimt ons vakmanschap.

De veranderende centraliteit in het netwerk van de Gentse havenbedrijven onder invloed van de Derde Industriële Revolutie: Casestudy van de Gentse biobrandstofcluster - Kirsten Bal

Deze paper gaat na welke fundamenteën van de Derde Industriële revolutie (DIR) reeds aanwezig zijn in de Gentse haven om de shift naar een nieuwe economie, waar groene energie centraal in zal staan, te verwezenlijken. Een belangrijke pijler van de DIR is dat we de bestaande energiestock moeten ‘verruimen’ door nieuwe alternatieve energievormen aan te spreken die minder belastend zijn voor het milieu dan de fossiele brandstoffen. Eén van deze vormen is biobrandstof, waarvan reeds een cluster aanwezig is in de Gentse haven. Een tweede trend die opkomt is de regionale clustering van bedrijven onder invloed van de globalisering. Er ontstaat een shift van territoriale verruiming naar territoriale concentratie. De directe omgeving van de onderneming wordt hoger gewaardeerd. De grootte van de individuele onderneming wordt minder belangrijk, de mate waarin de onderneming is ingebed in het netwerk van de cluster daarentegen wint net aan belang.

Haalbaarheidsstudie Leidingstraat: Het netwerkmodel als flexibel instrument voor omgevingsanalyse – Kirsten Bomans, Marten Dugernier

De Vlaamse Overheid wenst het transport via de pijpleiding als duurzaam transportmiddel verder te faciliteren. Een gecoördineerde aanpak, waarbij een brede leidingstraat over een lange afstand wordt gereserveerd, zal daarbij op termijn leiden tot een beter overdacht ruimtegebruik dan een ad hoc aanleg van diverse afzonderlijke leidingstroken. Antea Group onderzocht daarom voor Ruimte Vlaanderen de mogelijkheid voor het proactief reserveren van ruimte voor een leidingstraat van 70m breed, tussen Antwerpen en het Ruhrgebied, met aansluitingsmogelijkheden ter hoogte van de chemieclusters aan het ENA. Het onderzoek biedt een eerste inzicht in locatie-alternatieven voor de leidingstraat en geeft een aantal richtcijfers m.b.t. de verwachte impact vanuit verschillende

invalshoeken (ruimtelijk-landschappelijk, economisch en sociaal-maatschappelijk). Hiervoor wordt vertrokken vanuit een “netwerkconcept”. Stapsgewijs wordt – door de opbouw van een databank met diverse parameters – op zoek gegaan naar mogelijke segmenten en knooppunten van de leidingstraat, dus niet naar diverse autonome tracés. Een multicriteria-analyse brengt vervolgens de impact van mogelijke tracés (geselecteerd vanuit het netwerk) integraal in beeld. Omgekeerd kan ook onderzocht worden welke combinatie van segmenten “het beste scoort”, op basis van vooraf ingestelde parameters. De resultaten van de studie zijn teruggekoppeld met een grote groep van Vlaamse, provinciale en gemeentelijke actoren. Het netwerk heeft een hoge mate van flexibiliteit om aanpassingen door te voeren en optimale routes (opnieuw) te bepalen, waarbij ook onderlinge combinaties op basis van voortschrijdend inzicht relatief snel kunnen worden onderzocht. Dit maakt de methodiek daarom zeer bruikbaar om in te zetten in functie van geïntegreerde omgevingsanalyse.

Hyperdecentralisatie en afschuifplanologie in de strijd voor een mondiale concurrentiepositie – Martijn van den Bosch

Als uitgangspunt voor dit paper dient het rapport ‘Toekomst van de stad’ van de RLI. Dat rapport geeft een visie op de wijze waarop wij onze steden de komende jaren vorm moeten geven binnen de – mondiaal – veranderende sociaaleconomische context. Het rapport staat vol met sexy planologische termen zoals ‘borrowed-size’ en ‘zelforganisatie’, maar lijkt waarschuwend te klinken over de vergrote kans op sociale ongelijkheid bij zelforganisatie, weg te poetsen met termen als ‘diversiteit’ en ‘doe-democratie’. Over hoe deze begrippen en de implicaties ervan zich verhouden tot het publieke belang en een goede ruimtelijke ordening wordt gering uitgewijd. Hoewel dit ongeremde enthousiasme voor nieuwe planologische concepten en denkwijzen zeker niet onterecht is, blijft het wel noodzakelijk om een stap terug te zetten en met kritische blik te kijken naar de haalbaarheid, wenselijkheid en implicaties van deze nieuwe planologische visie. In dit paper wordt daarom aandacht besteed aan deze toekomstvisie voor de ruimtelijke ordeningspraktijk.

Een nieuwe blik – Donica Buisman, David Dooghe

Door ‘learning by doing’ ontwikkelde State of Flux een methodiek voor het activeren van lokale belanghebbenden bij een stedelijke gebiedsontwikkeling. Voordat concrete ontwerpen op tafel komen, wordt met een ‘Coalition of the Willing’ van bewoners, ondernemers, maatschappelijke partijen en overheden in co-creatie gewerkt aan het gebied. Het resultaat is een gedragen opdrachtgeverschap van verschillende partners, een programmastrategie op de korte termijn en een profielschets voor de langere termijn. De focus van State of Flux ligt op de publieke ruimte. Dit omdat deze cruciaal is voor succesvolle gebieden en daarmee voor succesvolle steden. Verder – en dat wordt nog niet ten volle beseft door vele planners en ontwerpers – creëert het vertrekken vanuit de publieke ruimte de mogelijkheid om een breed palet aan partners in de gebiedsontwikkeling te betrekken. De publieke ruimte is namelijk de plek waar ieders belang als vanzelfsprekend samenkomt, met als gevolg een sterker gevoel van gedeeld eigenaarschap. De methodiek vereist daarbij een verbreding van het planologische begrip ‘programma’. Gezamenlijke gebiedsontwikkeling vraagt om een gezamenlijke multidisciplinaire ‘programming’: de horeca-ondernemer pakt zijn terras aan, de bewoner helpt met het groen, de creatief zet een festival op, de gemeente pakt de routing aan. In deze paper zullen we kort ingaan op ‘lessons learned’ uit het toepassen van de methodiek in de praktijk en geven we een

doorkijk naar de toekomst. Zo werken we aan een toolbox -de Fluxkit- waarmee belanghebbende zelf, in co-creatie hun gebied kunnen (her)programmeren en/of (her)profilieren.

Bestemmingsplannen op dieet – Marjolijn Claeys, Hans Leinfelder

De robuustheid van bestemmingsplannen (RUP's) heeft er in Vlaanderen voor gezorgd dat beleidsmakers van nauw verwante beleidsdomeinen zoals milieu-, natuur-, landbouw-, en erfgoedbeleid hun eigen sectorale uitvoeringsinstrumenten wettelijk hebben gekoppeld aan (het goedkeuringsproces van) bestemmingsplannen. Ondanks het integrerende karakter van de ruimtelijke planning, heeft deze strategie geleid tot een formele overbelasting van bestemmingsplannen met sectorale beleidsdoelstellingen. Dit maakt de huidige bestemmingsplannen zwaarlijvig. Met als gevolg dat deze overladen bestemmingsplannen in Vlaanderen zeer kwetsbaar zijn in de rechtszaal en regelmatig worden geschorst of vernietigd door de Raad van State. De auteurs waren betrokken bij een vergelijkend onderzoek naar 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces'. Vanuit de vergelijking van de huidige Vlaamse aanpak met die in Nederland, Frankrijk, Duitsland en Finland zijn verschillende scenario's uitgewerkt voor een meer robuuste relatie tussen bestemmingsplannen en belangrijke politieke beslissingen over natuur, milieu en waterbeheer, ... Deze paper zal ingaan op de principes van een veelbelovend concept dat de huidige zwaarlijvige bestemmingsplannen op dieet zet en ze reduceert tot hun essentie, namelijk het aanbieden van een wettelijk kader voor de beoordeling van vergunningen. Het gewicht van bestemmingsplannen in de ruimtelijke planning laten afnemen, is vandaag echter alleen mogelijk als deze plannen worden gezien als één van de vele elementen in een meer omvattend holistisch planningsproces. Met andere woorden, het conceptueel herdenken van bestemmingsplannen is nodig, maar kan alleen worden gerealiseerd wanneer het integrale karakter van de ruimtelijke ordening als omgevingsplanning wordt erkend.

Interfaces van de Antwerpse 20ste eeuwse gordel: stedelijke drempels van het post-suburbaan landschap – Michiel Dehaene

De discussie over stadsvernieuwing verlegt zich in heel Europa van de binnenstad naar de stadsrand. Dat is een logische evolutie nadat flink wat aandacht ging naar het keren van de suburbane stadsvlucht en de desinvestering in de binnenstad die dit in de naoorlogse periode teweeg had gebracht. Bordeaux, Hamburg, Parijs, Zurich, Brussel, Antwerpen, sloegen alle aan het experimenteren en trommelden internationale ontwerpers op om over de toekomst van de metropoolregio na te denken. (Désveaux, D. and Siron, V. eds, 2012, Hellweg, U. eds, 2014, Architects Group Krokodil, eds, 2013, Grafe, C., Verhaert, I. et.al. eds, 2014,) Deze paper is een reflectie op het verdichtingsonderzoek dat de afgelopen jaren in de context van het daarvoor gecreëerde Labo XX werd uitgevoerd in Antwerpen. Deze paper is geen verslaglegging van dit onderzoek maar is een reflectie op de zoektocht naar een visie op verstedelijking die aansluiting vindt bij de dynamiek van een ontluikend post-surburbaan landschap. Verstedelijking wordt niet langer gezien als een territoriaal front maar als een te overschrijden drempel die plekken in een stedelijke organisatietoestand brengt. Vanuit deze visie wordt gezocht naar de plekken die klaar liggen om de stap naar een meer collectieve stedelijke organisatie te maken.

Van webscraping tot collaboratieve planning. Hoe een gedeelde ambitie leidt tot transdisciplinaire samenwerking – Valerie Dewaelheyns en Isabelle Loris

Binnen het Steunpunt Ruimte werden eerste stappen gezet richting ‘verruimd vakmanschap’ met wederzijds begrip tussen betrokken partijen en de inschakeling van de ruimtelijke planner in een andere logica. Het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen schuift ruimtelijk rendement naar voor als beleidsambitie. Herbruik van panden wordt beschouwd als één van de strategieën om dat rendement te realiseren. Het gebrek aan inzichten in ruimtelijke micro-dynamieken van de woonmarkt in Vlaanderen maakt het moeilijk om beleidsopties rond hergebruik te toetsen aan de realiteit. Lokale dynamieken van de woningmarkt zouden in kaart gebracht kunnen worden met beleidsondersteunende indicatoren. Essentiële informatie voor de berekening van dergelijke indicatoren is terug te vinden op het internet, via portaalsites voor immobiliënzoekertjes. Het is mogelijk om deze rijkdom aan gegevens van het web te ‘scrapen’ en op te slaan in een databank. Dit lijkt een eenvoudige en onafhankelijke manier van gegevensverzameling, maar technische en juridische knelpunten wijzen op de meerwaarde van samenwerking. Binnen een coproductie benadering werd verkend hoe beleid, onderzoek en private bedrijven kunnen samenwerken rond de ontwikkeling van indicatoren over micro-dynamieken van de woningmarkt. Via interviews met vertegenwoordigers van vastgoedportaalsites werden de context en win-wins van samenwerking duidelijk. Een kleinschalige maar effectieve samenwerking verhelderde aandachtspunten rond de afstemming van doelstellingen en belangen, en de organisatie van de samenwerking. Voor elke partij bleek samenwerken duidelijke opportuniteiten te bieden die niet bereikt kunnen worden door elke professional afzonderlijk. Dit was een stimulans om verdere samenwerking tussen beleid en private bedrijven te verkennen en zo een stap te zetten richting verruimd vakmanschap.

Van droom naar daad. De kracht van een concept in de governance van partnerschappen – Valerie Dewaelheyns, Lies Messely

Het traditionele partnerschap in gebiedsgerichte ontwikkelingsprocessen lijkt vaak daar te stoppen waar het burgerinitiatief begint. Toch hoeven beide niet geïsoleerd te zijn van elkaar. Om dit aan te tonen, focussen we op de governance van partnerschappen die ontstaan rond de concepten ‘streek’ en ‘tuincomplex’. Hoewel deze concepten weinig gemeenschappelijk lijken te hebben, zijn ze beide in staat om de blik van een groot aantal verschillende actoren te verruimen en hen te inspireren tot actie. Daarnaast kunnen beide concepten ingezet worden voor het bereiken van collectieve maatschappelijke doelstellingen. Uit de vergelijking blijkt dat de lokale schaalniveaus (XS tot L) de motor voor verandering zijn, waarbij hogere schaalniveaus (XL tot XXXL) een flexibel beleidskader en gemeenschappelijke richtlijnen zouden moeten ontwikkelen om lokale en zelfs private acties en initiatieven te begeleiden. Uit de analyse van het institutionaliseringsproces van de gebiedsgerichte werking rond het concept ‘streek’ vinden we drie dimensies terug die gezorgd hebben voor de overgang van droom naar daad: verbeelden, verkennen en verwezenlijken. Dezelfde dimensies komen ook naar voor bij de processen rond het concept ‘tuincomplex’. Het vergelijken van de governance van deze twee concepten brengt dus niet alleen een waaier aan actoren en partnerschappen in beeld, maar toont ook het belang aan van een inspirerend concept dat blikken verruimt en uitnodigt tot verkenning van partnerschappen en initiatieven. Dit laat toe om met behulp van de drie dimensies verbeelden, verkennen en verwezenlijken droom in daad om te zetten.

‘Institutionele tuinen’, een schat aan potentieel te delen ruimte - Aurelie De Smet

Dat groene ruimte onontbeerlijk is voor een aantrekkelijk stedelijk leefmilieu staat vast. Reeds in 1993 werden daarom voor Vlaanderen oppervlakte- en afstandsnormen voor groen geformuleerd in het onderzoek ‘Langetermijnplanning Groenvoorziening’ (AMINAL, 1993). In de praktijk blijkt echter dat de oppervlakte aan openbaar groen in veel gevallen ontoereikend is wil men deze normen halen. Vanuit deze vaststellingen richten we de aandacht in deze bijdrage op een specifieke categorie open ruimtes, die we ‘institutionele tuinen’ noemen. We geloven immers dat deze semi-private en/of semi-publieke ruimtes, horend bij instellingen (zoals ziekenhuizen, scholen, rusthuizen, sociale huisvestingsmaatschappijen, ...) en/of bedrijven, een ruimtelijke schat vertegenwoordigen, die aan de hand van creatieve (ruimtelijke) oplossingen en innovatieve (beheers) overeenkomsten voor een ruimer publiek betekenis zou kunnen krijgen. In deze bijdrage onderzoeken we wat er nodig is om de private logica, eigen aan deze plekken, te sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen.

Na de verruiming – David Evers & Mark Willigers

Tien jaar geleden had de Nota Ruimte als motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ en daarbij is een aanzienlijk deel van het verstedelijkingsbeleid van de Vinex aan provincies en gemeenten overgelaten. Slechts 43 ‘nationale belangen’ bleven dan over. Bij het uitbrengen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in 2011 is dit aantal teruggebracht tot 13, waardoor al het resterende verstedelijkingsbeleid van de Nota Ruimte van tafel is geveegd. Als vervanger is de zogenaamde Ladder voor Duurzame Verstedelijking geïntroduceerd: een motiveringseis voor alle bestemmingsplannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken. Het PBL heeft in 2014 berekend dat slechts 8% van gemeenten de regel volledig hadden nageleefd: het was duidelijk niet ingeburgerd in de Nederlandse planningscultuur. Sindsdien zijn meerdere plannen vanwege de ladder door de rechter vernietigd. Hierbij zijn enkele bijeffecten gesignaleerd: toenemende juridisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening en een neiging naar gedetailleerde bestemmingsplannen. Dit staat haaks op de geest van de ladder en de doelstelling van het Rijk om haar planologisch beleid te verruimen. In 2016 wordt de analyse opnieuw gedaan om te zien of deze regel nu wel doorgedrongen is in de gemeentelijke planningspraktijk. Tijdens deze Plandag worden de eerste resultaten van de tweede meting van de ladder gepresenteerd en tevens gereflecteerd op de jurisprudentie en bijeffecten.

Op zoek naar realisatie van strategische keuzes – Griet Hanegreefs

Ruimtelijke planning in Vlaanderen werd tot nog toe vooral centraal georganiseerd en in meerdere of mindere mate hiërarchisch vanuit de overheid aangestuurd. Naast deze hiërarchische visievorming over de ruimtelijke organisatie van onze samenleving, ontpoppen steeds meer initiatieven vanuit de samenleving zelf. Burgers pikken eenduidige beslissingen in een hiërarchisch gestuurd model niet langer en nemen in een netwerksamenlevingsmodel steeds meer zelf het initiatief om beslissingen te contesteren of om zelf alternatieven voor te stellen. Wat opvalt, is dat de besluitvorming in beide modellen, zowel bij top-down als bottom-up initiatieven, op een soort ondoordringbare kleilaag, een “barrière in de besluitvorming”, lijkt te stoten. In deze paper onderzoeken we binnen welke actuele maatschappelijke context strategische keuzes genomen worden, wie daarbij een vooraanstaande rol opneemt en welke belangen meespelen bij het initiëren van en beslissen over bepaalde ruimtelijke keuzes. Aan de hand het stationsomgevingsproject Gent Sint-Pieters, onderzoeken we of en hoe een strategische visie uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gerealiseerd wordt, wat daarbij de

onderlinge verhouding is tussen de verschillende sleutelactoren en welke barrières ontstaan en al dan niet overwonnen zijn. Of en hoe de overheid publieke belangen in de vorm van strategische keuzes tot uitvoering moet/kan brengen en wat voor andersoortige planning dit vergt is de focus voor verder onderzoek. Er is een nieuwe ruimtelijke vertaalslag nodig om strategische keuzes verstaanbaar, aanvaardbaar en tenslotte ook realiseerbaar te maken.

Multifunctionaliteit in gebiedsontwikkeling, Van investering naar co-investering – Jorgen van der Heijden, Geertje van Engen

Twintig jaar geleden liet het idee van ontwikkelingsplanologie zien dat de overheid niet langer alleen bepaalt wat wenselijk is in een gebied. Kort daarop liet het idee van uitnodigingsplanologie zien hoe de ene functie de andere in het gebied uitnodigt. Als meerdere functies in een gebied elkaar onderling versterken, is sprake van multifunctionaliteit: de ene investering bouwt voort op de andere, co-investering, door een nieuwe functie toe te voegen die de oude versterkt, en andersom. Zeker binnen stedelijke gebiedsontwikkeling kan er sprake zijn van een dergelijke multifunctionaliteit. Steeds meer mensen streven naar een gezonde en klimaatbestendige stad, waarin elementen als wonen, groen, water en vervoer samenkomen, verbonden via parken, groene daken en oppervlaktewater. Hieruit en uit het thema multifunctionaliteit in het algemeen volgt een agenda voor nieuwe stappen in de praktijk en voor verder onderzoek naar bijvoorbeeld verevening, handhaving en de nieuwe Omgevingswet.

Maatschappelijk rendement met landbouw-talent. Ruimte voor boeren en stedelingen – Eva Kerselaers, Elke Vanempen, Anna Verhoeve en Elke Rogge

Tegen 2020 zou meer dan 80% van de Europese bevolking in steden wonen. Hoe groter de steden, hoe belangrijker de rol van open ruimte in en om de stad. Zeker in sterk verstedelijkt Vlaanderen staat open ruimte echter steeds meer onder druk. Eén van de interne transformaties die daarbij een rol speelt is het gebruik van landbouwland door tuinen, hobbydieren en niet-agrarische economische ondernemingen. Onderzoeksdata tonen dat deze niet-landbouw-activiteiten een aanzienlijk percentage (gemiddeld 14,2%) van de landbouwruimte in Vlaanderen innemen. Dit creëert druk op het landbouwkundig functioneren, maar evengoed op andere vitale functies die open ruimte voor de maatschappij vervult. Een maatschappelijk debat dringt zich dan ook op: waar willen we naartoe met onze voedselproductie, waar kunnen nieuwe woonplekken nog vorm krijgen, hoe gaan we om met niet-agrarische ondernemingen in agrarisch gebied, en welke plaats krijgen activiteiten zoals tuinen en paardenweides? Het lijkt duidelijk dat open (landbouw)ruimte vrijwaren een algemeen maatschappelijk belang is, maar een evidentie is het allerm minst. Nadenken over hoe individuele doelstellingen uit recreatie, natuurontwikkeling, voedselproductie, ruraal ondernemerschap, ... samengebracht kunnen worden tot een sterker geheel is cruciaal, net als ruimte voor creatief experiment om via co-productie synergiën en collectieve winsten te doen ontstaan. Dergelijke synergiën worden reeds verkend binnen de ‘Pilotprojecten Productief Landschap’, een intensief begeleidingstraject met inzet van ontwerpend onderzoek voor innovatieve landbouw met een duidelijke ruimtelijke impact en maatschappelijke meerwaarde. Op die manier creëert landbouwtalent maatschappelijk rendement: de landbouw neemt een centrale rol op, als producent van voedsel, maar ook als beheerder van de publieke ruimte.

Veranderende planningsculturen in Nederland en Vlaanderen – Clenn Kustermans

Nederland en Vlaanderen zijn een regio die schittert in diversiteit. En ook weer niet, omdat wij elkaar, zoals burens doen, goed in de gaten houden en soortgelijke auto's rijden. Historisch zijn er twee verschillende planningsculturen ontstaan die vandaag, zoals culturen doen, anders reageren op de vraagstukken die voorliggen. En ook weer niet, omdat we rondtobben in gelijklopende trends in economie en maatschappij. Het artikel verkent de planningsculturen in de delta van de Lage Landen en toetst hoe deze culturen omgaan met de vraag naar verruiming van het vakgebied. Waarom verruiming? Als zelfkritische geesten herformuleren ruimtelijke planners constant hun rol in de maatschappij - wij zijn een evolutionair soortje. En waarom planningsculturen? Omdat ze sommige heroriëntaties onwaarschijnlijk maken of juist faciliteren. Het artikel focust daarbij op 'verruiming' in de zin van 'flexibiliteit in planning'. Omwille van het leesvermaak wordt het een wedstrijd Nederland vs. Vlaanderen in vijf rondes. 1) Wie scoort er beter op ruimtelijk-inhoudelijk vlak, waar om functiemenging wordt geroepen? 2) Waar bestaan de grootste potenties voor territoriale samenwerking? 3) Welke bestuurlijk-organisatorische context maakt het het best mogelijk om aan verruiming te doen? 4) Wie is instrumenteel beter geëquipeerd? 5) En wiens planner verbindt maatschappelijke belangen het best? Per ronde wordt afgewogen welke planningscultuur de meeste potentie heeft voor verruiming.

'Exchanging experiences', practicing between knowledge, skills and action –

Willemijn Lofvers

Object of research in this paper is the practice of planners embedded in local urban developments. Actor Network Theory is introduced as a theoretical framework to develop a first understanding of the applied relational strategies through the process of translation. An action research model was developed, called Stadsklas, to investigate performed roles and skills employed within local embedded practices. Four different roles are delineated (Devos & Lofvers 2015) defining the practices of inside-out positioned (Boonstra & Boelens 2011:100) professionals dealing with everyday complexities of urban transformation. In the final part we elaborate on the skills and competences of new professionals, its interrelation with an emerging 'new' planning attitude. This paper provides a next step in understanding how the planner can perform in 'undefined situations'.

Super(woon)markten – Isabelle Loris en Ann Pisman

Waar in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nog uitgegaan werd van het bijkomend aansnijden van woonzones en woonuitbreidingsgebieden, zij het weliswaar in stedelijke gebieden en kernen van het buitengebied, gaat zijn opvolger, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen een stap verder door te vertrekken van de idee dat de woonbehoeften kunnen opgevangen worden binnen het bestaande bebouwd weefsel. Het uitbreidingsverhaal wordt dus een radicaal verhaal van transformatie door hergebruik, verweving en verdichting. Die alternatieve veruimingsdoelstelling is op heden nog niet getoetst op haalbaarheid op het terrein. Dit artikel werkt een proof-of-concept uit van het begrip ruimtelijk rendement wat betreft het invullen van de toekomstige woonbehoeften via verweving en verdichting op supermarktsites. De haalbaarheid is afgetoetst met enkele grote marktspelers bij de supermarkten. Het onderzoek toont aan dat met beperkte verdichting de woonbehoefte voor de komende tien jaar binnen bestaande verharde ruimte kan opgevangen worden en meteen ook een vergroening van de buurt kan worden bereikt.

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat – Erik Louw, Han Olden

Nu de economie aantrekt wordt de vraag of we nog nieuwe bedrijventerreinen nodig hebben weer actueel. Bij het beantwoorden spelen ramingen vaak een belangrijke rol. Immers de behoefte aan nieuw terreinen moet met een vraagraming worden onderbouwd (o.a. bij het toepassen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Maar hoe goed zijn deze ramingen eigenlijk? Om deze vraag te beantwoorden hebben we verschillende ramingen geanalyseerd en vele second-opinion onderzoeken gereviewd. Daaruit blijkt dat het beleid voor bedrijventerreinen structureel gebaseerd is op een geraamde planningsopgave die boven de daadwerkelijke vraag ligt. De oorzaak hiervoor zit in de (beleidsmatige) keuzen die bij het toepassen van de ramingen worden gemaakt. Vaak wordt uitsluitend gewerkt met economisch optimistische scenario's en wordt ruimtebesparend beleid niet in de ramingen verwerkt. Hierdoor wordt de vraag systematisch te hoog ingeschat. Dit belemmert een effectieve toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking die is gericht op zorgvuldig ruimtegebruik.

Experimenten rond het publieke in een gewoon dorp – Sarah Martens, Oswald Devisch

In Hoepertingen (Borgloon) experimenteerden we met verschillende vormen van dialoog en interactie, -met burgers, organisaties en overheden- zoals wandelen, verbeelden, in scène zetten, prototyping, enz. De veranderingen in de regio en in het dorp vormden het uitgangspunt: wat gebeurt er, hoe komt dat, wat werkt en wat willen we versterken, wat willen we doen? Hoepertingen is een gewoon dorp, er is geen grote agenda, heel wat bewoners wonen er graag en goed. Hoepertingen is geen 'best-practice-voorbeeld' met innovatieve experimenten van zelfvoorziening. We zochten er naar manieren om een debat vorm te geven, en vervolgens hoe ideeën uit dat debat meer concreet te maken; 1:1, met nieuwe coalities en kleine acties. Telkens ging het over hoe een debat open en publiek kan zijn: zodat agenda's worden uitgesproken die toch verschillen, zodat diverse actoren kunnen instappen met een even zichtbare stem. Maar ook over hoe en waar zo een debat weer concreet en dagelijks wordt, zowel als waar het een betekenis krijgt in een grotere, maatschappelijke, ecologische of ruimtelijke agenda.

Een derde van Vlaanderen vernieuwen – Geert Mertens, Guy Engelen, Peter Willems

Transformeren in plaats van uitbreiden, dat is de boodschap in het witboek Beleidsplan Vlaanderen. Met het dynamisch landgebruiksmodel RuimteModel Vlaanderen is het ruimtebeslag van Vlaanderen nauwkeurig in kaart gebracht. We weten exact waar en hoeveel er is: 33 %. We weten ook wat er dagelijks bijkomt: 6 hectare, oftewel 12 voetbalvelden. De belangrijke gevolgen van dit groeiend ruimtegebruik zijn geanalyseerd. Iedereen beseft de urgentie en wil dit tempo verlagen. Maar wat is er nodig om onze ruimteconsumptie te verminderen? Kunnen we een ruimtelijke reduce, reuse, recycle in gang zetten? Een vernieuwing van het bestaande ruimtebeslag in Vlaanderen vereist een strategie op vele fronten. Regels en instrumenten moeten 'ge-reset' worden. Ruimtemakers moeten bewustgemaakt worden. Transformeren vereist maatwerk dat rekening houdt met wat een locatie kan dragen. Het beschikbaar juridisch bebouwbaar aanbod moet tegen het licht gehouden worden. En vele partners zullen hun steentje moeten bijdragen.

Blinde Vlek, metropolitaan landschap in de mondiale strijd om talent –

Merten Nefs, Riëtte Bosch, Ernst Bos, Jeroen Bootsma, Harry Boeschoten

De kwaliteit van landschap en leefomgeving is een blinde vlek in strategieën rond het vestigingsklimaat. De meest verklarende economische succesfactoren, zoals belastingklimaat, (kennis)infrastructuur, veiligheid en onderwijs liggen in westerse landen al grotendeels vast, zodat deze factoren minder ingezet kunnen worden in de concurrentiestrijd tussen steden. De zogenaamd ‘zachte’ factoren gaan dus een steeds belangrijkere rol spelen op de beleidsagenda’s. Landschap is daarmee een logisch vertrekpunt voor ruimtelijke plannen, (economisch) té belangrijk om als compensatie of restvulling te worden behandeld. Drie ingrediënten zijn daarbij onmisbaar: goed publiek en privaat leiderschap, een passende governance-structuur op regionale schaal en projecten die het landschap helpen ontwikkelen, behouden en ontsluiten. De publicatie Blind Spot (april 2016) biedt onderbouwing, inspiratie en concrete voorbeelden bij elk van die drie ingrediënten. Hoofdstuk 1 (The Big Leap) illustreert met voorbeelden hoe goed leiderschap een voorwaarde is voor het koppelen van landschap en kenniseconomie. Van verschillende metropolen wereldwijd komen voorbeelden aan bod van cruciale beslissingen van burgemeesters en andere bestuurders. In hoofdstuk 2 (Knowledge Habitat) worden de begrippen metropolitaan landschap, kenniseconomie en quality of life verder uitgewerkt. Met behulp van bestaand onderzoek wordt de relatie van gebruiker en landschap kwantitatief en kwalitatief bekeken. In hoofdstuk 3 worden lessen getrokken uit regio’s van 10 miljoen inwoners die qua welvaartsniveau vergelijkbaar zijn met de Deltametropool NL. Onze uiteengelegde landbouw-, fiets- en watermetropool kan zich op meerdere niveaus aan deze voorbeelden spiegelen en de ervaringen benutten in beleid en concrete opgaven.

Wereldwijde uitdagingen die vragen om lokale acties: Lokale duurzame energie initiatieven – Anneloes van Noordt

Koolstof mitigatie, energie waarborging en het tegengaan van energiearmoede zijn drie energievraagstukken die elkaar wederzijds beïnvloeden. Ze vragen samen om een transformatie van het energiesysteem naar meer duurzame energie. Deze transformatie betekent een grondige herziening van het energiesysteem als geheel waarbij aandacht moet zijn voor zowel grootschalige als kleinschalige productie. Bovendien zal deze transitie een vergaand effect hebben op de relatie tussen ruimte, ruimtelijk beleid en het energiesysteem. Lokale potenties voor het produceren van duurzame energie en het bereiken van een hogere energie-efficiëntie zijn cruciaal. Doordat duurzame energie projecten op veel meer plaatsen een impact gaan hebben is het des te belangrijker dat deze projecten lokaal ondersteund worden. Burgerinitiatieven zouden één van de manieren kunnen vormen om lokale projecten op te starten en lokaal draagvlak voor de energietransitie te verkrijgen. Deze paper verkent het kader geschapen door de energietransitie waarin burgerinitiatieven voor duurzame energie opkomen vanuit een ruimtelijke invalshoek.

Segmentatie van werklocaties toegepast op verschillende uitgangssituatie – Inge Pennincx, Sophie De Mulder, Jan Zaman

In 2015 liet Ruimte Vlaanderen onderzoek uitvoeren rond bedrijfslocaties. Uit deze studie komt naar voor dat het redeneren vanuit product-markt-combinaties voordelen heeft tav een ruimtelijk beleid

gebaseerd op de categorieën van het RSV. Dit impliceert een soort van beheer van segmentatie op subregionaal niveau. De focus voor de vervolgstudie is om rond specifieke bestaande werklocaties te zoeken naar de potenties voor verdere ontwikkeling. Bedrijfslocaties maken deel uit van het stedelijk weefsel waar er ‘ruimte voor jobs en vaardigheden’ en ‘productie van toegevoegde waarde’ is en moet blijven. Uitgangspunt van caseonderzoek is het behoud van ruimte voor productie, verduidelijking van de potenties van het terrein voor één of meerdere segmenten, inzet van ontwerp, instrumentarium en haalbaarheid als marktgegevens. De ruimtelijke planner moet plots meer redeneren vanuit de vastgoedmarkt en micro-economie en vertrouwd worden met business-cases die veeleer aan het bedrijf gebonden zijn dan aan de overheid als ontwikkelaar.

Burgers laten plannen: een kwestie van gezond verstand? – Ann Pisman, Peter Vervoort

Ruimtelijk beleid ontwikkelen is traditioneel een taak voor de overheid. Uiteraard wordt dit beleid gemaakt samen met tal van andere actoren, gaande van lokale besturen, het maatschappelijk middenveld, deskundigen tot burgers. Hoe langer hoe meer maakt het plannen van bovenaf plaats voor een model waarin actoren als gelijkwaardige partners ruimtelijke processen vorm geven. Ook burgerinitiatieven eisen een plaats op in dit netwerk. In de paper wordt ingezoomd op diverse bottom-up initiatieven in de wijk Sint-Pieters-Buiten in Gent. Een groep actieve buurtbewoners schreef samen in 2012 een buurtmanifest waarin ze hun visie op de toekomst van de wijk weergaven. Dit buurtmanifest werd becommentarieerd door lokale politici op een verkiezingsdebat in aanloop van de lokale verkiezingen. Hierdoor is een lokale dynamiek ontstaan die tot acties heeft geleid waarin burgers en lokale overheid elkaar hebben gevonden: een verkeerscirculatieplan, concrete voorstellen voor het heropenen van trage wegen, afspraken met de Hogeschool Gent om delen van hun terrein tijdelijk te laten gebruiken door de buurt, ... De initiatieven verruimen de inhoudelijke scope van de traditionele planningswereld. Ze vragen aandacht voor leefkwaliteit, welzijn en het inrichten van de publieke ruimte voor de effectieve gebruikers. De thema's worden ook door de Vlaamse overheid in de voorbereidende teksten van het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen geïntroduceerd. Maar ze dagen ook uit om na te denken over representativiteit, burgerverzet versus burgerinitiatieven, algemeen belang versus privaat belang en de rol van de andere actoren zoals de diverse overheden.

Metropolitaan en Stedelijk Landschap, De Stadsnatuur kaart van Rotterdam - Yvonne Rijpers, Anastasia Chranioti

Stad en natuur zijn geen aparte entiteiten. Groen en dieren – wild of tam – zijn een inherent onderdeel van het stedelijk leven en worden door stedelingen gewaardeerd als een bijdrage aan de kwaliteit van leven. Rotterdam is welbekend voor zijn innovatieve architectuur en moderne uiterlijk. Echter, Rotterdam heeft ook veel parken, stadstuinen en productietuinen die het imago en de beleving van de stad door bewoners en bezoekers bepalen. LOLA landscape architects en Vereniging Deltametropool hebben de Nieuwe Stadsnatuur Kaart van Rotterdam ontwikkeld. Deze kaart toont de grote stadsparken, de traditionele volkstuinten, maar ook de nieuwe gemeenschappelijke buurttuinen en productietuinen die het verschil maken in de hedendaagse stedelijke beleving. Als de traditionele en nieuwe stedelijke natuur wordt verbonden door ‘vergeten’ groen structuren en nieuwe verbindingen, kan een dicht stadsnatuur netwerk ontstaan dat onze leefkwaliteit verbetert.

Cogovernance bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Brent Roobaert

In 2011 besliste de Vlaamse regering om een nieuw beleidsplan op te stellen volgens de Europese procedure: Groenboek, Witboek en Beleidsplan. Het nieuwe beleidsplan moet worden opgemaakt vanuit cogovernance. De hoofdvraag die werd onderzocht, is de volgende: In welke mate is er sprake van een cogovernance traject naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in de periode juli 2009 tot en met juli 2015? De mate waarin er kan gesproken worden over cogovernance werd beantwoord aan de hand van twee deelvragen (proces en inhoud). Om een antwoord te bieden op deze deelvragen werden een tiental elementen onderzocht. Er werd gekozen voor een kwalitatief analyseproces. Uit het gevoerde onderzoek blijkt dat het “participatieproces” niet voldoende draagvlak heeft gecreëerd bij de actoren. Bovendien volstaan het Groenboek en ontwerp van Witboek niet als inhoudelijk resultaat. Deze paper vormt de samenvatting van mijn thesis geschreven binnen de richting Bestuurskunde.

Een environmental justice analyse voor Gent: hoe rechtvaardig is groen verdeeld over de stad? – Hélène Sambaer, Thomas Verbeek

Het doel om van de stad een gezonde en leefbare plek te maken, laat ook Gent niet onberoerd. Daarom zet de stad in op het voorzien van voldoende groen in de woonomgeving. In het kader van het Groenstructuurplan werd het huidige aanbod groene ruimte geanalyseerd. Hieruit blijkt dat het doel om in sommige wijken per inwoner 10 m² recreatief groen te voorzien nog lang niet is gerealiseerd. Vooral de binnenstad heeft nood aan bijkomend groen. De huidige beleidsdoelstellingen van de stad Gent worden hierop geënt. De vraag stelt zich echter of dit criterium niet verruimd moet worden en er ook andere factoren, naast de ruimtelijke verdeling, in rekening moeten worden gebracht bij het uitzetten van de beleidsprioriteiten. Hier wordt gekozen om te focussen op de sociale verdeling van groene ruimte over verschillende kansengroepen. Deze aanpak staat in relatie tot het begrip environmental justice dat de laatste jaren steeds meer weerklank vindt in stadsplanning. Om na te gaan of sociale ongelijkheid bestaat in de verdeling van groene ruimte zijn data noodzakelijk. Daarom wordt een GIS-analyse uitgevoerd naar de relatie tussen groene ruimte en sociaal-economische status in Gent. De relaties worden statistisch onderbouwd door middel van een correlatieanalyse. Hieruit blijkt dat er een verband bestaat tussen beide factoren en dat zwakkere sociaal-economische groepen gemiddeld minder groen in hun woonomgeving hebben. De resultaten worden echter met een kritisch oog bekeken. Het is niet vanzelfsprekend om dit concept van environmental justice te implementeren in het beleid, gezien dit belangrijke ethische en politieke keuzes vergt.

Obstakels voor ruimtelijke integratie van de arbeidsmarkt in de Brusselse metropolitane regio – Joren Sansen, Nicolas Dewulf, Kobe Boussauw

Het Brusselse metropolitane gebied wordt gekenmerkt door een diversiteit aan uitdagingen rond dagelijkse woon- en werkmobiliteit, en de moeilijke afstemming van vraag en aanbod binnen de ruimere, gewestgrensoverschrijdende, Brusselse arbeidsmarkt. Ondanks het fenomeen van stadsregionale integratie, waardoor de meeste stedelijke agglomeraties in Europa vandaag gekenmerkt worden, is het planningssysteem in België nauwelijks aangepast aan het omgaan met gewestgrensoverschrijdende ruimtelijke ontwikkeling. Dit is onder meer zichtbaar in het gebrek aan afstemming tussen de verschillende stedelijke ontwikkelingsprojecten in de omgeving van de Brusselse gewestgrens, of in de vaststelling dat de Brusselse metrolijnen nergens de gewestgrens

oversteken (met een extreem hoog aandeel autopenelaars onder de inwoners van de Vlaamse rand tot gevolg). Deze onderzoekspaper belicht de vermeende ruimtelijke discrepantie tussen de arbeids- en de woonmarkt (de zogenaamde sociaal-ruimtelijke mismatch) in Brussel en de Rand. Aan de hand van enkele verkennende analyses zullen we in deze paper aantonen dat het BHG en de Rand met contrasterende evoluties te maken hebben. Ten eerste blijkt er een toenemende sociale polarisatie en ruimtelijke segregatie binnen het BHG: centrale stadsdelen, en met name de westelijke sikkels rond het Brusselse centrum kampen met relatief lage inkomens en een toenemend aandeel laaggeschoolden waaronder steeds meer werklozen. Ten tweede bevindt de werkgelegenheidsgroei zich de laatste decennia voornamelijk in de Rand, en veel minder in het BHG zelf. Deze zogenaamde suburbanisatie van (semi)industriële, producerende en logistieke bedrijvigheid voedt de sociaal-ruimtelijke mismatch, waardoor er zich een ‘omgekeerde’ pendelbeweging van het BHG naar de Rand heeft ontwikkeld.

Nieuwe technologie voorbij de hype: beleid, strategie en verkenningen in Zuid-Holland – Jeroen van Schaik

Digitalisering van en in onze leefomgeving houdt zowel een belofte als een bedreiging in zich. Meesurfend op de golf van ‘smart cities’ en ‘smart urbanism’ zijn gemeenten, regio’s, provincies en het Rijk zich aan het bezinnen op hun positie in het debat over de maatschappelijke implicaties van nieuwe technologie. Dat geldt ook voor bedrijven en netwerkorganisaties in het bedrijfsleven. In dit artikel analyseren we of en hoe digitalisering structureel onderdeel aan het worden is van de beleidspraktijk. Het artikel is gebaseerd op 25 interviews met gemeenten, netwerkorganisaties, bedrijfsleven en regio’s in Zuid-Holland, aangevuld met bevindingen uit enkele werksessies binnen de provincie Zuid-Holland, een expert meeting met kennisinstellingen, beleidsanalyse en een beknopte institutionele analyse. We onderzoeken welke invalshoeken worden gebruikt en welke beleidsnetwerken er worden gebouwd. We ontleden de onderliggende motieven om technologie te omarmen of om je zorgen te maken. Kernvraag is of er sprake is van de opkomst van een nieuw robuust stelsel van beleid en strategie en, zo ja, hoe dat eruit ziet en waaromheen dat draait. We ontleden waar in dit stelsel de witte vlekken zitten en doen een voorzet voor nader onderzoek, strategieontwikkeling en verkenning om deze vlekken in te gaan kleuren.

Het gebrek aan samenwerking in bereikbaarheidsstrategieën – Jochem Timmer

Bereikbaarheid is een essentiële voorwaarde voor vitale en veerkrachtige stedelijke regio’s. Niet voor niets wordt door alle overheidslagen hier flink geïnvesteerd. En hoewel het belang van een goede bereikbaarheid breed gedeeld wordt, is de samenhang in beleid vaak verre van optimaal. In Nederland worden bereikbaarheidsopgaven aangepakt via een sectorale benadering. Waar de werelden van railexploitatie, infrastructuurplanning en ruimtelijk beleid eigen disciplines en instituties hebben en een eigen taal en cultuur van werken kennen. Efficiënt bereikbaarheidsbeleid vraagt, veel meer dan nu het geval is, om grensoverschrijdend denken én doen. Dit vraagt om betere samenwerking; zowel tussen overheden als binnen overheden tussen sectoren. Een goede uitvoering vraagt daarnaast ook om nauwe betrokkenheid van andere partijen als ontwikkelaars, vervoerders, eigenaren en gebruikers. Ook in de planvoorbereidingsfase. Nieuwe instrumenten als Alliantievorming, stedelijke herverkaveling of business improvement districts bieden hiervoor handvatten.

Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming onder de Omgevingswet – Wim Tijssen

De huidige wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving is versnipperd. De Wet ruimtelijke ordening houdt zich met de fysieke leefomgeving bezig, maar ook de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming enz. Resultaat van deze versnippering is dat iedereen en uiteindelijk niemand het voor het zeggen heeft. De aan de Wet ruimtelijke ordening toebedeelde rol om de (tegengestelde) claims op de fysieke ruimte tegen elkaar af te wegen en een keuze te maken heeft de ruimtelijke ordening niet waar kunnen maken. Om die reden heeft Jan Pronk als minister voor ruimtelijke ordening het Ministerie zelf betiteld als Ministerie voor Ruimtelijke Aanpassing. Het Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (nu Infrastructuur en Milieu) beschikt(e) niet over eigen middelen en moe(s)t te biecht bij collega-departementen om gelden beschikbaar te krijgen. Die gelden werden beschikbaar gesteld onder het motto: wie betaalt, bepaalt waarmee de beleidsvoornemens van de ruimtelijke ordening achter de horizon verdwenen. Dit speelveld wordt achter ons gelaten met de invoering van de Omgevingswet in 2018. Ruimtelijke ordening wordt fysieke leefomgeving en onder deze paraplu worden 26 fysieke wetten geïntegreerd. Daarmee werkt de Omgevingswet als geestverruimend middel. Om creatief aan de slag te gaan met de Omgevingswet zal ‘cold turkey’ moeten worden afgekickt. Deze geestverruiming wordt doorgezet naar het omgevingsplan met de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan als dé geestverruiming. Niet alleen regels over de ruimtelijke ordening, maar ook alle overige regels qua fysieke leefomgeving (moeten) worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Deze verruimde reikwijdte als geestverruiming heeft als groot voordeel dat claims op de fysieke ruimte tegen elkaar uitgeruild kunnen worden op voorwaarde dat er onder de streep sprake is van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het smallere bestemmingsplan faalt in deze situatie noodgedwongen. Geen van de fysieke wetten heeft in het huidige stelsel het primaat en al deze wetten hebben een zelfstandig bestaansrecht ten opzichte van elkaar (in juridische termen het fenomeen van de twee- of meersporigheid) met als resultaat een patstelling waarbij geen van de belangen het onderspit wil delven ten opzichte van de ander op straffe van gezichtsverlies. De Omgevingswet gaat deze patstelling doorbreken en kan daarom met recht en rede als een geestverruimend middel worden betiteld. Nu de Omgevingswet deze uitdaging biedt is het ook zaak dat de wet zijn follow up krijgt met onder invloed verkerende organisaties en hun medewerkers. Alleen dan zal de samenleving de vruchten plukken van de Omgevingswet zoals dat tot uitdrukking wordt gebracht in de ondertitel van de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling met waarborgen voor kwaliteit.

Samen Sterk – Kathelijne Toebak, Sylvianne Van Butsele, Kathleen Maes, Sabine Weynants

Deze paper gaat in op waarom samenwerken en hoe incorporeren met het oog op een gebiedsgericht interbestuurlijk samenspel. Met welke condities en succesfactoren moeten we rekening houden? Welke processtappen zijn cruciaal om resultaten te halen? We toetsen de theorie aan de praktijk en formuleren aanbevelingen richting succesvolle samenwerking in de ruimtelijke ontwikkeling.

De territoriale monitors – Rien Van de Wall

Sinds een vijftal jaar werkt het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan een reeks monitors, die verschillende types gemeenschapsvoorzieningen

op het gewestelijk grondgebied in kaart brengen. Zo kwam in 2012 de monitor van het schoolaanbod tot stand, en momenteel wordt een monitor van de culturele voorzieningen op poten gezet.

Voor het ATO, dat in de nabije toekomst zal opgaan in het Brussels Planningsbureau, vormen deze monitors een ondersteunende tool bij het uitwerken van programma's voor stadsvernieuwing en de ontwikkeling van de strategische zones. De monitors zijn immers een belangrijke en voortdurend bijgewerkte bron van informatie, op basis waarvan ruimtelijke analyses kunnen worden uitgevoerd. De monitors worden echter opgevat op zo'n manier, dat zij tevens tegemoetkomen aan een aantal behoeften van de sectoren in kwestie: het bundelen van gefragmenteerde gegevens en het aanmaken van nog niet bestaande gegevens, het vaststellen van eventuele infrastructurele tekorten, het maken van prognoses etc. Bovendien creëren de monitorprojecten een dynamiek van intrasectorale samenwerking, die niet steeds vanzelfsprekend is. In de paper behandelen we onder meer de context waarin de monitors tot stand kwamen en komen, de wijze waarop het ATO zich in de bestaande netwerken heeft gepositioneerd en deze heeft versterkt, alsook de verschillende kanalen via dewelke data worden ingezameld.

De patstelling voorbij? Complexe Infrastructuurprojecten in een Actor-Netwerk perspectief toegepast op het Ringland-initiatief – Suzanne Van Brussel

Tegenwoordig stranden steeds meer grote infrastructuurprojecten in Vlaanderen. Ze lopen oeverloze vertraging op en riskeren zich een steeds beter georganiseerde oppositie op de hals te halen. Typisch voor deze complexe infrastructuurprojecten is de uitdaging om de diverse ruimteclaims en bijhorende effecten voor het milieu, de gezondheid en de leefbaarheid tot een gedeeld compromis uit te werken. Maar hier loopt het nu net fout bij de huidige planningsprocessen; het aantal betrokken actoren bij het plannen van deze complexe materie ligt op voorhand vast en houdt enkel rekening met de gevestigde infrastructuuractoren. Niche-actoren of bewonersgroepen die bij de transitie naar een duurzame mobiliteit onontbeerlijk zijn, worden buitengesloten en tekenen verzet aan, waardoor de projecten procedureslagen worden. De vraag is hoe het planningsproces eruit moet zien wil het dergelijke calvarietochten overstijgen. De situationele Living Lab (LL) benadering wint in deze planningscontext aan belang. Het daarbij adopteren van een actor-netwerk perspectief geeft inzicht in de opportuniteiten voor een oplossing; het karteren van de belangrijkste actoren, hun waarden en achterban, creëert immers mogelijkheden om te navigeren doorheen de complexiteit en subsystemen (beleidsarena's) te identificeren om een gedeelde visie en project te bereiken. In deze paper doen we de toepassing voor het Ringlandinitiatief, dat kan gezien worden als een LL in de marge van het Oosterweelproject. Deze paper werpt een licht op de actor-netwerk ontwikkeling van Ringland, dat tracht om die patstelling te doorbreken. Waar liggen de opportuniteiten en kansen voor succes en wat kan het gevoerde beleid ervan opsteken?

De tussenruimte als speelveld voor verruimde conventies voor planvorming – Karolien Van Dyck en Stefanie Cornut

Het inzicht dat ruimte schaars is, dwingt ons tot een doordachte inzet van de beschikbare ruimte. De planvorming die hieraan betekenis geeft, is vandaag sterk gericht op consumenten en op het vervullen van specifieke behoeften, zoals bijvoorbeeld wonen. Dit laat weinig ruimte voor nieuwe invalshoeken of benaderingen van de ruimte. We stellen vast dat een type ruimte bestaat dat andere insteken wel mogelijk maakt, namelijk 'de tussenruimte' of 'het pauzelandchap' (De Smet, 2013). Dit zijn plaatsen

of een netwerk van plaatsen die ‘tijdelijk buiten gebruik’ geraakten en daardoor een vorm van open ruimte zijn. De tussenruimte kenmerkt zich door het vrij zijn van conventies en verwachtingen, het zogenaamde hetero-topia (Foucault, 1984). Ze biedt ruimtelijke transparantie en leegte, maar ook geestelijke openheid. De tussenruimte bezit de kans om de huidige planvorming te verruimen naar producenten en vormt een testbodem voor nieuwe ideeën. Ze activeert mensen om mee steden te maken en te hermaken, om zo hun ‘right to the city’ op te nemen (Harvey, 2008). Het doel van de paper is dan ook om aan de hand van de bestaande literatuur te komen tot een pleidooi dat de kansen van deze tussenruimte valoriseert. Daarnaast besteden we aandacht aan het proces om deze verruimde planvorming tot stand te laten komen. Tot slot leveren we zelf een bijdrage aan de instrumenten die een dergelijk proces mogelijk kunnen maken vanuit onze inzichten als adviseurs van ruimtelijke processen.

Transformatie- en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen: kunnen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften deze uitdaging aan? – Katleen Vermeiren, Sophie De Mulder, Stijn Vanacker

Met het beleidsplan Ruimte Vlaanderen wenst de Vlaamse regering in de toekomst een strategisch, dynamische en realisatiegericht ruimtelijk beleid te voeren. Binnen deze beleidsvisie is er bijzondere aandacht voor een goede instrumentenmix en aangepaste regelgeving, onder meer met het oog op het verhogen van het ruimtelijk rendement. Via intensiveren, verweven, hergebruik en tijdelijk gebruik wordt gestreefd naar het verschuiven van de focus van een “uitbreidingspolitiek” naar “transformatiepolitiek”. In de toekomst zal de bestaande ruimte anders gebruikt worden en wordt dit mogelijk gemaakt met de juiste instrumenten. De centrale onderzoeksvraag is: kunnen de huidige instrumenten de uitdaging van transformatie aan, of zijn ze daarvoor verouderd en onvoldoende flexibel? Deze paper neemt de bijzondere plannen van aanleg onder de loep en zoekt relaties met het vergunningenbeleid.

Omgevingsvisie Tilburg 2040. Een drieluik – Susanne Vleeshouwers, Marco Visser en Annemoon Dilweg

Tilburg werkt aan een vitale, toekomstbestendige stad. Dat is geen luxe, maar noodzaak. Globalisering dwingt ons na te denken hoe we als stad een rol kunnen vervullen in de internationale concurrentiestrijd en hoe we onze positie in het stedelijke netwerk van BrabantStad en op (inter-) nationaal niveau kunnen versterken. We hebben een stip op de horizon geformuleerd. Maatschappelijke opgaven in plaats van oplossingen staan centraal. "Dansen tussen de schalen" is ons devies. Maatwerk en meerwaarde zijn kernbegrippen. Niet het systeem is leidend; het instrumentarium is volgend om de ambities van de stad mogelijk te maken. De meerwaarde van initiatieven beoordelen we vanuit een integraal perspectief: people, planet en profit zijn in balans. Die kapitalen willen we niet uitputten. Verbinding en optimaal evenwicht van de kapitalen op het schaalniveau van de stad zijn dus noodzakelijk. Dat past bij de nieuwe rol van de gemeente. Gelijkwaardigheid in participatie staat voorop. Bescheidenheid past. Een nieuwe fase in de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk is ingetreden: bij de visievorming én in de uitvoering.

Zet de stadspoorten open voor horeca! – Gijs Wanders, Arjan Steenbruggen, Olga Klooster, Tom de Koster, Mirjam Quax

Horeca is een breed begrip, omvat vele bedrijfspvormen en raakt vele ruimtelijke facetten. Denk naast de traditionele hotels-restaurants-café's ook aan mengvormen van horeca en detailhandel, terrassen of sluitingstijden. Met voorbeelden uit de vier gemeenten bieden we inzicht in de horecagerelateerde regelgeving en de af te wegen gevolgen. De stadspoorten open zetten voor horeca is nodig om binnensteden aantrekkelijk te houden en tegemoet te komen aan wensen van consumenten. Gelet op de vele belangen in een stedelijke context zijn soms specifieke regels en afspraken noodzakelijk. De rol van de ruimtelijk professional bestaat uit faciliteren en in goede banen leiden. Een helicopterview of brede blik is daarbij van groot belang. De poorten van de stad open zetten voor horeca is – met de gepresenteerde inzichten in het achterhoofd – goed mogelijk. Lokaal integraal maatwerk is een belangrijke randvoorwaarde om de poorten van de stad voor alle horecafuncties open te kunnen zetten.

Ken(nis voor) klimaatverandering – Anne Witteveen

Het onderwerp klimaatverandering is aan de orde van de dag. In 2015 werd in Parijs een nieuw klimaatverdrag gesloten en in Nederland lopen programma's zoals 'Stimuleringsprogramma Ruimtelijke Adaptatie' en 'Klimaatagenda'. Op lokaal niveau zijn er programma's zoals de Rotterdamse Adaptatie Strategie (RAS). Om alle gestelde klimaatdoelen te behalen dient echter een succesvolle doorvoering van adaptieve maatregelen plaats te vinden bij de bron van klimaatverandering. Deze bron bevindt zich op het kleinste schaalniveau namelijk bij de mens. Ieder individu maakt keuzes over onder andere het gebruik van voertuigen, voedselconsumptie en zijn/haar leefomgeving. Hierin zijn andere keuzes noodzakelijk om gezamenlijk op grote schaal verschil te kunnen maken. Het individu moet geactiveerd worden. Maar hoe doe je dat? In dit paper neem ik het gedrag van mensen onder de loep om te bekijken hoe duurzaam gedrag geactiveerd kan worden. Ook beschrijf ik hoe dit bij een aantal praktijkvoorbeelden is gebeurd.

THEMA: RUIMTELIJK-INHOUDELIJK VERRUIMEN

Inspiratoren

Valerie Dewaelheijns, KU Leuven & Frederik Lerouge, KU Leuven

Schets thema

Nederland en Vlaanderen hebben een vernieuwingsoperatie van de ruimte ingezet. De erfenis van de grootschalige ruimte-inname sinds de start van de industriële revolutie biedt kansen om onderbenutte onderdelen van de bebouwde ruimte een nieuw leven te geven. Functiemenging is hierbij meestal het devies. De proper geworden economische activiteiten, woonbehoeften, vragen naar buurtgroen, klimaatmaatregelen, hernieuwbare energieproductie, ... moeten allemaal worden verweven en samengebracht in onze stadswijken en dorpen. In de open ruimte doet zich een gelijkaardig fenomeen voor en nopen klimaatbestendigheid, het energievraagstuk en kwaliteitsvragen van de recreërende en belevende burger naar een multifunctionele inrichting.

Een landschap van interfases: van marge tot focus

Introductie van de inspiratoren in samenwerking met Hubert Gulinck en Hans Leinfelder

Een groot aantal plaatsen kan nog altijd gemakkelijk gevat worden met traditionele benamingen van landgebruik zoals landbouw, stad, bos, etc. De ruimtelijk-maatschappelijke realiteit enkel benaderen via deze simpele categorieën doet afbreuk aan een groot aantal niet-conforme toestanden in tijd, ruimte en functionaliteit die maatschappelijk uiterst relevant zijn. Dit heeft onder andere te maken met de versnippering van onze ruimte, met transformaties van landgebruik en landschappen, met veranderende verhoudingen tussen maatschappelijke groepen en met het groeiende inzicht in allerlei (ecosysteem)diensten die zich manifesteren doorheen traditionele ruimtelijke begrenzingen. Zo ontstaan er nieuwe ruimtelijkheden, vaak complexe plaatsen in transformatie of zelf transformerend, en met een mixité van oude en nieuwe elementen en activiteiten.

De ruimtelijke realiteiten die er zich afspelen zijn nauwelijks te vatten in de gebruikelijke 'hokjes'. Hierdoor neigen ze lang ongeregistreerd en dus ook onbegrepen te blijven. Er is met andere woorden nood aan een verruiming van onze blik, en bijgevolg aan een verrijking van ons vocabularium om deze verruimde blik te kunnen vatten. Doorheen onze zoektocht stellen we vast dat deze 'out of the box' situaties een soort van 'interfase' karakter hebben, in ruimte en tijd, en tussen gebruiken en gebruikers. We schuiven dan ook het concept van 'landschappelijke interfase' naar voor als blikverruimer. Dit kunnen locaties zijn die zich in transitie zijn tussen twee toestanden bevinden, of die onder invloed staan van de interactie tussen uiteenlopende actoren. De doelstelling van deze sessie is dan ook het verkennen van originele invalshoeken op de wereld van non-conformistische, overgankelijke en complexe vormen van landgebruik.

We willen de discussie op gang trekken door tien categorieën van landschappelijke interfases voor te stellen, waarvan sommige erg vertrouwd zullen klinken in binnen de ruimtelijke planning, terwijl andere termen eerder nieuw zullen blijken. We geven twee voorbeelden. ‘Hybriden’ omvatten elk type landgebruik dat gezien kan worden als de resultante van het samenkomen van verschillende landgebruikstypes. Een hybride is daarmee niet slechts een mix van deze landgebruiken, maar ontwikkelt een eigen identiteit, en eigen emergente eigenschappen. Daarnaast zijn er ook landgebruikstypes die afwijken van zekere regels en tradities, van het gangbare of wettelijke gebruik. Deze ‘gasten’ zijn elk type ruimte ingenomen door een activiteit die, voor een bepaalde of onbepaalde periode, deze ruimte bezet en afwijkt van de doelstellingen die voor die ruimte vooropgesteld zijn door regulering of gebruik. Daarnaast onderscheiden we onder meer ook tuinen, invloedssferen, randen, buffers, commons, braakland en residuen.

Het erkennen van landschappelijke interfases is een eerste stap naar het bewust omgaan met de ruimtelijke complexiteit van landgebruik; om randvoorwaarden voor transitie en dragende structuren voor ecosysteemdiensten op te merken; om actoren en allianties te herkennen. We formuleren hier enkele intrigerende stellingnames. Zo zijn landschappelijke interfases maatschappelijk minstens even relevant als traditionele vormen van landgebruik. Sterker nog, een ruimtelijke planning die vertrekt vanuit landschappelijke interfases, werkt blik verruimend en dus innoverend. Door landschappelijke interfases uit registratie- en monitoringprocedures te houden, houden de traditionele ruimtegebruikers hun machtspositie in stand. Deze sessie nodigt academici en beleidsmensen uit om over dit concept te reflecteren.

Papers

U vindt de papers in dit thema hierna in alfabetische volgorde gerangschikt.

Papers: *Interfaces van de Antwerpse 20ste eeuwse gordel* – Michiel Dehaene

‘Institutionele tuinen’, een schat aan potentieel om te delen – Aurelie De Smet

Multifunctionaliteit in gebiedsontwikkeling – Jurgen van der Heijden, Geertje van Engen

Metropolitaan en stedelijk landschap – Yvonne Rijpers, Anastasia Chranioti

Een environmental justice voor Gent – Hélène Sambaer, Thomas Verbeek

Interfaces van de Antwerpse 20ste eeuwse gordel

*Stedelijke drempels van het post-suburbaan landschap*¹

Michiel Dehaene

Stellingen:

Verstedelijking draait om het organiseren van de kwalitatieve stap naar collectieve organisatievormen en gedeelde gebruikswaarde.

De interface tussen stedelijk en niet stedelijk moeten we niet als territoriaal front denken maar als drempel die de overgang naar een andere toestand markeert.

Het identificeren van deze drempel(situatie)s laat toe om ruimtelijke selecties te maken in het historisch ontwikkelde suburbane landschap die mits de nodige bijkomende investering meer stedelijk kunnen gaan functioneren.

Vakgroep Architectuur en Stedenbouw / Universiteit Gent
Jozef Plateastraat 22, 9000 Gent, België / michiel.dehaene@ugent.be

¹ Deze paper is gebaseerd op mijn participatie als extern adviseur binnen Labo XX. Een deel van het theoretisch kader van deze paper werd ontwikkeld binnen het werkpakket 3 van het Steunpunt Ruimte van de Vlaamse Overheid. Een deel van de hier opgenomen tekst is ontleent aan het eindrapport van dit steunpunt onderzoek.

Interfaces van de Antwerpse 20ste eeuwse gordel

Stedelijke drempels van het post-suburbaan landschap

1. Een ontluikend post-suburbaan landschap

De term postsuburbaan werd eind de jaren 90 gelanceerd door de zogenaamde LA-school of geography met Edward Soja als haar belangrijkste vertegenwoordiger. (Soja 2000) De term sloeg op een nieuwe ontwikkelingsdynamiek die, volgens de vertegenwoordigers van deze school, kon worden vastgesteld in de ontwikkeling van de Amerikaanse stad en het concentrisch model van de Chicago School binnenstebuiten keerde. De term is geassocieerd met de ontwikkeling van Edge Cities (Garreau 1991) en nieuwe centraliteiten, volgens een logica die aan de oude tegenstellingen tussen centrum en periferie ontsnapt. De term is gecontesteerd in die zin dat er een discussie woedt over de vraag of deze ontwikkeling nu net een breuk vormt met suburbane ontwikkelingslogica's of er net de doorzetting van is en daarom dus net wel of niet gelezen moet worden als een verdere manifestatie van het suburbaniseringsproces.

Via het werk van Nicolas Phelps en anderen werd de term ondertussen ook overgenomen in het debat over de Europese stad (Phelps 2010). Phelps haalt bovendien het debat weg uit een zuivere discussie over de gepaste nomenclatuur voor vormen van verstedelijking maar hangt de betekenis van de term in eerste instantie op aan de verschuivingen met betrekking tot de politieke framing van de suburbs en de onderscheiden politieke breuklijnen en planningsagenda's die zich rondom de thematiek van de her- en doorontwikkeling van de suburbs uitkristalliseren.

'At the very heart of postsuburban growth are some important political tensions, which although not exclusive to postsuburbia may have an intimate connection to it. Three seem to be of particular significance here: the tension between the pursuit of growth and provision for collective consumption; growth versus conservation; and the contradictory pressures towards municipal secession and amalgamation.' (Phelps, N., et.al. 2010, 375)

Tot voor kort was suburbaan Vlaanderen een politiek non-issue, enkele kritische stemmen daargelaten: een conditie die niet om een debat vroeg omdat mensen er tevreden in hun eigen huis, zonder veel zorgen, en met de nodige ondersteuning van de overheid, konden wonen. Dat is snel aan het veranderen omdat die omgeving stillaan geschiedenis wordt en zijn eigen problemen begint aan te maken. Ten dele is dat zo om de eenvoudige reden dat steeds meer mensen er wonen en zich op het stedelijk landschap van suburbia betrokken weten. Maar daarnaast is het ook zo dat de trage maar gestage accumulatie van suburbia op steeds meer zichtbare wijze voor druk begint te zorgen. De drie breuklijnen die Phelps aangeeft kunnen we ook in Vlaanderen erkennen:

1. Een parasitaire logica waarbij verstedelijking teert op bestaande voorzieningen en infrastructuur manifesteert zich als een project van onderinvestering en komt in de problemen. Dit is meest zichtbaar wat de penibele waterhuishouding van (vaak recente) verkavelingen betreft. Maar ook de verkeerscongestie, de autoafhankelijkheid, de vervoersarmoede in suburbia kunnen we hier plaatsen.
2. De weerstand in de omgeving zelf. De suburbaniseringslogica bedreigt het open landschap waar het zelf van leeft, vernietigd de ruimtelijke waarden waar het zelf toe aangetrokken is. Naarmate

suburbanisering vordert ontstaat een clash tussen oude en nieuwe suburbanites. In hoeverre geldt de historische ontwikkeling van de suburbs als referentie voor toekomstige verstedelijking? Zijn we bereid op het bestaande suburbaan landschap in te breken?

3. Ook in Vlaanderen is de suburbanisering gebouwd op een complexe alliantie tussen lokaal en bovenlokaal bestuur. Terwijl de suburbanisering mogelijk gemaakt en gevormd wordt binnen een territoriaal eengemaakte nationale ruimte, zijn de drijvende krachten achter suburbanisering in veel gevallen lokaal. Niet alleen zijn de motivaties achter de suburbanisering, maar ook de financiële en fiscale voordelen die eraan worden ontleend, en uiteindelijk ook de mentale en politieke verankering van wie er woont is vooreerst lokaal. Vandaag wordt steeds duidelijker dat de uitdagingen waar suburbia mee kampt zich niet tot die lokale context beperken en een antwoord vragen op andere niveaus. Maar net in die context staat de lokale politiek garant voor het behoud van het suburbaan status quo. (Phelps et al 2010, Silverman & Schneider 1991)

Post-suburbia staat in deze discussie voor een programmatische lezing van deze breuklijnen. Naarmate de spanning en de interne contradicties zich doorzetten, groeit ook de ruimte voor een andere lezing die het historisch status quo doorbreekt (Corrijn 2012). We bevinden ons op een kritisch punt waar het er niet langer enkel om kan gaan om de gevolgen van de suburbane ontwikkelingslogica in te dijen of te amenderen, maar we een nieuwe toekomst voor de oude suburbs moeten bedenken.

2. Stedenbouw voor Post-Suburbia

Het ontwikkelen van een stedenbouwkundig antwoord op verstedelijking draait klassiek om het organiseren van het kantelpunt tussen geaccumuleerde nadelen en georganiseerde voordelen. Planning begint vaak bij een efficiëntievraagstuk en het bekampen van negatieve externaliteit. Maar de succesvolle ‘urbanismes’ uit het verleden zijn niet enkel gericht op het indijken van de nadelen van verstedelijking, maar zijn gebouwd rond collectieve arrangementen die een stedelijke manier van samenleving organiseren die een structureel antwoord bieden op de ‘urban questions’ die elke verstedelijkingsproces oproept. Dit is wat Castells, en velen na hem, bedoelen met het collectief consumptie vraagstuk: de organisatie van de collectieve afhankelijkheden eigen aan verstedelijking. In het geval van Castells oorspronkelijke analyse wordt dit antwoord eerst en vooral vertaald in termen van de kerntaak van de overheid en de typische verdeling van lusten en lasten tussen publieke en private partijen. (Castells 1972, Saunders 1986) Bij uitbreiding is elk evenwichtig antwoord echter steeds een combinatie van zowel diensten geleverd door marktpartijen, vormen van zelfvoorziening en publieke dienstverlening. Alle drie staan ze voor andere drempels wat de toegang tot stedelijke meerwaarde betreft: van het ongelijk verdeeld vermogen om voor diensten te betalen, de ongelijk capaciteit om dingen zelf te kunnen doen, tot de ongelijke toegang tot overheidsvoorzieningen. Tegelijk zijn we getuige van de constructie van een nieuwe maatschappelijke deal waarin, in het licht van deze post-suburbane dynamiek, de respectievelijke rol van overheid markt en civiele maatschappij opnieuw wordt geijkt. The new urban question balanceert, zoals Merrifield het stelt, enerzijds tussen vormen van collectieve consumptie die als ‘parasitair’ aangemerkt kunnen worden omdat ze de samenleving en haar ecologische crisis als nieuw wingewest aanboren, en anderzijds vormen die ‘generatief’ zijn in de zin dat ze maatschappelijke meerwaarde opleveren en die ook op een sociaal rechtvaardige manier verdelen. (Merrifield 2014)

De suburb is traditoneel gesproken de context waarin de samenleving zich systematisch het collectief voordeel van goed georganiseerde stedelijkheid heeft onzegd, in die zin dat het collectief consumptievraagstuk er veelal minimaal is georganiseerd, en ontleend wordt aan historische condities

ter plaatse of stedelijke assets elders. De suburbs staan voor een parasitaire logica die voor de voordelen van stedelijk leven en functioneren op de oude centra terugvalt. Deze afhankelijkheid zorgt voor een grote structurele kost (in termen van kost-inefficiënte infrastructuur), maar ook voor nodeloze verplaatsingen, een slecht georganiseerde waterhuishouding, verzegeling van de bodem, verlies aan biodiversiteit, etc. Natuurlijk kan een deel van deze analyse ook voor de traditionele stad en meer compacte vormen van verstedelijking gemaakt worden. Het grootste verschil ligt wellicht in de relatieve ontkoppeling in tijd en ruimte tussen de collectieve lasten die de suburbane ontwikkelingsmodus veroorzaken en de ontwikkeling van een (noodzakelijk) collectief antwoord. Dat is wezenlijk anders dan het geval was bij bijvoorbeeld de hygiënische crisis van de stad in de 19e eeuw. (Dehaene 2011) Daar zien we hoe na relatief korte tijd het industrialiseringsproces aanleiding geeft tot het ontstaan van nieuwe coalities gericht op het consolideren van de stad. Deze kwamen tot stand omdat de hygiënische crisis vrij snel alle lagen van de bevolking trof, die voor hun overleven allemaal op dezelfde ruimte betrokken waren. In een context van verspreide verstedelijking leidt vooreerst de verstedelijking (door haar verspreid karakter) veel trager tot een crisis situatie. Bovendien vindt deze crisis niet alleen uitgesteld plaats maar in veel gevallen ook elders, wat het moeilijk maakt om de partijen die de lasten veroorzaken ook mee te nemen in de zoektocht naar noodzakelijk ‘collectieve’ oplossingen.

3. Verstedelijking als kans

Die omslag van verstedelijking als miserie naar verstedelijking als kans vindt niet automatisch plaats, en kan niet zondermeer overal worden georganiseerd. (Dehaene 2014) Een breuk maken met de suburbaniseringslogica is niet alleen een wisseling van spreiden naar concentreren, van ondens naar compact, van individueel naar collectief wonen, maar maakt het noodzakelijk om – veel meer dan voorheen – ruimtelijk gedifferentieerd over het (horizontaal) verstedelijkt territorium na te denken. De jarenlange spreidingspolitiek handelde vanuit een houding alsof de wereld vlak is, althans binnen de grenzen van de natiestaat. Ruimtelijk spreiden was de uitdrukking van wat Neil Brenner omschrijft als ‘Spatial Keynesianism’ (Brenner 2004), een beleid waarin de ruimte, en de mogelijkheid om er zich in in te kopen letterlijk werd ingezet als medium van een herverdelingsbeleid. Iedereen mocht meedoen, van Menen tot Beringen van De IJzer tot de Semois. Deze deelname gold voor het individu (denk maar aan de De Taeye premies), maar was in belangrijke mate ook bestuurlijk verankerd in het reeds hoger vermelde municipalisme. Ook in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat nochtans van een compacte stedenbeleid uitging, zette deze logica zich grotendeels door. Elke gemeente (en dat zijn er nogal wat) kreeg zijn woonuitbreidingsgebied, zijn 5ha bedrijventerrein.

Vandaag zien we echter dat deze horizontaal gespreide planningsreserve op een steeds selectievere wijze wordt ingevuld. Hoewel de woonuitbreidingsmogelijkheden virtueel overal liggen, tonen de regionale woonmarkten een uitgesproken oriëntatie op de grote steden en het ‘metropolitane kerngebied’. Gebieden zoals Kortrijk, in de periferie van het kerngebied kennen een structureel overschot wat de voor stedelijke ontwikkeling bestemde terreinen betreft (zie bv. recente studie Leidedal hierover (Leidedal 2015)). De markt lijkt onderhand een heel stuk selectiever dan het beleid. De stijgende grondprijzen omheen de steden, maar ook in stedelijke knooppunten vormt een directe indicatie van het stedelijk potentieel van gebieden die historisch hun bestemming vonden in een suburbane logica. Hoe met deze opgebouwde spanning om te gaan is vandaag reeds een uitdaging voor het vergunningenbeleid. De vragen om terreinen op te delen, of om net kavels samen te voegen en veel intensiever te bebouwen liggen er. Deze kansen om te verdichten, staan haaks op een regelgevend kader dat net is bedacht, om goede redenen overigens, om overmatige speculatie tegen te gaan.

Verstedelijking draait in Vlaanderen vandaag dan ook niet om het verder uitrollen van een nieuw front, over het al dan niet aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. De inzet is het stedelijk (her)organiseren van gebieden die historisch niet vanuit een stedelijke logica zijn opgezet maar vandaar reeds voorwerp zijn van een nieuwe functionele dynamiek. Dat vraagt een interpretatie van het verstedelijkingsproces die de ruimtelijke verschillen leest die in het historisch suburbaniseringsproces zijn aangemaakt en daarin aanleidingen zoekt om door te verstedelijken. Daarmee bedoelen we het kiezen voor het actief organiseren van de collectieve voordelen die aan de stad ontleend kunnen worden net in die gebieden waaraan die collectieve organisatie nooit is meegegeven. Hoewel dit een erg globaal mikpunt is, leidt dit toch tot een actieve bevraging van de bestaande nederzettingsstructuur op zoek naar die condities waar, mits de nodige bijkomende investering, het verschil gemaakt kan worden. Welke plekken staan met andere woorden op de drempel van een stedelijke manier van functioneren.

Daarmee bevinden we ons voorbij de Urban Age retoriek en de keuze voor de compacte stad en tegen de suburb. De vraag is immers niet langer spreiden of concentreren, een vraag die kenmerkend was voor het naoorlogse planningsdebat. De spreiding heeft immers plaats gevonden en de vraag richt zich op de toekomstige betekenis van die erfenis. Inzet van de discussie is differentiatie en selectiviteit: het lezen van de historische opgebouwde verschillen die zich aftekenen in suburbaan gebied, maar ook de nieuwe differentiaties en nieuwe ruimtelijke selecties die we moeten maken in functie van een intelligent doorverstedelijkingsbeleid. De te maken selecties zitten niet langer vast op de territoriale logica die aan de basis ligt van de historische differentiatie tussen stad en land, centrum en periferie.

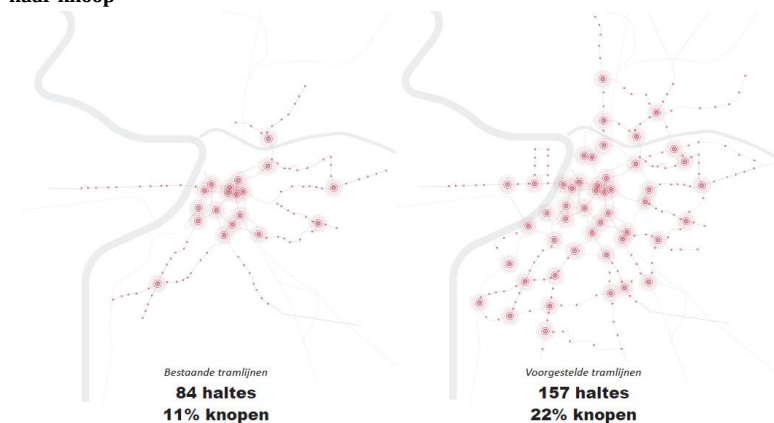
4. De 20ste eeuwse gordel van Antwerpen en Labo XX

Wat dit zou kunnen betekenen kan goed geïllustreerd worden aan de hand van het ontwerpend onderzoek dat verricht werd in het kader van Labo XX in Antwerpen. Labo XX is de overkoepelende naam voor het ontwerpend onderzoek verricht door en in opdracht van de stad Antwerpen in het licht van de toekomstige vernieuwing van de twintigste eeuwse gordel. Daarmee wordt grosso modo het gebied aangeduid buiten de singel en ring. Na een grondige voorbereidende studie uitgevoerd binnen de cel ontwerpend onderzoek van de stad, werden 4 bureaus uitgenodigd om op verschillende thema's voortellen uit te werken waarin de koppeling wordt gemaakt tussen ruimtelijke verdichting en stadsvernieuwing. Het werk van de bureaus werd samengebracht in een aantal workshops. In deze workshops speelde de auteur van dit artikel een rol als extern begeleider en werd een gedeeld perspectief op verstedelijking uitgewerkt, als richtinggevend kader. Daarbij was de keuze expliciet om niet vanuit vooropgezette structuren te vertrekken maar net de selectie van mogelijke interventiegebieden integraal onderdeel te maken van het zoekproces, inclusief de vraag naar de juiste maat en schaal van de eenheid van interventie. (Grafe, C., Verhaert, I. et.al. eds, 2014)

Op het eerste zicht lijkt de oefening van BUUR een klassieke variatie op het TOD (Transit Oriented Development) principe. Namelijk, een eenvoudige causale koppeling tussen nabijheid van openbaar vervoer – een afgetekend gebied van waar wel en waar niet verdicht kan worden. Maar de redenering die hier gevoerd werd is een andere – gaat in eerste instantie over de ontwikkeling van het net en de ruimtelijke selecties die daardoor gemaakt kunnen worden. BUUR stelt voor om het bestaande net te ontwikkelen door aan de stamlijnen een tangent of Roccade toe te voegen. De inzet is niet meer en niet minder dan het creëren van andere – lees stedelijk – mobiliteitsmilieu in de Antwerpse stadsrand: niet zomaar plekken in de nabijheid van een tramhalte, maar de ontwikkeling van plekken met een meervoudige en frequente bediening. Anders gesteld, de kwalitatieve verschuiving van 'er is een tram' naar 'hier kan ik zonder auto wonen', en de verschuiving van openbaar vervoer als basismobiliteit voor wie geen auto heeft, naar ov als hoogwaardig en kwalitatief mobiliteitssysteem. De Roccade, die

Buur voorstelt als aanvulling op het bestaande tramnet, zoekt haar weg als aanvulling op een bestaand netwerk, en zoekt naar die plekken waar de sprong van halte naar knoop gemaakt kan worden. Daarmee wordt de aandacht verlegd van de verlenging van de bestaande stamlijnen waarbinnen de tegenstelling stad-rand wordt gereproduceerd, alsook de polarisatie tussen interne bereikbaarheid en doorstroming. De bestaande tramverlengingen, zoals die richting Boechout zorgen immers voor een slechtere bediening van de haltes (lees Mortsels) dicht bij de stad. De tram is namelijk zo'n groot succes dat vooraleer ze Mortsels bereikt de tram reeds vol zit. Wat Buur voorstelt is TOD 'with a twist'. Het gaat er niet om een tramstop in de buurt te hebben en een alternatief voor de auto te kunnen bieden, het gaat om de kwaliteit van de milieus die worden aangemaakt, en wat die meekrijgen om stedelijk te kunnen functioneren, om de collectieve last van het samenleven met velen op te kunnen nemen en het tot een kwaliteit om te buigen.²

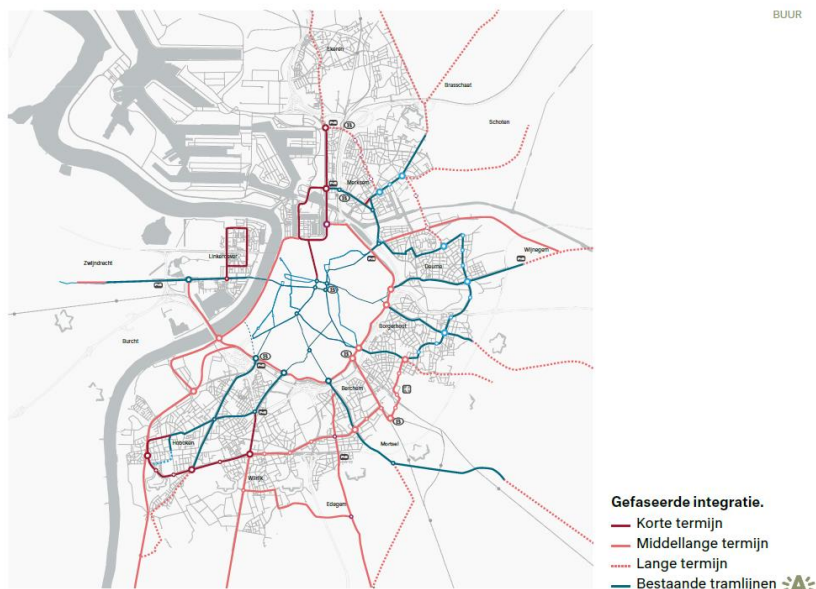
BUUR : Verbeelding van de kwalitatieve sprong die door de Roccade kan worden gemaakt. Van halte naar knoop



Wat deze framing in verstedelijkingstermen oplevert is duidelijk als we ze naast de oefening van hetzelfde bureau voor de vertramming van de Leuvense agglomeratie plaatsen. Hier is het kader vooral het duurzaam accommoderen van de groei. Dit leidt tot een oefening die TOD-gewijs de locaties uitselecteert die dicht bij een tramstop liggen. Het gevolg is een ontwikkelingsvisie waarin niet echt een onderscheid gemaakt wordt tussen een logica die de tram gebruikt om de laatste suburbaniseringsronde te verantwoorden en die plekken waar situaties waar echt milieus aangeduid worden die als stedelijke mobiliteitsmilieus kunnen gaan functioneren. Anders gesteld, wanneer is dergelijk plan een vrijgeleide om plekken die structureel autoafhankelijk zijn ook met de tram te ontsluiten en waar komen plekken in het verscheid die dankzij de tram uit hun autoafhankelijke situatie kunnen worden gehaald. Waar de Labo XX oefening net dit onderscheid scherpstelt, neemt het Leuven plan vrede met de stelling dat we beter af zijn met dan zonder tram en eindigt met een model dat er niet in slaagt de drempel van de verstedelijking scherp te identificeren en ruimtelijk uit te selecteren.

B UUR : De Roccade als nieuwe prioriteit. De tramverlengingen op de lange termijn

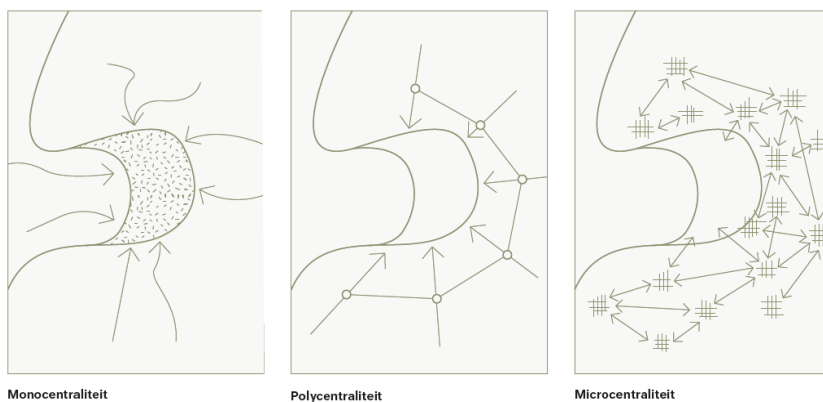
² Voor een verfijnde analyse van deze case zie de masterproef van Hans Vandermaelen, 'De vertramming van suburbaan Vlaanderen: voorbij de anti-stedelijke deal', UGent, 2015.



Ook in het werk van het Team Maat-Possad zorgt het verstedelijkingsperspectief voor scherpere. Zij wijzen op het spontaan karakter van veel verdichting. Panden worden opgetoet, opgedeeld en intensiever bewoond. Twee of drie kavels met elk een woning worden samengevoegd, de woningen gesloopt, en vervangen door een klein appartement, etc. Hoger werd reeds aangegeven dat dit grote uitdagingen stelt voor het vergunningenbeleid. De andere evidente zorg zijn de tekorten op vlak van voorzieningen die zo zullen ontstaan. Tegelijk, geldt ook hier, dat verdichting het draagvlak voor deze functies (commercieel en publiek) verstevigt. Het team Maat-Possad gaat op zoek naar een manier om het bestaand patroon aan centraliteiten, de bestaande differentiatie, op intelligente wijze aan te vullen en dit op een zo'n manier dat het verdichtingsproces voor wat de lokale voorzieningen betreft zoveel mogelijk gekoppeld kan worden aan het verdichtingsproces zelf. De ontwerpers bouwen de volgende redenering op. Enerzijds stellen ze vast dat in het metropoolvormingsproces het centrum van de centrumgemeente (Antwerpen zelf) aan belang wint. Het centrum is meer dan ooit het regionale centrum waarvan een steeds grotere gemeenschap gebruikt maakt. Anderzijds zijn er de oude centra van de districten, de voormalige randgemeentes, die sinds de fusie deelgemeentes werden. Dit patroon staat onder druk wat de commerciële voorzieningen betreft maar blijft behoorlijk overeind wat de publieke voorzieningen betreft en wordt beleidsmatig ondersteund. Het ontwerpteam stelt voor om naast dit monocentrisch patroon enerzijds, en polycentrisch patroon anderzijds het concept microcentraliteit in te voeren als beschrijving van een lokaal patroon waarin verdichting en lokale voorzieningen gekoppeld kunnen worden. De precisie distributie van dit patroon kan vrij organisch worden ontwikkeld in functie van lokale opportuniteiten (tot verdichting) en mogelijke clustering van functies. De ene keer gaat het over de koppeling aan de collectivisering van de parkeeropgave, over de uitbouw van een lokaal warmtenet, de functionele diversificatie (lees verstedelijking) van een zorgcampus, een bedrijventerrein, een sportpark, dan weer over de herontwikkeling van de oude parochie in functie van een markt, een wijkgezondheidscentrum, een brede school, etc. Het ontwerpend onderzoek verkent vervolgens ook hier de ruimtelijke selecties die gemaakt kunnen worden om die drempelcondities te detecteren waar, door beperkte toevoeging, de stedelijke

gebruikswaarde kan worden opgevoerd, uitgebouwd en toegankelijk gemaakt, en dat gelijk opgaand met het verdichtingsproces.

MAAT – POSSAD : Microcentraliteit in verhouding tot monocentraliteit en polycentraliteit



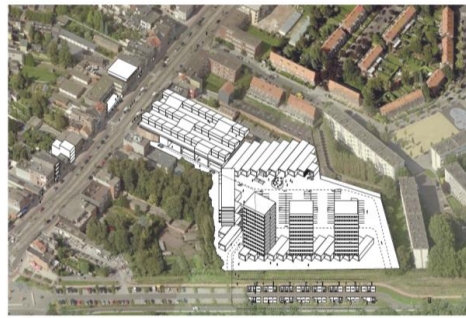
Het team PALMBOUT_DE NIJL_BLAUWDRUK richtte zich op de veredeling van de open ruimtestructuur in de agglomeratie. Verstedelijking betekent hier het uitnuttigen van de bestaande groenstructuur. Het verstedelijkingsperspectief leidt opnieuw tot andere selecties. Niet de klassieke rood-voor-groen redenering is hier leidend, maar wel de ontwikkeling van verdichtingsoefening die de betrokkenheid van een stadsdeel op deze versterkte openruimte structuur moet versterken. Het bureau beschreef het als van achterkanten voorkanten maken, maar dan niet door rond de resterende groengebieden een gouden randje te bouwen maar door achteruit te bouwen, of dwars en zo de relatie van hele wijken tot deze groenstructuur te versterken. De bestaande groene scheggen in de agglomeratie zijn vaak sterk versnipperd en zijn op de historisch verparkte structuren, zoals het Rivierenhof, na vooral residuele structuren die lokaal niet op de verstedelijking zijn betrokken. De voorgestelde verdichtingsoefening combineren nieuwbouw en herontwikkeling en exploreren een vorm van bouwen die de groengebieden in te weven in de stedelijke structuur, ondertussen het net van functionele fietspaden uit te bouwen, de waterhuishouding te versterken, maar ook stedelijke positieve externaliteit op te bouwen door hele stadsdelen op deze groene collectieve ruimtes te oriënteren.

PALMBOUT-DE NIJL-BLAUWDRUK: het inweven van de groene scheggen door selectieve herontwikkeling.



51N4E tenslotte gaat in op de verdichtingsmechanismes zelf en hoe ook deze voor differentiatie en selectiviteit zorgen. In een context waar significante residuele grondwaardes zijn opgebouwd kan men ervan uitgaan dat vroeg of laat voorstellen komen om niet de bestaande bezetting van terreinen leidend te laten zijn maar mogelijke intensievere invullingen. De mogelijkheid om deze ‘virtuele’ residuele grondwaarde ter realiseren zijn uiteraard erg ongelijk verdeeld. De weg ernaar ligt bezaaid met obstakels en bezwaren, niet in het minst de notoir versnipperde eigendomsstructuur van het Vlaamse stedelijke landschap. 51N4E richtten hun onderzoek daarom in eerste instantie op de grotere terreinen en enclaves die in het verstedelijkingsproces werden opgespaard. Een voorbeeld hiervan zijn de suburbane supermarkten die vaak slordig en binnen een volledig horizontale en monofunctionele organisatie het terrein bezetten. Dit maakt een betere valorisatie van deze terreinen mogelijk. Het verstedelijkingsperspectief poogt vervolgens om uit deze opportunistische logica een bijdrage aan de stad te puren. Kunnen we een methodiek verzinnen om samen met actoren de discussie te iken om vast te stellen welke stedelijke lasten door deze projecten opgenomen kunnen worden en zo situaties creëren die deze ontwikkeling niet alleen mogelijk maar ook wenselijk maakt.

51N4E : herontwikkelingsopties voor supermarkt locatie



5. Verstedelijking als drempel

In de jaren 70 kondigde de Franse stadsocioloog Henri Lefebvre een tijdperk van planetaire verstedelijking af (Lefebvre 1970). Het tijdperk van de planetaire verstedelijking volgt op het tijdperk van de industrialisatie. De snel om zich heen grijpende geïndustrialiseerde productie van een geïndividualiseerd levensstijl begon een werkelijkheid te produceren met een eigenstandige betekenis, een eigen economische logica die niet meer te verklaren was in termen van de logica's die er de oorspronkelijke oorzaak van vormen. Wat hier in het spel was kon niet langer in termen van de oorspronkelijke drijvende krachten (lees industrialisatie) gedacht worden maar kende een eigen dynamiek, een verstedelijkingsdynamiek. Lefebvre kondigt aan dat deze dynamiek zich zou doorzetten, tot ze planeetvullend zou worden. Deze nieuwe conditie staat enerzijds voor de ultieme vervreemding van het wonen, maar bevat tegelijk een kans. De her-toe-eigening van het gecommuniceerde wonen die in hun eindeloze vermenigvuldiging, en voorbij de afschrijvingstermijn stelselmatig hun betekenis als handelswaar verliezen, kunnen de basis vormen voor het scheppen van condities waarin stedelijkheid haar betekenis als gebruikswaarde (en niet als handelswaar) terugwint.

Neil Brenner & Schmid bliezen de afgelopen jaren de Lefebvriaanse positie nieuw leven in en kreeg daarbij flink wat kritiek over zich heen van de stadsgeografische gemeenschap (Brenner & Schmid

2012, 2014, 2015, Brenner 2013). Het tijdperk van de planetaire verstedelijking staat voor de volledige ontgrenzing van het verstedelijkingsproces, tot op het punt waar virtueel het hele aardoppervlak erdoor wordt gevangen. De reanimatie van Lefebvre's these lokt cynische reacties uit van collega's geografen zoals Richard Walker, die zich afvroeg of dat betekende dat voortaan ook de noordpool verstedelijkt is (Walker 2015).

Planetaire verstedelijking houdt geen steek als we het als een direct meetbare empirisch onderbouwde observatie beschouwen. Dat was overigens ook de these van Lefebvre, planetaire gaat om een perspectiefwisseling die zich omwille de radicale ontgrenzing van de verstedelijking opdringt, maar ook om de erkenning van de specificiteit van verstedelijking in verhouding tot andere dimensies van het moderniseringsproces (Dehaene 2015). Brenner heeft een punt als hij stelt dat het steeds lastiger wordt om rondom de verstedelijking een lijn te trekken die verstedelijkt van niet verstedelijkt gebied onderscheid. Hij steekt de draak met de cijfers die zogezegd de onderbouwing vormen van de eindeloos herhaalde aankondiging dat meer dan de helft van de wereldbevolking in steden zou leven. Wat zit erin en wat niet. Vele gebieden die in deze stedelijkheidsmeting opduiken zien er niet meteen stedelijk uit. Ze vormen de manifestatie van een wanhopige poging om vooralsnog een grens tussen stad en niet stad in te voeren. Hij trekt van leer tegen het Urban Age discours dat net op het moment dat de territoriale opdeling tussen stad en land een eenvoudig discours lanceert dat de stad serveert als remedie tegen alle planetaire kwalen. Wie heeft baat bij deze kritiekloze verdediging van de stad, net op een moment dat de oude stedelijke centra het voorwerp worden van een groeiende competitie over de stad en de neo-liberale ontwikkeling de stedelijke polarisatie in de hand werkt. Anders gesteld, met de terugkeer naar Lefebvre's planetaire verstedelijking stelt Brenner de vraag naar wat het vandaag betekent voor de stad te kiezen, en geeft aan dat de strijd over een sociaal rechtvaardige stad zich niet op de grens tussen stad en niet stad afspeelt maar om de selectieve her-toe-eigening van de ruimtelijk gedifferentieerde condities die in het verstedelijkingsproces zelf werden aangemaakt. Taking back to city kan zich niet beperken tot een fascinatie voor de bestaande centra die nu reeds manifest stedelijk zijn.

Met de discussie rond planetaire verstedelijking verlegt Brenner nadrukkelijk het debat van de stad als product naar verstedelijking als proces. Daarmee stelt hij ook de vraag naar wat de precieze natuur is van verstedelijking en hoe we die kennen. Hij gaat zelfs zover van te pleiten voor een nieuwe epistemologische basis voor het stadsonderzoek dat de term city ruilt voor 'the urban'. We moeten af van een visie die het verstedelijking leest als een front dat over het territorium rolt en stelselmatig landelijk gebied omzet in stedelijk gebied. Brenner heeft het over verstedelijking zonder buitenkant. Eerder dan dit als een wat dwaze uitspraak te lezen over de nakende verstedelijking van de Noordpool, gaat het erom de blik naar binnen te richten en stedelijkheid te definiëren niet in functie van haar tegendeel, om vervolgens het accumulatie en differentiatieproces waar verstedelijking om draait niet zozeer te lezen in termen van hier en daar, maar in termen van de kwalitatieve verandering (en differentiatie) waaraan die plekken die aan verstedelijkingsprocessen onderhevig zijn doormaken. Verstedelijking is dan niet langer een proces dat zich vooral laat kenmerken door het feit dat er gebouwen in een voorheen onbebouwd landschap opduiken, wegen lopen waar vroeger veld was, maar wel door de stedelijke betekenis die plekken verwerven en de gebruiksmogelijkheden en betekenis die plekken aan het verstedelijkingsproces ontleenen.

Vandaar het voorstel om de interface tussen stedelijke en nog niet verstedelijkte niet langer te situeren op een territoriale grens volgens een territoriale indeling van verstedelijkt en nog niet verstedelijkte gebieden die zich aan weerszijden van een grens bevinden, maar als drempels in een emergent proces waarin de betekenis en het gebruik van reeds aanwezige constellaties van toestand kan veranderen: een verandering in aggregatietoestand eerder dan een uitwisseling tussen grenzen, een verandering van

vloeibaar naar gas, van vast naar vloeibaar ook al gaat het slechts om een klein temperatuursverschil, een klein beetje toegevoegde warmte. Jean Remy heeft het in dit verband over de ontwikkeling van een toegevoegde waarde vergelijkbaar met een andere afwerkingsgraad van een product. (Remy 1966, 135) Hetzelfde product maar anders, en daardoor ook een wezenlijk andere verhouding tot datzelfde product. Stedelijkheid in essentie een ervaring, een leefwereld, een gebruiksmogelijkheid waartoe men zich verhoudt doordat men op een bepaalde plek vertoeft. Stedelijkheid is de kwaliteit van een relatie eerder dan de relatie zelf.

Daarmee zitten we niet bij de klassieke discussie over kwaliteit, het belang van ontwerp, de opinies die in de welstandscommissie worden geventileerd en een discussie over ongrijpbare grootheden. Het mooie aan Labo XX is dat via het verstedelijkingsbegrip het lineaire debat over verdichting even opzij wordt gezet (er is immers geen eenduidige verband tussen dichtheid en stedelijkheid, dichtheid en duurzaamheid, dichtheid en ruimtelijk rendement, etc.) en deze eenzijdige focus op verdichting ruilt voor een concreet zoekproces naar de manier waarop de latent stedelijke structuur van de historische suburbs kan worden opgewarmd tot een stedelijke aggregatietoestand. Dit leidt tot ander criteria, andere doelstellingen, om uit te maken welke gebied nu net wel of niet over de drempel van het stedelijk functioneren moeten worden heen gehaald. Verstedelijking vormt daarbij de erkenning van het feit dat die mogelijkheden ruimtelijk ongelijk verdeeld zijn en dat net het maken van die ruimtelijke differentiaties cruciaal is in het structureren van de post-suburbane conditie.

Referenties

- Architects Group Krokodil, eds, 2013, *Glatt! From Suburb to City*, Zürich: Park Books.
- Brenner, N., 2004, *New State Space. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N., 2013, *Theses on Urbanization, Public Culture*, 25, pp. 85-114.
- Brenner, N., and C. Schmid. 2014. "The 'Urban Age' in Question." *International Journal of Urban and Regional Research* 38(3), pp. 731-755.
- Brenner, N., Schmidt, C., 2015, *Towards a new epistemology of the urban?*, *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 19:2-3, 151-182.
- Brenner, N., Schmid, C., 2012, *Planetary Urbanization*, in Matthew Gandy (red.), *Urban Constellations*, Berlin, Jovis 2012, pp. 10-13.
- Castells, M., 1972, *La question urbaine*, Paris, François Maspero.
- Corrijn, E., 2012, 'Breuklijnen in de Vlaamse stedelijkheid'. In: Dirk Holemans, *Mensen maken de Stad*, Antwerpen: Epo, pp. 98-116.
- Dehaene, M., 2013, *Gardening in the Urban Field*, Gent: A&S/Books.
- Dehaene, M., 2014, *Landscapes at the Tipping Point. The landscape of the In-Between City*, OASE 93, pp.100-117.
- Dehaene, M. 2015, *Stedenbouw als Verstedelijkingskunde*, in: Anne Schram, et al, *Stadsperspectieven. Europese tradities in de stedenbouw*, Nijmegen: Van Tilt, pp. 296-312.
- Désveaux, D. and Siron, V. eds, 2012, *Avec Vue sur la Métropole. 50.000 Logements autour des axes de transports collectifs de l'agglomération Bordelaise*, Paris : Archibooks.
- Garreau J, 1991 *Edge City: Life on the New Frontier*, New York: Doubleday.
- Grafe, C., Verhaert, I. et.al. eds, 2014, *Labo XX. Kiezen voor de twintigste- eeuwse gordel*, Antwerpen: Stad Antwerpen.
- Hellweg, U. eds, 2014, *Building the City within the City*, Hamburg: IBA Hamburg GmbH.
- Leiedal, 2015, *Rapport Ruimtemonitor Zuid West-Vlaanderen: Wonen*. Online beschikbaar:

<http://www.leiedal.be/ruimte-leefomgeving/ruimtelijke-planning/ruimtelijke-visievorming/ruimtemonitor-wonen-in-zuid-west>

Lefebvre, H., 1970, *La Révolution Urbaine*, Paris: Gallimard.

Merrifield, A., 2014, *The New Urban Question*, London: Pluto Press.

Neuman, M., 2009, The Compact City Fallacy. *JPER*, 25, pp.1-26.

Phelps, N.A., Wood, A.M., Valler, D.C., 2010, 'A postduburban world? An outline of a research agenda,' *Environment and Planning A*, 42, pp. 366-383.

Remy, J., 1966, *La Ville: phénomène économique*, Bruxelles : Vie Ouvrière.

Saunders, P., 1986, *Social Theory and the Urban Question* (2nd ed.). London: Routledge.

Silverman A, Schneider L, 1991, ``Suburban localism and Long Island's regional crisis" *Built Environment* 17 191 – 204.

Soja E, 2000 *Postmetropolis* (Blackwell, Oxford)

Walker, R., 2015, Building a better theory of the urban: response to ‘Towards a new epistemology of the urban?’, *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 10:2-3, 183-191.

‘Institutionele tuinen’, een schat aan potentieel te delen ruimte

Hoe de private logica eigen aan deze plekken te sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen?

Aurelie De Smet

Stellingen

- De oppervlakte aan openbaar groen is in veel gevallen ontoereikend om te voorzien in voldoende bereikbare groene ruimte voor alle stadsbewoners.
- Institutionele tuinen (horend bij instellingen en/of bedrijven) kunnen, als ze gedeeld worden in ruimte en tijd, een meerwaarde krijgen voor een ruimer publiek.
- Wil men de private logica eigen aan deze semi-private en/of semi-publieke plekken sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen, zal men naast een mentaliteitsaanpassing (het psychologische aspect) ook moeten streven naar creatieve ontwerp oplossingen (het infrastructurele aspect) en innovatieve beheersovereenkomsten (het logistieke aspect).

Kenniscentrum tuin+, Erasmushogeschool Brussel
Laarbeeklaan 121, 1090 Jette - aurelie.de.smet@ehb.be

‘Institutionele tuinen’, een schat aan potentieel te delen ruimte

Hoe de private logica eigen aan deze plekken te sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen?

De oppervlakte aan openbaar groen is in veel gevallen ontoereikend om te voorzien in voldoende bereikbare groene ruimte voor alle stadsbewoners. Daarom richten we onze aandacht in deze bijdrage op een specifieke categorie semi-private en/of semi-publieke open ruimtes, die we ‘institutionele tuinen’ noemen. Deze open ruimtes, horend bij instellingen (ziekenhuizen, scholen, rusthuizen, sociale huisvestingsmaatschappijen, ...) en/of bedrijven, vertegenwoordigen volgens ons namelijk een ruimte-potentieel dat door middel van creatieve (ontwerp)oplossingen en innovatieve (beheers)overeenkomsten voor een ruimer publiek betekenis zou kunnen krijgen.

Een tekort aan groene ruimte in de stad

Dat groene ruimte onontbeerlijk is voor een aantrekkelijk stedelijk leefmilieu staat vast. Stedelijk groen vervult diverse functies. Het biedt ruimte voor ontmoeting, recreatie en educatie (sociale functie), het heeft een positief effect op onze gezondheid en onze levenskwaliteit (belevingsfunctie), het helpt wateroverlast en oververhitting te voorkomen (klimaat regulerende functie) en het draagt bij aan de biodiversiteit van fauna en flora (ecologische functies). Bovendien wordt het steeds duidelijker dat groen ook economische effecten heeft en dat het een rol zou kunnen spelen bij nieuwe uitdagingen zoals duurzame energie en lokale voedselproductie. Daarom klinkt de vraag naar het voorzien van voldoende bereikbare groene ruimte steeds luider. Toch heeft groen in de praktijk nog vaak een zwakke positie (Verheyden, 2008). Open ruimte wordt nog te vaak beschouwd als wat overblijft tussen en rond de bebouwde ruimte.

In 1993 werden voor Vlaanderen, in het onderzoek ‘Langetermijnplanning Groenvoorziening’ (AMINAL), voor het eerst oppervlakte- en afstandsnormen voor groen geformuleerd. De oppervlakenormen zijn een globale streefnorm waarin het ideaal aantal m² groen per inwoner wordt uitgedrukt. Voor grootstedelijk gebied is dit 30m². De afstandsnormen bepalen, rekening houdend met het type groen (van buurttuin tot groot stadspark), op welke afstand het groen zich voor elke inwoner maximaal mag bevinden. De bedoeling van deze normen was om meer houvast te bieden en argumentatie mogelijk te maken, zodat groen een sterkere positie zou kunnen afdwingen (Poot, z.d.). Deze richtcijfers werden echter nooit op een of andere manier bindend vastgelegd, waardoor ze slechts in beperkte mate door gemeentes en/of provincies werden opgenomen in het beleid.

Tabel 1: en oppervlakte verschillende (afstandsnorm) (bron: Van 2000)	Functioniveau	Maximumafstand	Minimumareaal	Afstandscriteria voor functiegebieden Steertegem, staan we echter
	Woongroen	< 150 m		
	Buurtgroen	< 400 m	> 1 ha	
	Wijkgroen	< 800 m	> 10 ha (park: > 5 ha)	
	Stadsdeelgroen	< 1600 m	> 30 ha (park: > 10 ha)	
	Stadsgroen	< 3200 m	> 60 ha	
	Stadsgroen (stadsbos)	< 5000 m	> 200 ha	
Op het terrein				

nog ver af van het halen van deze normen. Uit een onderzoek van Natuurpunt (Nys A. 2014) blijkt dat slechts 46 procent van de Vlamingen toegang heeft tot een groengebied van minstens 30 ha binnen een straal van 1,6 km van de woning. Meer dan de helft van de Vlamingen moeten het dus stellen zonder het 'stadsdeelgroen' uit de tabel hierboven. Volgens het MIRA-S 2000 (Milieu en Natuurrapport Vlaanderen Scenario's) (Van Steertegem, 2000) is het tekort aan bereikbare groene ruimte het grootst op wijkniveau. Wanneer louter gekeken wordt naar de oppervlakte en bereikbaarheid (kwaliteit dus buiten beschouwing gelaten) blijkt dat er op het niveau van 'buurtgroen' in elk van de onderzochte steden (Aalst, Antwerpen, Gent en Kortrijk) een vrij groot tot erg groot tekort is (Van Herzele, Wiedemann & De Clercq, 2004). Voor Brussel worden gelijkaardige vaststellingen gedaan. Ook daar liggen de gebieden met de minste groene ruimten in het centrum van de stad, langs het kanaal. Bovendien blijken er in deze wijken vaak ook zeer weinig privétuinen te zijn. (Leefmilieu Brussel, 2012)

Buurtgroen speelt nochtans een bijzondere rol in het sociale leven van stadsbewoners. Buurtparkjes hebben een belangrijke functie, die niet zomaar kan overgenomen worden door andere (groene of publieke) ruimtes (Van Herzele, Wiedemann & De Clercq, 2004). De stijgende bevolkingsdichtheid en het hitte-eiland-effect zullen bovendien het belang van bereikbare natuur in de Vlaamse centrumsteden in de toekomst nog doen toenemen (Nys A. 2014). Het gebrek aan groen en rust wordt door gezinnen vaak als een reden om de stad te ontvluchten opgegeven (Van Steertegem, 2000).

Er blijkt dus duidelijk nood te zijn aan meer bereikbaar stedelijk groen. Hoe kunnen we hieraan tegemoetkomen?

De zoektocht naar meer ruimte voor groen

In eerste instantie zal het nodig zijn om officiële kwantitatieve én kwalitatieve groennormen te bepalen en op te leggen, waaraan plannen voor nieuwe stedelijke ontwikkeling en herontwikkeling kunnen afgetoetst worden. Enkel op die manier kan er verplicht worden om daadwerkelijk rekening te houden met groen. Maar het opstellen van algemeen geldende en overal toepasbare normen zal allicht niet gemakkelijk zijn. Een mogelijke benadering is om de groennormen plaatsgebonden te maken. Dit kan door een berekening van de lokale groenbehoefte volgens een geijkte methodiek op te leggen in de plaats van absolute cijfers. In dit kader werd door Van Herzele et al. (2004) reeds een voorzet gedaan met de ontwikkeling van een Monitor voor Bereikbaar en Aantrekkelijk Groen. Ook Verheyden (2008) ontwikkelde een methode voor de berekening van de behoefte aan groenvoorzieningen, die ingezet werd bij de opmaak van het Bovenlokaal Groenplan Antwerpen. Nog een mogelijke benadering is om bij het aftoetsen van ruimtelijke ingrepen een ruimere beschouwing te maken van de algehele duurzaamheid van een project in zijn context. Dit kan door niet enkel te focussen op het al dan niet voorzien van voldoende groene ruimte, maar daarenboven ook te kijken naar een groter aantal (plaatsgebonden en niet-plaatsgebonden) criteria met betrekking tot de lokale leefkwaliteit. In dit kader werd dit voorjaar de Duurzaamheidsmeter Wijken (DZM Wijken) gelanceerd door de Vlaamse Regering. Met dit instrument - onder meer geïnspireerd op de Duurzaamheidsmeter van de stad Gent en internationaal erkende evaluatie- en certificatiesystemen voor het meten van de duurzaamheid van gebouwen zoals BREEAM en LEED - wil men het meten en monitoren van de duurzaamheid van woonwijken op een onderbouwde en objectieve manier mogelijk maken. Omdat de meter bijvoorbeeld ingezet kan worden om, bij het aanbesteden van een nieuwbouwwijk, een bepaalde minimumscore te eisen, blijkt dit inderdaad een interessante stap in de goede richting. Echter, het gebruik ervan werd niet verplicht omdat de zaken die in de DZM Wijken aan bod komen verder gaan dan wat de wet

voorschrijft. Lag hier dan net niet een kans om een resolute keuze te maken voor een ‘Duurzaam Ontwikkeling’-scenario voor Vlaanderen (cf. MIRA-S 2000)? Enerzijds misschien wel maar anderzijds ook weer niet, want het toepassen van de DZM Wijken blijkt in de praktijk toch vrij tijdrovend en complex te zijn. Bovendien werd het instrument specifiek ontwikkeld voor toepassing in de context van nieuw te bouwen of grondig te herontwikkelen woonwijken; waardoor de vertaling naar andere, lagere schaalniveaus (zoals gebouwen of publieke ruimtes) nog steeds aan de hand van andere instrumenten dient te gebeuren. Ondanks deze aanzetten blijft het dus nodig om te zoeken naar een flexibele, context gebonden maar tegelijk ook voldoende proactieve manier om kwantitatieve én kwalitatieve groennormen op te leggen in Vlaanderen.

Tegelijk zal het bepalen en opleggen van officiële kwantitatieve én kwalitatieve groennormen slechts een deel van de oplossing zijn, omdat er in vele gevallen in onze steden vandaag onvoldoende open(bare) ruimte voorhanden is om enkel en alleen op basis hiervan voldoende bereikbaar groen te voorzien voor alle bewoners. Bovendien zal zoals eerder aangehaald de benodigde oppervlakte aan groene ruimte parallel stijgen aan de noodzakelijke verdichting van onze steden.

In tweede instantie zal men dus bijkomende ruimte voor groen moeten creëren. Het afbreken van bestaande bebouwing in functie hiervan is allicht slechts in enkele gevallen mogelijk, dus zullen we ook creatief moeten leren omspringen met iedere beschikbare m². Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het integreren van groen op daken en gevels en het voorzien van gemeenschapstuinen en/of stadslandbouw op (tijdelijk) braakliggende terreinen. Maar hier kan nog verder in gegaan worden door te zoeken naar mogelijkheden voor gedeeld en meervoudig ruimtegebruik en naar innovatieve groenconcepten. In dit kader is het vergroenen en zoveel mogelijk openstellen van onbebouwde ruimte horend bij instellingen (ziekenhuizen, scholen, rusthuizen, sociale huisvesting, ...) en/of bedrijven een interessante piste. Want naast het verhogen van de groene beeldkwaliteit in straten en wijken en het functioneren als stapstenen in het groen-blauwe netwerk, zouden deze semi-private en/of semi-publieke plekken ook kunnen bijdragen tot het voorzien van meer groene ontmoetingsruimte in dichtbebouwde stedelijke weefsels. In een onderzoek naar de mogelijke integratie van (semi-)privaat groen in stedelijke groenplannen (De Smet, Meysmans & Verhostrate, 2015) benoemden we deze plekken als ‘institutionele tuinen’ en stelden we dat deze een (directe of indirecte) meerwaarde kunnen krijgen voor een groter publiek. We geloven dat hier een schat aan potentieel te delen ruimte aanwezig is. Maar hoe de private logica eigen aan deze plekken te sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen?

Het naar elkaar toe brengen van feitelijke eigenaars en potentiële gebruikers

De private logica achter ‘institutionele tuinen’

Eigendom is een juridisch begrip. In artikel 544 van het burgerlijk wetboek wordt eigendomsrecht omschreven als het recht om op de meest volstrekte wijze het genot te hebben van een zaak en erover te beschikken mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of verordeningen. De eigenaar van een gebouw of grond beschikt dus over alle rechten met betrekking tot zijn eigendom. Dit betekent dat hij zowel het recht van gebruik (ius utendi), als het recht van genot (het recht op de vruchten of de opbrengst) (ius fruendi) en het recht van beschikking (het recht om te beslissen wat men met het goed doet zoals het verkopen) (ius abutendi) heeft. Maar een eigenaar heeft ook plichten. In navolging van de ‘evenwichtssleer’ mag een eigenaar bijvoorbeeld bij de uitoefening van zijn eigendomsrecht naburige eigenaars niet hinderen. Hij moet zich bij het gebruiken en beschikken over zijn goed ook voegen naar allerlei normen en regels opgelegd door de overheid, zoals de goede zeden

en de wetten op de stedenbouw en ruimtelijke ordening. Zo moet hij bijvoorbeeld voor werken aan zijn goed in de regel een vergunning aanvragen en mag zijn eigendom niet verwaarlozen anders riskeert hij een heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting te moeten betalen.

Het is vanuit deze positie van rechten en plichten dat een eigenaar wordt verondersteld zoals ‘een goede huisvader’ de verantwoordelijkheid over zijn goed op te nemen. Trachten we deze verantwoordelijkheid te ontleden dan kunnen we een ‘psychologisch aspect’, een ‘infrastructureel aspect’ en een ‘logistiek aspect’ onderscheiden.

Het eerste, het ‘psychologische’ aspect, heeft te maken met de functie van het goed. Het slaat op met wie de eigenaar bereid is het gebruik van zijn goed te delen. Op terreinen die behoren tot ziekenhuizen, scholen, rusthuizen, sociale huisvestingsmaatschappijen en bedrijven heerst veelal een min of meer private sfeer. Los van het feit of het terrein in openbare eigendom is (zoals de speelplaats van een gemeenteschool) of in private eigendom (zoals de parking van een ziekenhuis), kom je op deze plekken enkel als je er iets te zoeken hebt. Toch worden ze gebruikt door een ruimer publiek dan de enkel maar de eigenaar. Ze hebben ze een soort ‘collectief of gemeenschappelijk’ nut, dat echter beperkt is tot een bepaalde groep van gebruikers, betrokken bij de functie van het gebouw.

Het tweede, het ‘infrastructurele’ aspect, heeft te maken met de ruimtelijke en technische vereisten waaraan het goed moet voldoen om gebruikt te kunnen worden. Ziekenhuizen, scholen, rusthuizen, sociale huisvesting en bedrijven stellen elk specifieke ruimtelijke eisen aan de gebouwen waarin ze gevestigd zijn (en meestal ook aan de ruimere omgeving waarin deze gebouwen gelegen zijn). Zowel de tuin als de gebouwen van een rusthuis moet bijvoorbeeld toegankelijk zijn voor mindervaliden en liefst in een rustige omgeving gelegen zijn. En een winkel die deel uitmaakt van een keten moet dan weer beantwoorden aan de voorgeschreven huisstijl en gelegen zijn op een voor de klanten goed bereikbare locatie.

Het derde, het ‘logistieke’ aspect, heeft te maken met de praktische, juridisch en financiële regelingen die getroffen moeten worden om het gebruik van het goed in goede banen te leiden. Ook op dit vlak gelden voor diverse soorten instellingen en/of bedrijven specifieke vereisten. Sociale huisvestingsmaatschappijen hebben bijvoorbeeld vaak een eigen klusjesdienst, terwijl bedrijven het poetsen van hun gebouw meestal zullen uitbesteden aan derden. Op een speeltuin bij een restaurant lees je weleens dat men niet verantwoordelijk is voor gebeurlijke ongevallen, maar is dat wel zo? En wie sluit er 's avonds de school af als de laatste leerlingen naar huis zijn?

Het is dus op deze drie aspecten dat men zal moeten ingrijpen wil men de private logica eigen aan deze semi-private en/of semi-publieke plekken sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen. Maar wat bedoelen we nu eigenlijk met ‘collectieve doelstellingen’? En wat kunnen of willen we hiermee bereiken?

Collectieve doelstellingen

Eerder stelden we dat door institutionele tuinen te vergroenen en te delen, deze een meerwaarde kunnen krijgen voor een groter publiek. Deze meerwaarde kan direct of indirect zijn. We spreken van een indirecte meerwaarde wanneer een voor derden ontoegankelijke tuin toch betekenis heeft voor de ruimere omgeving. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat hij door zijn biodiversiteit een bijdrage levert aan de duurzaamheid van de stad (ecologische meerwaarde) of omdat hij een belangrijke rol speelt in de

beeldkwaliteit van een straat (visuele meerwaarde). Een ander voorbeeld is het Canadese project 'Vancouver Fruit Tree Project Society'³, waarbij vrijwilligers het overvloedige fruit van private bomen komen oogsten en de oogst wordt herverdeeld aan verenigingen voor hulpbehoevenden. Of ook nog het 'Backyard Native Plant Nursery Network'⁴ uit San Francisco, waarbij mensen in hun eigen tuin ecologisch waardevolle planten opkweken, die als ze groot genoeg zijn in de publieke ruimte geplant worden. Deze voorbeelden zijn interessant, maar in het kader van deze bijdrage zijn we meer geïnteresseerd in gevallen waarin sprake is van een directe meerwaarde. In dat geval wordt de (groene of te vergroenen) ruimte dus ook fysiek gedeeld doordat ze effectief toegankelijk is voor derden. We maken hierbij nog een onderscheid tussen 'delen in de tijd' (meervoudig ruimtegebruik) en 'delen in ruimte' (gedeeld ruimtegebruik). Meervoudig ruimtegebruik - of het gebruiken van dezelfde plek door diverse gebruikers op andere tijdstippen - is interessant omdat ruimtes hierdoor intensiever gebruikt worden waardoor ze in feite economisch duurzamer worden (AGION, 2012). Zo wordt in Gent bijvoorbeeld een deel van de speelplaats van het KTA MoBi in de Wispelbergstraat buiten de schooluren en tijdens schoolvakanties opengesteld als parkje voor de buurt (Coupurepark). Gedeeld ruimtegebruik - of het tegelijkertijd gebruiken van dezelfde plek door verschillende gebruikers - is eveneens interessant omdat hierdoor kruisbestuivingen kunnen ontstaan tussen de diverse gebruikers. Zo delen de provinciale tuinbouwschool Kortrijk en het aanpalende rusthuis hun terreinen. In de tuin van het bejaardentehuis die door de leerlingen van de richting tuinaanleg wordt onderhouden staan dieren van de school. De bejaarden mogen ook vrij rondwandelen in de serres van de tuinbouwschool. Intussen organiseren de school en het rusthuis ook samen opendeurdagen en een rommelmarkt. (Pimp je speelplaats, 2015). Maar hoe kunnen dergelijke gedeelde institutionele tuinen tot stand komen?

Het sturen van private logica in de richting van collectieve doelstellingen

Hogerop zagen we reeds dat er drie aspecten zijn waarop men moet ingrijpen wil men de private logica eigen aan deze semi-private en/of semi-publieke plekken sturen in de richting van meer collectieve doelstellingen. Naast een mentaliteitsaanpassing (het psychologische aspect) zal men ook moeten streven naar creatieve ontwerp oplossingen (het infrastructurele aspect) en innovatieve beheersovereenkomsten (het logistieke aspect).

In hun onderzoek naar het beheer van natuurlijke hulpbronnen (commons) ontwikkelden Schlager en Ostrom (1992) een interessant kader waarin ze verschillende gradaties van eigendomsrechten definiëren. Ze onderscheiden daarbij het recht op betreding, het recht op exploitatie, het recht op management (mee kunnen beslissen over het beheer), het recht op uitsluiting (mee kunnen beslissen over aan wie de eerste drie rechten worden toegekend) en het recht op overdracht (van de andere vier rechten aan derden). Volgens Schlager en Ostrom (1992) kunnen naast de eigenaar, die in principe over alle rechten beschikt, ook andere gebruikers hierover beschikking krijgen. Op basis van het aantal en het soort rechten waarover een gebruiker beschikt maken ze vervolgens een onderscheid in types van gebruikers. Interessant is dat ze vaststellen dat eigendomsrechten niet enkel kunnen bestaan als ze van hogerhand opgelegd worden (de jure), maar dat groepen van gebruikers ze in sommige situaties ook onder elkaar kunnen laten ontstaan en laten gelden (de facto). Met hun onderzoek ontkrachten Schlager en Ostrom de stelling dat de mens enkel op een duurzame manier voor iets zal zorgen als hij het zelf in privaat bezit heeft of als het gebruik ervan van bovenaf wordt geregeld (een stelling van de ecooloog Garret Hardin en waarnaar ook wel wordt verwezen als de 'Tragedy of the Commons')

³ www.vancouverfruittree.com

⁴ www.natureinthecity.org/index.php/projects/green-connections

(Beunder, 2012). Ze toonden aan dat het opnemen van verantwoordelijkheid over een plek dus ook los kan staan van juridische eigendom. In de stedenbouw en dan vooral in de ‘gebiedsgerichte werking’ heeft men dit inderdaad al geruime tijd begrepen en tracht men hierop in te spelen bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van publieke ruimtes. Door projecten op te zetten die ingrijpen op de directe leefomgeving van de burgers wordt gewerkt aan ‘buurtidentificatie’, waardoor bewoners zich gesterkt voelen om zich in te zetten voor de buurt (Samenlevingsopbouw Gent, 2015). Men spreekt in dit kader ook over ‘toe-eigening’ of ‘eigenaarschap’. Dit is belangrijk met betrekking tot het hogere beschreven ‘psychologische aspect’ van de verantwoordelijkheid over een ruimte. Als men eigenaars kan laten inzien dat ook anderen een ‘eigenaarschap’ en een daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid kunnen opnemen met betrekking tot hun goed, kan gewerkt worden aan een aanpassing in hoe eigenaars kijken naar het gebruik van hun plek. Ze kunnen dan inzien dat het delen van bepaalde eigendomsrechten (voornamelijk het recht op exploitatie en het recht op management) ook voordelen voor hen kan hebben. Er komt bijvoorbeeld meer sociale controle, ze kunnen hulp krijgen bij het onderhoud of ze krijgen (als bedrijf of instelling) een positief imago. Anderzijds werkt het besef van het hebben van een buurtidentiteit verbredend voor de gebruikers. Het verbreedt de blik van het private naar het publieke leven en zorgt voor een framework om over lokale vraagstukken te praten (van de Wijdeven, 2012).

Vanuit dit opzicht zal het dus belangrijk zijn om op het vlak van het ‘psychologische aspect’ de diverse partijen te laten kennismaken met deze benadering van gedeeld eigendom en hen hiervoor warm te maken aan de hand van inspirerende voorbeelden. Tegelijkertijd is het nodig te onderzoeken wie de mogelijke partners zijn. Met wie zou men allianties kunnen aan gaan? Waar liggen tot ‘win-win’ verenigbare wensen en noden? Een goede omgevingsanalyse is hierbij onontbeerlijk. Tenslotte is het belangrijk om alle partners van bij het begin te betrekken in een participatief (ontwerp)proces. Op deze manier kan iedereen mee groeien in het project en kunnen eventuele knelpunten en mogelijke oplossingen samen afgetast worden, want ‘groeïend vertrouwen opent de deuren’ (AGION, 2012, p. 103).

Op het vlak van het ‘infrastructurele’ aspect zal het nodig zijn om af te wijken van de gangbare en voor de hand liggende aanpak en te zoeken naar creatieve ruimtelijke oplossingen. Aan de hand van ontwerpend onderzoek kunnen mogelijke scenario’s afgetast worden, bijvoorbeeld met betrekking tot het regelen van de toegankelijkheid en/of het inpassen in het netwerk voor zachte mobiliteit. Dit kan helpen om partijen met elkaar in dialoog te laten treden. Ook zullen aanpasbare, combineerbare en multi-inzetbare groene ruimtes ontworpen moeten worden die gedeeld en meervoudig ruimtegebruik ondersteunen.

Op het vlak van het ‘logistiek’ aspect tenslotte zal het, zoals hoger vermeld, nodig zijn om aandacht te hebben voor de praktische, juridische en financiële regelingen met betrekking tot gedeeld en meervoudig ruimtegebruik. Op praktisch vlak dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden niet alleen om het gebruik zelf te regelen maar ook bijvoorbeeld in verband met onderhoud en beheer. Er kan nagedacht worden over het aanstellen van een conciërge en ook het concept ‘buurtbeheer’ kan verder verkend worden (Samenlevingsopbouw Gent, 2015). Op juridisch vlak zouden modelovereenkomsten en modellen van huishoudelijke reglementen ter beschikking gesteld kunnen worden waarin afspraken worden vastgelegd over verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Ook zouden er regelingen met verzekeringsmaatschappijen uitgewerkt kunnen worden. Op financieel vlak zal naar alternatieve middelen gezocht moeten worden. Synergiën tussen de verschillende partners zijn

hierbij interessant. Private partners die investeren in het (semi-)publieke domein kunnen daarmee bijvoorbeeld aan hun uitstraling werken. En een overheid die investeert in de reguliere diensten én in informele netwerken die stedelijke ruimtes mee willen beheren, werkt ook aan de versterking van het vertrouwen in de officiële administraties en diensten (Samenlevingsopbouw Gent, 2015). In ruil voor de openstelling voor de buurt zou de groendienst van de stad bijvoorbeeld mee kunnen instaan voor het onderhoud van een groene schoolspeelplaats, en burgers die samen een ecologische buurttuin beheren zouden hiervoor misschien steun kunnen ontvangen uit een Klimaatfonds.

Besluit

Omdat we geloven dat hier een ruimte-potentieel aanwezig is dat kan ingezet worden voor het voorzien van meer bereikbare groene ruimte in de stad, willen we met deze bijdrage enerzijds streven naar een aanpassing in de manier waarop wordt nagedacht over eigendom bij institutionele tuinen. Anderzijds willen we ook helpen om deze veranderde kijk op open ruimtes, horend bij instellingen en/of bedrijven, effectief te vertalen in de ruimte door het formuleren van bovenstaande aanbevelingen.

Als de feitelijke eigenaars van institutionele tuinen bereid zijn een deel van hun eigendomsrechten af te staan aan potentiële gebruikers, kan ‘toe-eigening’ of ‘eigenaarschap’ ontstaan. Door deze ruimtes aan de hand creatieve (ontwerp)oplossingen en innovatieve (beheers)overeenkomsten om te vormen tot bereikbare groene ruimtes voor de buurt kunnen institutionele tuinen een meerwaarde krijgen voor een ruimer publiek. Op ecologisch vlak ligt hun meerwaarde bijvoorbeeld in het verhogen van het groenareaal, het toelaten van waterinfiltratie en/of het bijdragen aan de biodiversiteit. Op sociaal-cultureel vlak bieden ze ruimte voor ontmoeting, recreatie en educatie en hebben ze een positief effect op de gezondheid en de levenskwaliteit. En op economische vlak zijn ze een voorbeeld van zuinig ruimtegebruik doordat verschillende functies eenzelfde plek (in de ruimte of in de tijd) delen. Op die manier kunnen institutionele tuinen dus een steentje (of eerder een blaadje) bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van onze steden.

Referenties

AGION (2012). In Ruimte naar de Brede School, Onderzoek naar de ruimtelijke vertaling van een pedagogisch en maatschappelijk concept, eindrapport, februari 2012, Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION), Brussel

AMINAL (1993). Langetermijnplanning Groenvoorziening, studie uitgevoerd in opdracht van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting, Bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling uitgevoerd door Mens & Ruimte en de Vereniging voor Openbaar Groen (VVOG), AMINAL, Brussel

Beunder A. (2012). [online] www.globalinfo.nl/Achtergrond/elinor-ostrom-over-common-pool-resources.html [geraadpleegd 11.04.2016]

Cobben P. (1990). Het project van de verlichting in het licht van Hegels rechtsfilosofie, in: Algemeen Nederlands tijdschrift wijsbegeerte, 82(3), 212-231

De Smet, A., Meysmans, G., Verhoestraete, D. (2015) Welkom in mijn tuin, een onderzoek naar de mogelijkheid tot integratie van (semi-)privaat groen in stedelijke groenplannen, eindrapport van een onderzoek in opdracht van het Agentschap voor Natuur en Bos, Erasmushogeschool Brussel
Departement Gezondheidszorg en Landschapsarchitectuur, opleiding Landschaps- en
Tuinarchitectuur, Kenniscentrum tuin+, Brussel

Leefmilieu Brussel (2012). Uitdagingen voor de natuur in Brussel, Synthese van het Natuurrapport 2012, Leefmilieu Brussel, Brussel

Nys A. 2014. 'Rapport Natuur op wandelafstand. Heeft elke Vlaming een natuurgebied op maximum 1,6 km van zijn woning? Rapport Natuurpunt, Mechelen

Pimp je speelplaats (2015). Toekomstvisie schoolspeelplaatsen [online] www.goodplanet.be/pimp-je-speelplaats/docs/2016/PJS_Toekomstvisie-speelplaatsen_def.pdf [geraadpleegd 11.04.2016]

Poot, T. (z.d.). Groenbehoeftemethodieken, Aandacht voor groene ruimte binnen wandelafstand, Ruimte + Groen, (z.u.), (z.p.)

Samenlevingsopbouw Gent (2015). Mensen maken de buurt, Een opstap tot politiek burgerschap en stedelijke ontwikkeling, Samenlevingsopbouw Gent, Gent

Schlager E., Ostrom E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, in: Land Economics, 68(3), 249-262

van de Wijdeven, T. (2012). Doe-democratie, Over actief burgerschap in stadswijken, Eburon, Delft

Van Herzele, A., Wiedemann, T., De Clercq, E. (2004). Monitor voor bereikbaar en aantrekkelijk groen, studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2004/05, VUB, Brussel

Van Steertegem, M. (ed.) (2000). Milieu en Natuurrapport Vlaanderen Scenario's MIRA-S 2000, Vlaamse Milieumaatschappij, Erembodegem

Verheyden, W. (2008). Toetsingsinstrument voor de behoefte aan groenvoorzieningen. Methodologie bij het groenbeleid van de Stad Antwerpen, scriptie voor het behalen van de Master in de Biowetenschappen, Natuur & Milieu, Katholieke Hogeschool der Kempen, Departement Industriële en Biowetenschappen, Geel

Multifunctionaliteit in gebiedsontwikkeling

Van investering naar co-investering

Jurgen van der Heijden, Geertje van Engen

Stellingen

1. Uit de evolutie van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie volgt multifunctionele gebiedsontwikkeling.
2. Multifunctionaliteit betekent geen investering in een doel, maar co-investering in een middel, waardoor het doelbereik groter wordt.
3. Een gebouw zonder adaptief vermogen geeft geen aanknopingspunten voor multifunctioneel gebruik, mist daardoor toekomstwaarde en komt daarom in aanmerking voor sloop.
4. Multifunctionaliteit presenteert de praktijk en theorie van gebiedsontwikkeling een nieuwe agenda.

AT Osborne

Postbus 168

3740 AD Baarn

Jurgen.vanderHeijden@atosborne.nl

Geertje.vanEngen@atosborne.nl

AT Osborne lost ruimtelijke vraagstukken op met 150 managers en consultants verdeeld over vestigingen in Nederland, België en Frankrijk. Zij werken aan infrastructuur, gebiedsontwikkeling, milieu, real estate, risico's, allianties, bestuur en recht.

Multifunctionaliteit in gebiedsontwikkeling

Van investering naar co-investering

1 Introductie

Uit de evolutie van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie volgt multifunctionele gebiedsontwikkeling. Toen bijna twintig jaar geleden het begrip ontwikkelingsplanologie doorbrak, werd een verband gelegd tussen de betekenis van een project voor het gebied zoals dat er voordien was, zoals het nu is en zoals het in de toekomst zal zijn (WRR). Veel projecten zijn nieuwbouw, maar vaak ook wordt voortgebouwd op het oude. Dan zijn bestaande projecten een uitnodiging om daarop voort te bouwen, soms door deze bestaande projecten te vervangen, maar vaak ook door ze te veranderen en verbeteren. Bij deze vorm van ontwikkelingsplanologie gaat het erom waartoe het gebied zelf uitnodigt, uitnodigingsplanologie. Als een bestaand project daardoor verandert, kan het zijn dat het steeds meer functies krijgt. Zo krijgen gebieden steeds meer een multifunctioneel karakter. Deze bijdrage aan dit boek beschrijft dit en hoe multifunctionaliteit volgt uit uitnodigingsplanologie.

De Hondsbossche Zeewering is eeuwenoud en is zeker sinds 1880 door middel van basaltblokken gemaakt tot een monofunctionele stenen dijk. Dit is vanaf 2015 opgegaan in het geheel van een breder strand en een duinlandschap. Van een monofunctionele dijk is een multifunctioneel gebied gemaakt, met als functies waterveiligheid, natuur en recreatie. Die functies lagen hier altijd al bij elkaar, maar waren gescheiden. Nu zij gemengd zijn, kunnen zij elkaar versterken. Zo is met meer strand en duin de hoeveelheid natuur toegenomen, en deze zorgt voor meer waterveiligheid en voor betere kwaliteit recreatie. Het heeft weinig betekenis om van een gebied te zeggen dat het multifunctioneel is, omdat er twee of meer functies aanwezig zijn, zoals de Hondsbossche Zeewering voor 2015 waar meerdere functies lange tijd naast elkaar lagen. Multifunctioneel heeft wel betekenis, en wordt een spannend begrip, als het wijst op de onderlinge versterking van de functies in een gebied.

Deze bijdrage aan dit boek gaat over gebiedsontwikkeling door middel van multifunctionele inrichting van gebieden. Eerste stap hierna is een verdieping in het begrip multifunctionaliteit. Dat inspireert tot ideeën over investering, of beter co-investering. Hieruit volgen ideeën over gebiedsontwikkeling en hoe deze zich kan laten leiden door ideeën voor multifunctionaliteit: de evolutie van ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie naar multifunctionele gebiedsontwikkeling. We eindigen met een agenda voor nieuwe stappen in de praktijk en voor verder onderzoek.

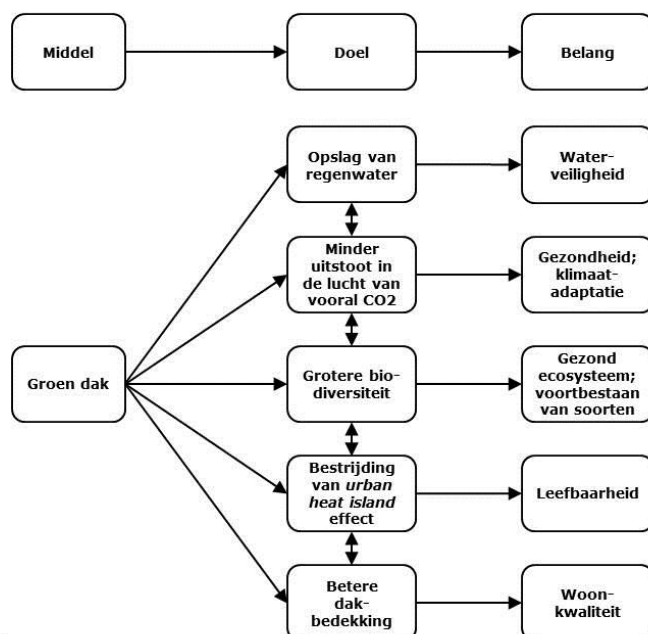
2 Wat is multifunctionaliteit?

Gebiedsontwikkeling staat in de traditie waarin het succes van een project wordt afgemeten aan het behalen van een doel, behaald binnen de scope van tijd en geld; denk aan een woonwijk of weg die binnen budget en op tijd is gebouwd. Daarnaast manifesteert zich een andere benadering, in deze bijdrage is dat multifunctionaliteit. In die benadering wordt naast de scope samengewerkt aan een ander doel, het doel van een andere partij met zijn eigen scope. Beide partijen, of vaak meer dan twee partijen, kunnen elkaar versterken. Dat doen zij door het delen van middelen, want dat scheelt geld. Zo betekent een dijk als natuurgebied dat de natuurbeheerder samen met de waterbeheerder de kosten voor beheer van die dijk gaat delen. Tegelijk gaan natuur en waterveiligheid erop vooruit, dus er is

meerwaarde in de vorm van meer natuur en meer veiligheid, en ook meer recreatie. Beide beheerders worden nog steeds afgerekend op het behalen van hun eigen doel, en met behulp van elkaar doen zij dat beter binnen hun eigen scope. Intussen is de dijk multifunctioneel geworden, want een middel voor twee, zelfs drie doelen met recreatie meegerekend.

De waterbeheerder hoeft zijn bestuur niet uit te leggen dat hij natuur heeft ontwikkeld, en voor meer recreatie heeft gezorgd. Hij legt wel uit dat hij beter binnen zijn scope van waterbeheer blijft door aan natuur en recreatie mee te werken. Zo hoeft de natuurbeheerder niet aan zijn bestuur uit te leggen dat hij zijn scope heeft verbreed, maar juist beter binnen zijn scope blijft door mee te werken aan waterveiligheid en recreatie. Rekening houden met het doel van een ander betekent de ander helpen dit doel zoveel mogelijk te bereiken, net zoals hij jou helpt om jouw doel zoveel mogelijk te bereiken. Je werkt dus met anderen aan optimalisatie van elkaars doelen; partijen spreken af om elkaars prestaties te verbeteren. Belangrijk om te zien is dat dit bestaat uit het helpen beheersen van elkaars kosten, en het helpen vergroten van elkaars inkomsten. Hierop kan nog een boeiende stap volgen, omdat niet altijd, maar wel met regelmaat zich een volgend doel voegt bij de doelen die al zijn afgestemd. Denk in het geval van de Hondsbossche Zeewering aan recreatie, of aan waterzuivering, een activiteit die veel voorkomt in de duinen. Dat leidt tot meer kostendragers en meer kansen op inkomsten. Daarmee stijgt de complexiteit, maar misschien ook de kans op nóg weer een volgend doel en daardoor een nog betere business case van het gebied (Hijdra c.s.).

Ter illustratie het voorbeeld van een groen dak in figuur 1. Hier vindt vanuit vijf doelen co-investering plaats in één middel, het groene dak; daarachter gaan vijf meekoppelende belangen schuil (WRR).



Figuur 1

3 Co-investering

Oude investeringen, die er al lang liggen, kunnen leiden tot onvoorziene besparingen en nieuwe inkomsten. Er voltrekt zich een ontwikkeling die begint met het opnieuw waarderen van een oude investering en deze in stand houden voor zijn huidige functie. Denk aan een groen dak dat de huidige dakbedekking beter maakt, want het gaat langer mee en isoleert warmte en geluid. Dit gaat bovendien gepaard met een innovatie die de oude investering er een nieuwe functie bij geeft; in geval van het dak is dat een bodem met groen, dat onder meer water vast houdt en bijdraagt aan meer biodiversiteit. Verderop kan toekomstwaarde worden gecreëerd, zoals stadslandbouw op het groene dak (Gemeente Amsterdam). Welke volgende investering kan het pad effenen voor welke daaropvolgende investeringen? Dat is een actuele vraag in gebiedsontwikkeling in plaats van de oude vraag waar nieuwbouw het meeste oplevert (Van der Heijden en Van Hilten 2015).

De kans is groot dat de volgende investering een co-investering zal zijn, waarin twee of meer partijen samen participeren in een multifunctioneel project. Dat scheelt in kosten voor aanschaf van middelen, zoals grond of een gebouw, en in kosten voor bouw. Denk aan een pompemaal dat als oorspronkelijke functie peilbeheer heeft. Investering in het gemaal heeft vaak al lang geleden plaatsgevonden en de kosten daarvoor zijn afgeschreven. Deze staan ook wel bekend als sunk costs, investeringen waarover in het verleden is besloten. Bij dat besluit werd niet voorzien dat het pompemaal ook kan dienen voor de opslag van warmte en koude in diepgelegen bodemlagen. De Smart Polder laat zien dat oude investeringen kunnen leiden tot onvoorziene nieuwe inkomsten. Om die inkomsten te realiseren, kan gebruik gemaakt worden van deze oude investeringen, en dat scheelt veel geld. Het gebruik van een pompemaal voor energieopslag geeft nieuw leven aan een oude investering, die tegelijk zijn oude functie houdt. De Smart Polder geeft een reeks voorbeelden van functies die hier weer op kunnen volgen, zoals het zuiveren van oppervlaktewater, omdat dit afkoelt door het opslaan van warmte uit dit water in de bodem, waardoor problemen met blauwalg en botulisme verminderen (Scholten 2014).

In de Smart Polder is het pompemaal een middel dat het centrum wordt van volgende investeringen. Daardoor kunnen andere investeerders aanhaken door bijvoorbeeld gebruik te maken van de aanwezige energie, of het aanwezige schone water. Er voltrekt zich een gebiedsontwikkeling als in een soort Echternacher processie: een stap achteruit en twee stappen vooruit (RVO, p. 55). De stap achteruit is het opnieuw waarderen van een oude investering en deze in stand houden voor zijn huidige functie. De eerste stap vooruit is de innovatie die de oude investering er een nieuwe functie bij geeft; in geval van de Smart Polder is dit de opslag van warmte en koude. De tweede stap vooruit is de toekomstwaarde die wordt gecreëerd; in geval van de Smart Polder is dit waterzuivering. Dit vervolgt zich wanneer realisatie van deze toekomstwaarde het pad effent voor weer een volgende investering. Dit is economisch een bijzonder efficiënte wijze van gebiedsontwikkeling, multifunctionele gebiedsontwikkeling, omdat oude investeringen nieuwe waarde krijgen, en de kosten drukken van nieuwe investeringen.

4 De ontwikkeling van multifunctionaliteit in het gebied

Ontwikkelingsplanologie hangt samen met het creëren van toekomstwaarde. Als gedurende de gehele levensduur van bijvoorbeeld een gebouw vanuit de maatschappij de behoefte blijft bestaan om dit gebouw te gebruiken, is het duurzaam en toekomstbestendig. Het nuttig gebruiken van een gebouw gedurende de gehele levensduur, vraagt om toekomstige aantrekkingskracht en een groot adaptief

vermogen van het gebouw (Brink groep en CPI, 2014). Een gebouw heeft toekomstwaarde als het zodanig is vormgegeven dat het de toekomstig gewenste ruimtelijke ontwikkelingen stimuleert.

Een voorbeeld van gebouwen die zijn gericht op het creëren van toekomstwaarde, is 'Bosco Verticale': twee duurzame woongebouwen in Milaan. Op deze flatgebouwen, van 110 en 76 meter hoog, staan maar liefst 900 bomen en meer dan 2.000 struiken, bloemen en planten. De hoeveelheid bomen op de flatgebouwen kan worden vergeleken met 7.000 m² bos. De begroeiing van Bosco Verticale produceert vocht en zuurstof, absorbeert CO₂ en stofdeeltjes, en helpt bij de opbouw van een microklimaat (Stefano Boeri Architetti, 2016). Een gebouw als deze heeft een grote toekomstige aantrekkingskracht. Aangezien de verwachting is dat in 2025 maar liefst 70% van de wereldbevolking in steden woont, is het beperken van negatieve neveneffecten van gebouwen een belangrijk streven (Amsterdam rooftop solutions, 2016).

Klimaatneutraal bouwen is voor veel steden een belangrijke ambitie. Wanneer deze ambitie wordt doorgezet, zijn de flatgebouwen van Bosco Verticale ook in de toekomst geschikt. Hiermee wordt ingespeeld op de verwachte toekomstige en gewenste ontwikkelingen. Een ander voorbeeld van gebouwen met toekomstwaarde, zijn gebouwen met groene daken. Innovatieve groene daken dragen in stedelijke gebieden bij aan het beperken van de CO₂ -uitstoot en zorgen voor een effectieve aanpak van wateroverlast in steeds drukker wordende steden. In Amsterdam wordt op deze manier gewerkt aan een metropool van de toekomst: een stad die is opgewassen tegen klimaatverandering (Amsterdam rooftop solutions, 2016). Er wordt in beide voorbeelden toekomstwaarde gecreëerd, er wordt niet alleen gerealiseerd wat op dit moment nodig is, maar gewenste toekomstige ontwikkelingen worden bevorderd.

Als een bestaand gebouw toekomstbestendig en adaptief is, is het mogelijk om met minimale aanpassingen aan het gebouw grote meerwaarde te creëren. Zo kan bijvoorbeeld een gebouw met een plat dak veel gemakkelijker voorzien worden van een groen dak, dan een woning met een hellend dak. Als de kosten laag zijn, omdat gebruik wordt gemaakt van een bestaand gebouw, kan de maatschappelijke kosten-baten verhouding al snel positief zijn. Dit hoeft echter niet in alle gevallen te gelden. Soms zijn de kosten van ingrijpende aanpassingen aan een bestaand gebouw groter dan de kosten voor het slopen in combinatie met nieuwbouw; Bosco Verticale is een voorbeeld van een nieuwbouwproject.

Twintig jaar geleden liet het idee van ontwikkelingsplanologie al zien dat de overheid niet langer alleen bepaalt wat wenselijk is in een gebied, want zij is niet als enige in staat om die wensen te realiseren. Steeds meer financiering moet uit het gebied komen, door tussenkomst van bewoners en andere gebruikers. Als overheid en ook markt mee willen doen in gebiedsontwikkelingen, dan kan dit alleen op basis van participatie, co-investering. Dat vraagt om een volgende stap in de planologie, aangezien overheid en markt actief op zoek moeten naar partners in de gebiedsontwikkeling: uitnodigingsplanologie (Van Rooy). Dat zijn gebruikers die met hun initiatieven de uitnodiging van het gebied verder ontwikkelen. Projecten die zoeken naar geld kunnen dit vinden bij co-investeerders die eveneens zoeken naar geld. Zij vinden geld door kosten te delen voor middelen en door hun doelen te combineren, multifunctionele gebiedsontwikkeling. Uit de evolutie van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie volgt multifunctionele gebiedsontwikkeling (zie ook Tiel Groenestege c.s.).

5 Conclusie

Een medewerker van een waterschap zei het als volgt: “We keren onze investeringen om: wij bedenken steeds minder de oplossingen voor de waterproblemen van een gebied, om daarna te kijken of deze passen, en om dan te investeren. We kijken steeds meer hoe het gebied zijn eigen waterproblemen kan oplossen en investeren daarin” (zie ook Altamirano). Onder waterbeheerders en ook natuurbeheerders is het omkeren van investeringen aan de orde van de dag. Mensen werkzaam in andere sectoren zijn hiermee eveneens bezig. Zeker voor marktpartijen en ook voor overheden is investeren een van de voornaamste instrumenten om te werken aan vrijwel elk doel. Hoewel dit al eindeloos lang zo is, is de boodschap van deze bijdrage aan dit boek dat dit verandert. Niet dat investeren verdwijnt, integendeel, maar steeds vaker zal investeren bestaan uit co-investeren.

Nu bestaat co-investeren ook al eindeloos lang, als je dit opvat als partijen die samen geld stoppen in hetzelfde doel. Denk aan beleggers die aandelen kopen in hetzelfde bedrijf, of gemeenten die samen werken aan het verwerken van afval. Zij stoppen geld en andere middelen in hetzelfde doel, terwijl het in deze bijdrage gaat om partijen die geld stoppen in hetzelfde middel om zo hun uiteenlopende doelen te bereiken. Die doelen moeten zij dan wel combineren. Daarmee investeert de ene investeerder ook in zijn eigen doel uiteraard, en hij verbindt zijn lot aan een of meer andere investeerders en hun doelen. Samen zijn zij beter af, omdat ze de kosten voor het middel delen, en omdat zij elkaar versterken in hun doelbereik. Co-investering is derhalve het investeren met anderen in een middel, opdat het eigen doel goedkoper en beter wordt bereikt in combinatie met andere doelen. Zo komt multifunctionele gebiedsontwikkeling tot stand.

Een goed geïnformeerde blik op stedelijke en landelijke gebieden laat zien dat steeds vaker doelen op elkaar worden afgestemd en het gebied een meer multifunctioneel karakter krijgt. Zo tonen veel voorbeelden aan dat een dijk niet alleen een dijk is, maar vrijwel altijd ook een weg en steeds vaker ook onderdeel van de natuur. Energie komt in de meeste gevallen nog via een kabel of leiding uit een ver land, maar komt steeds vaker op uitgekende wijze uit het gebied, zie de casus Smart Polder. Ook vervoer en weginfrastructuur vermengen zich met de omgeving. Voor zover het een storend element blijft, en bijvoorbeeld geluidwering nodig is, blijkt hoe die geluidwering goed in te passen is door daarop bijvoorbeeld zonnepanelen te plaatsen, of door daarvan ook een waterkering te maken, zoals in de wijk Stadshagen in Zwolle (RVO 2016).

Steeds meer mensen streven naar een gezonde stad en kijken hoe elementen als wonen, groen, water en vervoer daaraan kunnen bijdragen. Gezondheid is een doorkruisend thema en bijvoorbeeld ook klimaat dat evenzeer functies in een gebied verbindt: parken, plantsoenen, groene daken, oppervlaktewater en nog veel meer elementen worden gezien als middelen om een stad klimaatbestendig te maken (Tjallingii, Jonkhof). Dat dit tegelijk gunstig is voor de gezondheid behoeft nauwelijks betoog. Met andere woorden, de doorkruisende thema's gezondheid en klimaat doorkruisen ook elkaar. Zo ontstaat multifunctionaliteit ook, en zeker de stad leent zich uitstekend daarvoor. Streven naar gezonde en klimaatbestendige steden en gebieden is een belangrijke agenda voor velen. Deze en de bredere agenda van gebiedsontwikkeling groeien met enkele nieuwe punten vanuit het idee van multifunctionaliteit.

6 Agenda

Meervoudigheid van middelen

Hoe kan het dat de bodem tegelijkertijd water kan vasthouden en zuiveren? Hoe kun je zo goed mogelijk gebruik maken van de eigenschap van water dat het energie kan vasthouden? Welke planten zijn tegelijk of in combinatie goed in geluidwering en de opvang van fijnstof? We ontdekken dat middelen tegelijk twee of meer doelen kunnen dienen en bouwen daarop een nieuwe economie. Dan moeten we wel goed weten hoe die middelen exact in elkaar zitten. Multifunctionaliteit betekent het meervoudig gebruik maken van middelen en dat vraagt technische kennis daarover. Dit legt vooral voor ingenieurs nieuwe kennisterreinen bloot, en kansen op interessante innovaties.

Afstemming van doelen

Valt de warme bron van een WKO, warmte koude opslag, samen met een deel van een pluim met vervuiling, dan eten bacteriën daar de vervuiling tien keer sneller op dan buiten die bron; dit kost tien keer minder geld dan bodemsanering door afgraving. Dit moet je wel weten wanneer je de doelen van bodemsanering en opslag van warmte en koude op elkaar afstemt. Zo moet je ook weten dat teveel water niet goed is voor de natuur die helpt bij waterzuivering en wateropslag. Multifunctionaliteit betekent optimale afstemming van twee of meer doelen in plaats van het maximaal halen van een enkel doel. Dit vergt ontwikkeling van nieuwe economische, bedrijfskundige en bestuurskundige inzichten.

Verevening

In een economie waarin middelen twee of meer doelen tegelijk dienen daar werken partijen samen en moeten zij met elkaar kunnen afrekenen. Wat betaalt een gemeente aan de eigenaar van een WKO die helpt om de bodem te saneren? Tien procent van wat sanering door afgraving zou kosten, of komen zij tot een geheel andere berekening? Hoe verrekenen we kosten en nieuwe inkomsten, waaronder inkomsten uit innovaties, en wat als een partij wegvalt? Dit goed kunnen uitrekenen en verevenen over vaak meer dan twee betrokken partijen is een belangrijke les om snel beter te leren.

Portfoliomanagement

Welke investeringen zijn denkbaar als de ene investering voorwaarden creëert voor de volgende, en wat is dan de beste volgende investering in een portfolio? Jammer is om te beginnen met een investering die geen voorwaarden voor volgende investeringen creëert, of die te hoog gegrepen is en eigenlijk vooraf gegaan zou moeten worden door andere investeringen uit het portfolio. Zo redeneren investeerders zelden en juist hier kunnen lessen geleerd worden die hen tot andere, betere investeringen kunnen bewegen door beter portfoliomanagement.

Contractering en vergunning

Voorwaarden in contracten en vergunningen zijn zo oud als het recht zelf, dus in zoverre is niets nieuws onder de zon als bijvoorbeeld de beheerder van de Brouwersdam vastlegt dat deze rekening houdt met de productie van energie door een getijdencentrale, gekoppeld aan de ontwikkeling van natuur door verbetering van de waterbodem in de Grevelingen. Wel nieuw is de inhoud van deze voorwaarden, namelijk het doel van een ander. Meestal houden we in het recht rekening met het belang van een ander. Vaak is dat vertaald in een herkenbare norm, zoals de plek waar recht van overpad is, of een mate van geluidhinder. Rekening houden met het belang van een ander betekent je houden aan een norm. Rekening houden met het doel van een ander betekent de ander helpen dit doel zoveel mogelijk te bereiken, net zoals hij jou helpt om jouw doel zoveel mogelijk te bereiken. Je werkt

dus met anderen aan optimalisatie van elkaars doelen, en dat is iets anders dan binnen een norm blijven. Hoe schrijf je daarvoor contracten en vergunningen en hoe houd je elkaar daaraan?

Handhaving

Een WKO kan warmte onttrekken aan oppervlaktewater waardoor problemen met blauwalg en botulisme verminderen. Als neveneffect helpt de WKO de waterbeheerder die de kwaliteit van water moet handhaven. Het wordt deze handhaver eenvoudiger gemaakt om binnen wettelijke grenzen te blijven, maar wil hij daarbij accepteren dat dit gebeurt als neveneffect van een WKO? Zou deze handhaver zelfs willen co-investeren in de WKO, of zet hij zijn geld alsnog in voor de gebruikelijke maatregelen? Ook op andere terreinen kunnen handhavers gunstige neveneffecten ondervinden van acties van anderen, en vraag is of zij zich door hun wettelijk geregleerde praktijk belemmerd voelen om in te treden als co-investeerder. Het past volledig in de filosofie van de komende Omgevingswet dat zij dit laatste zullen doen, maar past dit ook in de traditie van handhaving van de wet?

Omgevingswet

De Omgevingswet lijkt als grondslag te krijgen een goede balans tussen ruimtelijke functies. Als zij in balans zijn, dan kan bijvoorbeeld de waterhuishouding in een gebied van betekenis worden voor gezondheid, omdat een bodem die water vasthoudt een bijdrage kan leveren aan groen en koelte. Dergelijke verbanden werden binnen gebieden nooit gelegd, zeker omdat functiescheiding lange tijd de boventoon heeft gevoerd. Deze functiescheiding wordt langzaam ingevuld voor integraliteit, multifunctionaliteit. Het lijkt erop dat de Omgevingswet daarvoor een voorwaarde zal zijn, maar tevens veel onrust zal gaan opleveren, omdat functies ook als verliezers uit de bus mogen komen. De onderlinge versterking, die eigen is aan multifunctionaliteit, kan wellicht helpen het aantal verliezers te beperken.

Aanbesteding

Een provincie heeft intussen in een aanbesteding gevraagd om de combinatie van natuurdoelen. Daarmee heeft multifunctionaliteit zijn weg gevonden naar aanbestedingen. Deze provincie houdt het simpel door te vragen om de competentie om dit te kunnen, maar wat als een project gaat worden aanbesteed zoals de Brouwersdam? De verkenning loopt intussen en daar worden lessen geleerd over de aanbesteding van een meervoudig project. Hier ligt nog veel te wachten aan volgende lessen, daaronder innovatie die uitgevraagd kan worden door middel van een aanbesteding. Waar vraag je dan om als het gaat om multifunctionaliteit, hoe past de 'nieuwe' Aanbestedingswet hierin?

Meervoudige financiering

Financiers kunnen terugschrikken voor de complexiteit van een meervoudig project, met bijvoorbeeld publieke en private partijen. Zij kunnen aangetrokken worden door de sterke business case, waarin vaak een publieke partij deelneemt, en bovendien door de duurzaamheid die vaak gepaard gaat met dergelijke projecten. De extra complexiteit leidt tot meer risico's, en uittreding van een partij is een risico, maar bijvoorbeeld de kans op aansluiting van steeds meer investeerders kan het risico verkleinen. Hier liggen nog veel vragen.

7 Referenties

- Altamirano, Monica, Rik Jonker, Jurgen van der Heijden (2013), Water keren en combineren, Deltares en AT Osborne i.o.v. Rijkswaterstaat, Utrecht/Delft.
- Amsterdam Rooftop Solutions (2016).

<http://www.amsterdamrooftopsolutions.com>, geraadpleegd maart 2016

- Brink Groep en CPI (2014). Gebouwen met Toekomstwaarde!
- Gemeente Amsterdam, SBRCURnet, Building Changes (2015), Waar koop ik een duurzaam multifunctioneel dak? Handreiking voor dakeigenaren, Amsterdam, Delft.
- Heijden, Jurgen van der, Linda van Hilten (2015), Innovatie, retrofit en toekomstwaarde, Concurrerende gebiedsontwikkeling door duurzaamheid, p. 67 - 74 in: Geiske Bouma, Elke Vanempen (Red.) *Ruimte maken, Bijdragen aan de Plandag 2015*, Stichting Planologische Discussiedagen, Antwerpen.
- Hijdra, A.; Woltjer, J.; Arts, E.J.M.M. (2014), Value creation in capital waterway projects; Application of a transaction cost and transaction benefit framework for the Miami River and the New Orleans Inner Harbor Navigation Canal. In: *Land Use Policy*, Vol. 38, 2014, p. 91 - 103.
- Stefano Boeri Architetti (2016). Portfolios, Bosco Verticale <http://www.stefano-boeri-architetti.net>, geraadpleegd maart 2016
- Peter van Rooy (2011), *Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief*, Building Business, Amsterdam.
- RVO 2016, *Reinventing Multifunctionality, Combining Goals, Sharing Means, Linking Interests*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Utrecht, Den Haag.
- Scholten, Barry (2014), 'Smart polder koppelt systemen voor duurzaam waterbeheer', in: *Land + Water* nr. 5.
- Tiel Groenestege, Vincent, Martine de Vaan, Bruno Doedens, Vincent Kuypers, *Next Practice, Next Generation, C2C als inspiratiebron voor duurzame gebiedsontwikkeling*, Rijksvastgoedbedrijf, Den Haag, Juni 2015
- Tjallingii, Sybrand, Jos Jonkhof (2011), *Synergie in stromenbeheer, meekoppeling van water met andere stromen bij klimaatadaptatie in de stad; gidsprincipes en gidsmodellen voor ontwerp, beheer en beleid*, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Amsterdam/Delft
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, Rapporten aan de Regering no. 53, pag 46 e.v.

Metropolitaan en Stedelijk Landschap

De Stadsnatuur kaart van Rotterdam

Yvonne Rijpers, Anastasia Chranioti

Stellingen

1. Stadsnatuur en stadstuinen kunnen belangrijke ‘stepping stones’ worden in een overkoepelende groenstructuur van Rotterdam.
2. Als de traditionele en nieuwe stedelijke natuur wordt verbonden door ‘vergeten’ groen structuren en nieuwe verbindingen, kan een dicht stadsnatuur netwerk ontstaan dat onze leefkwaliteit verbetert.

Vereniging Deltametropool
Postbus 600, 3000 AP Rotterdam
yvonne.rijpers@deltametropool.nl
anastasia.chranioti@deltametropool.nl

Metropolitaan en Stedelijk Landschap

De Stadsnatuur kaart van Rotterdam

Vereniging Deltametropool

Vereniging Deltametropool is een onafhankelijke denktank en laboratorium voor innovatieve projecten. De vereniging, opgericht door de 4 grote steden van Nederland, focust op de duurzame metropolitane ontwikkeling van Nederland in internationaal perspectief. De vereniging is zowel een netwerk voor bestuurders als een laboratorium voor innovatieve benaderingen en richt zich op 3 hoofdthema's: mobiliteit, metropolitane strategie en landschap. We doen onderzoek, delen onze resultaten, zijn internationaal actief, initiëren debat met onze leden en dragen bij aan debatten van andere instituties.

De Nederlandse context

Steden en stedelijke regio's zijn de economische motoren van ons land en worden steeds internationaler met het aanpassen aan de kenniseconomie en de nieuwe programnavraag die deze met zich meebrengt. Nederlandse (grote) steden hebben meer massa en dichtheid nodig om te voldoen aan de vraag naar gevarieerde leefmilieus. Verbindingen in steden en tussen steden en hun directe omgeving, van metropolitaan gebied tot internationaal, moeten sneller en verbeterd worden. Terwijl de infrastructuur tussen steden (rail en weg) goed functioneert, is er op stedelijke, regionale én internationale schaal behoefte aan verbetering. De (al zeer hoge) kwaliteit van leven in steden is toe aan een upgrade in termen van (centrum) stedelijke woonmilieus. Nederland is relatief klein en dichtbevolkt, daarom is het vanzelfsprekend dat, in een internationaal perspectief, we Nederland beschouwen als één grote metropolitane regio.

De logica van de Nederlandse metropool ligt zowel in de organisatie van individuele steden en dorpen, als in de relatie van deze met het natuurlijke landschap en de waterstructuur.

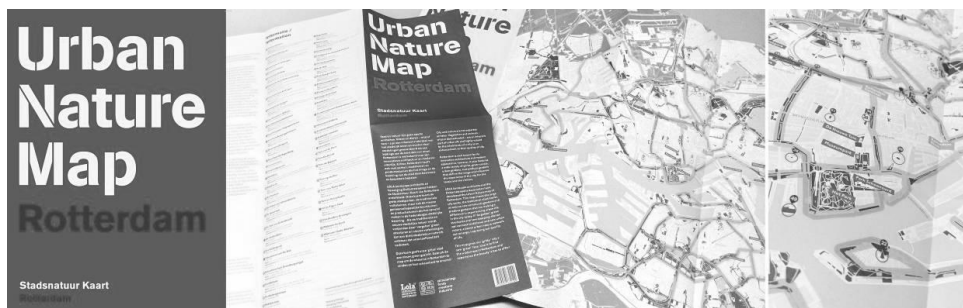
Het Landschap

Landschap is altijd een belangrijk onderwerp geweest bij Vereniging Deltametropool. Recentelijk is de nadruk verschoven van de waardering van natuur en landschap an sich, naar de erkenning dat landschap ook een erg belangrijke vestigingsvoorwaarde is en daarom ook economische waarde heeft. De waarde van 'zachte' factoren, zoals landschap, erfgoed en kwaliteit van leven, worden steeds belangrijker op de beleidsagenda als voorwaarde voor de verdere groei van de kenniseconomie binnen metropolitane regio's. Samen met West8, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en het Ministerie van Economische zaken, heeft de vereniging de publicatie 'Blind Spot – Metropolitan Landscape and the Global Battle for Talent', gemaakt, die illustreert hoe de leefkwaliteit van metropolitane landschappen bijdraagt aan het economisch succes van regio's. Hiervoor zijn 10 internationale case studies geanalyseerd en vergeleken met elkaar. De publicatie heeft twee ambities: ten eerste om voorbeelden te delen over hoe deze relatie is aangepakt in metropolitane regio's wereldwijd om zo beleidsmakers wereldwijd te inspireren, en ten tweede, om concrete tools aan de Nederlandse metropolitane regio's te bieden, die zich nu inzetten om hun positie in de competitie voor talent te versterken.

Voor de vestigingslocatie van Vereniging Deltametropool, Rotterdam, hebben we samen met LOLA Landscape Architects een eerste exercitie gedaan naar het bestaande stedelijke landschap en gekeken hoe dit geïntegreerd en verbonden kan worden op weg naar een kwalitatief waardevolle groene

metropolitane structuur. In oktober 2015 is de eerste kaart van de 'Nieuwe Stads Natuur Kaart van Rotterdam' gepubliceerd. Deze lente heeft de tweede versie het licht gezien. De kaart geeft inzicht in de interactie tussen 'traditioneel' stedelijk groen, 'nieuw' stedelijk groen, zoals buurttuinen en productietuinen en de mogelijke groenstructuur om deze met elkaar te verbinden om te komen tot een strategisch groen netwerk dat de leefkwaliteit van de stad verbetert.

Urban Nature Map Rotterdam



Vereniging Deltametropool, Lola Landscape Architects Ontwerp: Yorit Kluitman

Stadsnatuur Kaart van Rotterdam

Stad en natuur zijn geen aparte entiteiten. Groen en dieren – wild of tam – zijn een inherent onderdeel van het stedelijk leven en worden door stedelingen gewaardeerd als een bijdrage aan de kwaliteit van leven. Rotterdam is welbekend voor zijn innovatieve architectuur en moderne uiterlijk. Echter, Rotterdam heeft ook veel parken, stadstuinen en productietuinen die het imago en de beleving van de stad door bewoners en bezoekers bepalen.

LOLA landscape architects heeft het initiatief genomen de nieuwe stadsnatuur van Rotterdam, zoals productietuinen en buurttuinen, op een kaart te zetten. Én, deze met elkaar te verbinden door op zoek te gaan naar potentiële te vergroenen plekken.

Samen met LOLA heeft Vereniging Deltametropool vervolgens in oktober 2015 de Nieuwe Stadsnatuur Kaart van Rotterdam ontwikkeld. Deze kaart toont de grote stadsparken, de traditionele volkstuinten, maar ook de nieuwe gemeenschappelijke buurttuinen en productietuinen die het verschil maken in de hedendaagse stedelijke beleving. Als de traditionele en nieuwe stedelijke natuur wordt verbonden door 'vergeten' groen structuren en nieuwe verbindingen, kan een dicht stadsnatuur netwerk ontstaan dat onze leefkwaliteit verbetert. De kaart geeft de 'grijze' stad een nieuw, groen gezicht en daagt gemeente, bewoners en gebruikers aan om de potentiële groenstructuur te ontdekken en realiseren.

Stenige stad

Rotterdam wordt voornamelijk geassocieerd met de haven en de moderne architectuur. En terecht: het heeft een van de grootste havens ter wereld en het is de enige Nederlandse stad met een echte skyline. Echter, Rotterdam heeft meer dan dat. De laatste jaren wordt Rotterdam steeds meer gewaardeerd als een prettige stad om te leven en te bezoeken. Naast de architectuur, de vele interessante evenementen en dingen te doen, is 'groen' ook een belangrijke factor in deze waardering. De nabijheid van groene ruimte en natuur is erg belangrijk voor de kwaliteit van leven.

Het is dus geen verrassing dat veel Rotterdammers het heft in eigen hand hebben genomen om hun grijze en stenige stedelijke omgeving te verbeteren met groene initiatieven zoals stadstuinen, daktuinen, productietuinen enzovoorts.

Groene lappendeken

Samen met de bestaande groenstructuur van de stad, is een interessante groene lappendeken ontstaan in de stad. Deze lappendeken bestaat aan de ene kant uit ‘traditionele’, soms monotone parken met zorgvuldig gemanicuurde grasvelden, bosjes en bomen, tot aan relatief ‘wild’ en schijnbaar niet onderhouden natuur, tot lokale productietuinen.

Nieuwe stadstuinen zijn opgekomen in het stadshart tussen gebouwen en soms erbovenop: groente wordt verbouwd op braakliggend land in de haven, verkocht op markten in de stad en geserveerd in lokale restaurants. Deze binnenstedelijke tuinen hebben zowel een nuttig als een recreatie doel: het zijn plekken waar mensen uit de buurt samenkomen om te tuinieren, thee te drinken, te debatteren of te vieren.

Stadslandbouw

Stadslandbouw is geen nieuw fenomeen. Volkstuincomplexen, met een brede variëteit aan tuinen met kleine huisjes, vaak bestuurd door sterke verenigingen, zijn al tientallen jaren een bekend gezicht aan de stadsranden en in de buurt van spoorwegen. Bovendien bezit Rotterdam van oudsher een aantal ‘groene schatten’ – gemeenschappelijke en/of botanische tuinen die al decennia opengesteld zijn voor publiek.

De laatste tijd heeft ‘groene ruimte’ een steeds meer publieke en centrale rol in de stad ingenomen. Gemeenschappelijke tuinen, vaak in het hart van wijken, die publiek toegankelijk zijn en worden gerund door een groep buurtbewoners (vaak in een vereniging of stichting), zijn steeds meer onderdeel gekomen van de stedelijke cultuur. Hetzelfde geldt voor een grotere versie van stadslandbouw, zoals stadsboerderijen en stedelijke productietuinen. Weinig regelgeving voor stadsnatuur en lage kosten maken het relatief gemakkelijk te starten. Dit soort plekken, die meer toegankelijk zijn dan de traditionele volkstuinen, vervullen een sociale functie in de stad en voegen een extra laag van landschap bovenop de traditionele stadsparken en groenstructuur.

Een van de vele speciale initiatieven van de nieuwe Rotterdamse stadsnatuur is het Essenburgpark – het eerste bottom-up park, mogelijk gemaakt door jaren van inzet door een vereniging van buurtbewoners – een erg grote groene strook die bijna begint bij het hart van de stad, het Rotterdamse Centraal Station. Onlangs heeft Rotterdam de buurtvereniging een concessie gegeven voor het park, een voormalig stuk grond van de Nederlandse Spoorwegen.

Van lappendeken naar netwerk

Op het eerste gezicht lijken deze lokale initiatieven interessant, maar wat is de toegevoegde waarde voor de stad? Als we kijken naar de Stadsnatuur Kaart van Rotterdam, stellen we vast dat het goed bestede energie is, die niet alleen de buurten en de sociale structuur daar verbetert, maar ook Rotterdam in zijn geheel mooier en groener maakt.

Stadsnatuur en stadstuinen kunnen belangrijke ‘stepping stones’ worden in een overkoepelende groenstructuur van Rotterdam. De Rotterdamse Stadsnatuur Kaart integreert al deze verschillende soorten stedelijk groen. Bovendien toont de kaart dat deze diverse combinatie van stedelijke parken en volkstuinen, samen met de nieuwe stedelijke landbouw, stadstuinen en openbare daktuinen vaak al verbonden zijn door onbeheerde groene ruimtes, vergeten braakliggende grond en overgroeide heggen: natuurlijke plekken die vaak jarenlang niet of nauwelijks onderhouden zijn.

Dit biedt een geweldige kans voor een beter doordachte groene stedelijke structuur; door deze stadsnatuur projecten en de vergeten natuur te verbinden, kan een coherent, dicht stedelijk natuur netwerk ontstaan die de stedelijke beleving van Rotterdam verandert.

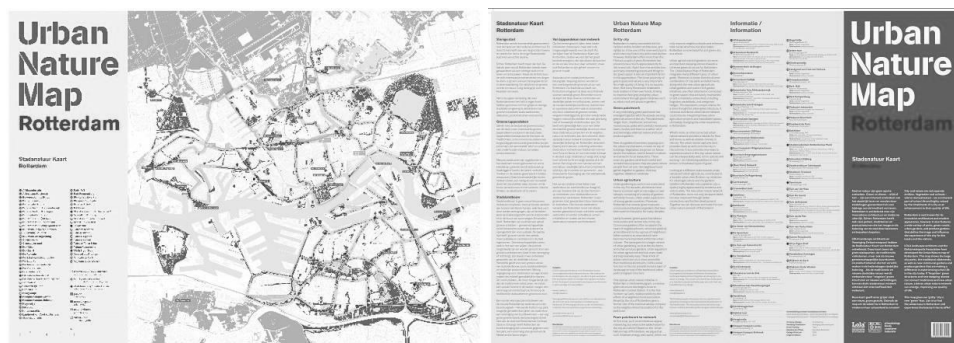
Daarbij komt dat een onderling verbonden stadsnatuur netwerk een habitat kan vormen voor flora en fauna, en voor een beter klimaat in de stad zorgt. Stadsnatuur vangt stof, zorgt voor schone lucht en vangt warmte af in de zomer. Het zorgt ook voor nieuwe vormen van natuur: stedelijke natuur kan onverwacht wild zijn, rijk in soorten en spannend – een interessante toevoeging aan het welbekende geordende groen.

Het op een andere schaal kijken naar stadsnatuur en stadslandbouw draagt dat bij aan een bredere blik op de stad. Bottom-up initiatieven voor stadslandbouw en stadstuinen veranderen Rotterdam in een groenere stad, gewaardeerd door bewoners en bezoekers. Het nieuwe stadsnatuur netwerk van Rotterdam moet niet alleen worden gekoesterd, maar ook beter worden verbonden en verder ontwikkeld, zodat er in gezamenlijkheid een nieuw stadsnatuur netwerk van Rotterdam ontstaat dat op sociaal, ecologisch en leefkwaliteit, de stad nog aangenamer maakt. Dit past naadloos in de tijdsgeest waarin natuur niet meer van het Rijk, maar van iedereen is, terwijl tegelijkertijd het belang en de erkenning ervan door de burger groter wordt.

De voorgestelde structuur is geen blauwdruk – op basis van beschikbaarheid, potentie en logische verbindingen, hebben we getracht tot een netwerk te komen waarbij enerzijds het stedelijk groen in grote lijnen en mogelijke routes verbonden is, en anderzijds dit dooraderd wordt door kleinschaliger groen en nieuwe stadsnatuur, wat uitnodigt tot het verkennen van de stad.

We zijn ons ervan bewust dat een dergelijk voorstel ook consequenties heeft voor en eisen stelt aan ecologie en beheer – dat zijn zaken die de stakeholders samen met de gemeente Rotterdam zouden moeten oppakken en uitzoeken.

Urban Nature Map Rotterdam



Vereniging Deltametropool, Lola Landscape Architects. Ontwerp: Yorit Kluitman

Transitie

Op de achtergrond van alle activiteiten van Vereniging Delametropool, is governance altijd een fundamenteel issue. Governance gaat verder dan bestuurlijke structuren, het gaat om de voorwaarden vanwaar het ‘maatschappelijk middenveld’ steeds meer en effectiever deel kan uitmaken van het besluitvormingsproces. Het gaat ook om meer experimenteerruimte voor steden, misschien zelfs een groter belastinggebied voor steden.

Als we kijken naar landschap, zien we dat de manier waarop het beschouwd en behandeld wordt en de partijen die betrokken zijn, ook steeds veranderen. Aan de ene kant ontdoen formele instituties, vooral het Rijk, zich van verantwoordelijkheden en financiële input en staan ze toe dat bedrijven en burgers zich hierover ontfemen. Anderzijds, op meer lokale schaal, nemen burgers zelf het heft in handen door het actief creëren en onderhouden van (nieuwe) stedelijke natuur. Persoonlijke ervaring van natuur en de economische waarde ervan, worden steeds belangrijker op zowel de internationale metropolitane schaal als de lokale schaal.

De Stadsnatuur Kaart van Rotterdam illustreert deze beweging en ondersteund het streven van o.a. LOLA om de bottom-up initiatieven op een slimme manier aan elkaar te verbinden, teneinde tot een overkoepelend netwerk te komen, waar stad, bewoner en gebruiker allen baat bij hebben.

Een environmental justice analyse voor Gent: hoe rechtvaardig is groen verdeeld over de stad?

Hélène Sambaer, Thomas Verbeek

Het huidig beleid van de Stad Gent is geënt op de afstandsnormen in het groenstructuurplan, maar andere factoren, zoals bijvoorbeeld sociale status, worden niet in rekening gebracht bij het uitzetten van de beleidsprioriteiten.

Zowel een GIS-analyse als een statistisch onderzoek duiden op een zwak tot matig verband tussen groene ruimte en sociale status in het gekozen studiegebied.

De resultaten van environmental justice analyses in andere steden zijn sterk afhankelijk van de culturele en historische context van de stad in kwestie. Ook in Gent is een historische en ruimtelijke analyse vereist om meer inzicht te krijgen in de ruimtelijke verbanden.

Universiteit Gent
Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur
Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning (AMRP)
Vrijdagsmarkt 10/301
B-9000
Helene.Sambaer@UGent.be, Thomas.Verbeek@UGent.be

Een environmental justice analyse voor Gent: hoe rechtvaardig is groen verdeeld over de stad

Inleiding

De laatste decennia kan er vastgesteld worden dat steden steeds meer te maken krijgen met vervuiling en congestie. Het is niet alleen belangrijk hoe groot deze milieu-impacts zijn, maar ook hoe deze over de stad verspreid zijn. Hier komt het begrip environmental justice naar voor, waarbij er wordt gekeken naar de ruimtelijk verdeling van positieve en negatieve milieufactoren in een stad. In dit domein wordt vaak onderzoek gedaan naar negatieve milieufactoren zoals luchtvervuiling en geluidsoverlast. Positieve milieufactoren worden vaak over het hoofd gezien, maar ook deze kunnen zo verdeeld zijn dat sommige bevolkingsgroepen benadeeld worden. In deze paper wordt gefocust op groene ruimte. De positieve effecten die groene ruimte heeft op de mens en zijn gezondheid worden in het eerste deel besproken. Daarna wordt bekeken of er een link is tussen de ruimtelijke spreiding van groene ruimte en sociale status. Na een kort overzicht van bestaand empirisch onderzoek volgt een analyse van de ruimtelijke spreiding van de indicatoren van groene ruimte en sociale status in Gent, aangevuld met statische tests. Na de bespreking van de resultaten worden een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de methode en wordt er teruggekoppeld naar de literatuur en het beleid.

Kadering onderzoek

Voor- en nadelen groene ruimte

Groene ruimte is een onderwerp waarnaar in de context van environmental justice nog niet zodanig veel onderzoek is uitgevoerd, zeker in vergelijking met andere indicatoren zoals luchtvervuiling en geluidsoverlast (Walker, 2012). Groene ruimte is dan ook een complex gegeven dat vele gedaanten en functies kan aannemen.

Walker (2012) schetst verschillende redenen waarom groene ruimten een positief effect hebben op gezondheid en levenskwaliteit. Allereerst is er een verband tussen psychologische gezondheid en groene ruimte. Onder andere het verminderen van stress door een groene omgeving werd aangetoond (Barbosa et al. (2007), Ibes (2015) en Wolch et al. (2014)). Ten tweede kan groene ruimte een belangrijke plaats zijn om aan fysieke activiteit te doen, een belangrijk gegeven om in goede gezondheid te blijven. Voor verschillende ziekten, waaronder diabetes, obesitas en hart- en vaatziekten, kan beweging preventief werken (Barton & Pretty, 2010; Casey et al., 2008; Grahn & Stigsdotter, 2010). Het derde punt dat Walker (2012) aanhaalt, is het feit dat groene ruimten ook een gemeenschaps- en sociale waarde hebben. Groenstructuren kunnen fungeren als publieke ruimten waar mensen elkaar kunnen leren kennen en sociale en culturele activiteiten georganiseerd kunnen worden. Hiernaast is groene ruimte een belangrijke factor om milieurisico's of -schade te matigen. Zo vermindert groene ruimte het risico op overstromingen, absorbeert het stormwater en reduceert het de hittegolfrisico's. Groene ruimte kan bovendien economisch erg waardevol zijn, onder andere door het aantrekken van toerisme (Ibes, 2015). Naast deze positieve effecten die gekoppeld zijn aan groen, zegt Walker (2012) dat er niet uit het oog mag verloren worden dat groene ruimten geassocieerd kunnen worden met minder aangename zaken. Zo kunnen sommige vormen van groene ruimte gerelateerd worden met misdaad en de daaraan gekoppelde veiligheidsrisico's. Groenstructuren zijn dus duidelijk geen eenduidig gegeven, maar erg divers in gebruik en appreciatie.

Groenstructuurplan Gent

Het huidige beleid van de stad Gent omtrent groen is terug te vinden in het groenstructuurplan Gent (Stad Gent - Groendienst, 2012). Het doel van het groenstructuurplan is om de huidige toestand van groen in Gent te analyseren en om hierop het toekomstige beleid af te stemmen. Vanuit de bestaande groenstructuur en het onderzoek wordt er geconcludeerd dat over het algemeen het groenareaal is afgenomen, maar dat door de inrichting van nieuwe parken er een kwalitatieve verbetering heeft plaatsgevonden. Ook is het doel om per inwoner 10 m² recreatief groen te voorzien in sommige wijken nog lang niet gerealiseerd. Alle wijken in de kern- en binnenstad hebben nood aan bijkomend groen. Wat recreatieve groenstructuren betreft, heeft het groenstructuurplan enkele doelstellingen opgesteld. Eén hiervan is voldoende recreatief groen op de verschillende schaalniveaus realiseren. Concreet werden er afstandsnormen opgesteld van 150 meter voor woongroen (< 1 ha) en 400 meter voor wijkparken (> 1 ha). Hierbij wordt geen rekening gehouden met sociale factoren, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van bepaalde minderheidsgroepen in de stad of het werkloosheidsaandeel. Daarom de vraag gesteld worden of er sociale ongelijkheid bestaat in de verdeling van groene ruimte in Gent en of aanpassingen aan het vooropgestelde beleid nodig zijn. Een ruimtelijke analyse van de spreiding van groene ruimte en sociaal-economische status in Gent kan hier een antwoord op geven.

Empirisch onderzoek

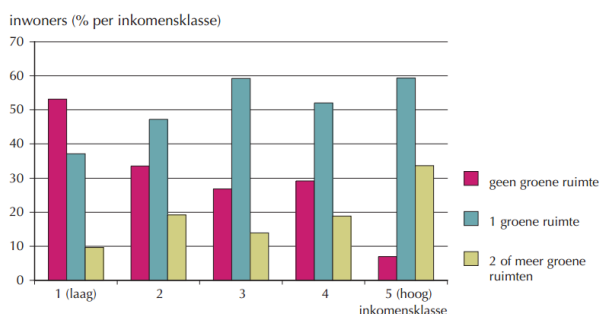
Literatuurstudie

Om de context waarin dit onderzoek kadert beter te kunnen begrijpen, worden er een aantal case studies aangehaald waar een gelijksoortige analyse werd uitgevoerd. In het onderzoek van Fairburn et al. (2005) wordt er gekeken welke patronen er ontstaan wanneer groene ruimte in Glasgow gekoppeld wordt met armoede. Landgebruiksdata met als categorie 'buitenrecreatie' wordt gebruikt als indicator van groene ruimte. Er wordt een buffer van 300 meter gebruikt rondom residentiële adressen om het groenaanbod per adres te kwantificeren. De uiteindelijke bevindingen wijzen op een groter aanbod van groene ruimte voor de armste delen van de bevolking. Dit moet echter met een korrel zout worden genomen, want de kwaliteit van dit groen is vaak erg pover. Ook de soorten data die voorhanden waren en andere complexiteiten zorgen voor kanttekeningen bij de resultaten. In een andere Britse case study van Barbosa et al. (2007) wordt de toegang tot groene ruimte in de stad Sheffield onderzocht. Met een wegnetaanalyse worden de afstanden tot de beschikbare publieke ruimte en de stedelijke parken gemeten. Om de sociale diversiteit te bestuderen, worden de inwoners verdeeld in tien groepen op basis van leeftijd, rijkdom en achterstand. Net zoals in de vorige studie wordt ook hier vastgesteld dat de armste en oudste groep inwoners juist de grootste toegang tot groene ruimte heeft. Een studie van Comber et al. (2008) bekijkt de toegang tot groene ruimte met een GIS netwerkanalyse in de stad Leicester voor verschillende religieuze en etnische groepen. Er wordt vastgesteld dat de stad meer dan voldoende groene ruimte heeft per inwoner, maar dat de verdeling hiervan ruimtelijk erg varieert. In tegenstelling tot de vorige twee Britse studies, wordt er hier geconcludeerd dat Indische, Hindu en Sikh groepen een beperkte toegang hebben tot groene ruimte en er dus wel sprake is van environmental injustice.

Naast de studies in het Verenigd Koninkrijk, zijn er verschillende Noord-Amerikaanse studies uitgevoerd, waarvan er hier enkele aangehaald worden. Een eerste onderzoek van Ibes (2015) presenteert een methode om de verschillende stedelijke parken te categoriseren in Phoenix, Arizona. In

een ruimtelijke analyse worden de parken vergeleken met de sociale karakteristieken van de buurt. Er worden vijf soorten parken onderscheiden. De categorieën 'Green Neighborhood Parks' en 'Native Desert Preserves' correleren met een voornamelijk 'witte' bevolking met een hoog inkomen. De cluster 'Urban Core Park' situeert zich dan weer in een buurt met een minderheidsbevolking en inwoners met een laag inkomen. Hier is er wel sprake van een verband tussen het soort park en de sociale situatie van de omliggende buurten. De auteur linkt deze bevindingen wel niet vanzelfsprekend met problemen omtrent ongelijkheid of injustice. Walker (2012) vermeldt nog een aantal andere Noord-Amerikaanse studies. Wolch et al. (2002) vergelijken de locatie van parken in Los Angeles met de ruimtelijke spreiding van etniciteit en socio-economische status van de inwoners. Zij kwamen tot de conclusie dat inwoners met een laag inkomen ook een lage toegang tot parken hebben. Vooral inwoners met een andere etniciteit, zoals bijvoorbeeld Amerikanen met Afrikaanse of Latijns-Amerikaanse roots, hebben een zeer lage toegang. Maroko et al. (2009) bestudeerden parken en publieke ruimten in New York City, maar hun bevindingen zijn meer twijfelachtig. De onderzochte groene ruimtes zijn onevenwichtig verdeeld, maar daarom niet gekoppeld aan een ongelijkheid in sociale factoren. Ook Gilliland et al. (2006) en Lindsey et al. (2010) konden geen specifiek verband aantonen tussen groenaanbod en sociaal-economische factoren, bij analyses in Londen, Ontario en Indianapolis, Indiana. Een laatste Noord-Amerikaanse studie van Landry & Chakraborty (2009) is gericht op bomen langs straatkanten in Tampa, Florida en kwam tot de conclusie dat in buurten waar de inwoners gemiddeld een lager inkomen hebben, vaker huurders zijn en vaker een Afro-Amerikaanse roots hebben, er zich significant minder bomen in de straten bevinden. Wanneer deze internationale literatuur bekeken wordt, kan er geconcludeerd worden dat er nog geen duidelijke consensus bestaat omtrent het verband tussen groene ruimte en sociale factoren. Zowel in de Britse als in de Noord-Amerikaanse literatuur zijn er voorbeelden waarbij men wel zou kunnen spreken van environmental injustice en voorbeelden die het tegenovergestelde aantonen. Alles hangt af van de culturele en historische context van de stad in kwestie.

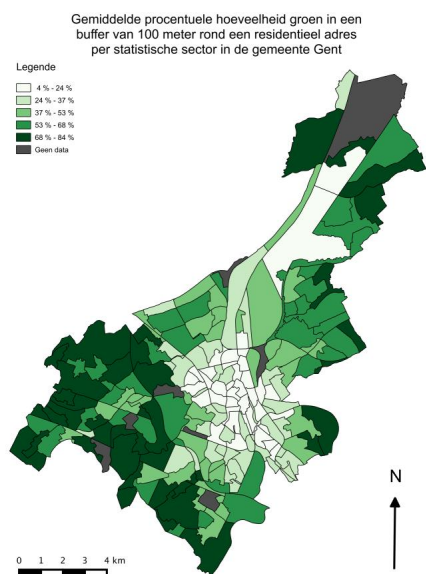
Ook in Vlaanderen is er reeds een studie uitgevoerd in het kader van het Milieuraapport 2004 die de groene ruimten van vijf steden koppelt met het gemiddeld inkomen. Het onderzoek, uitgevoerd door Van Herzele et al. (2004), maakt een analyse per buurt, waarbij de inkomens in vijf klassen onderverdeeld worden. In onder andere de steden Antwerpen en Gent is er een significant recht evenredig verband tussen de verdeling van de inkomens en het percentage inwoners met één of meerdere dichtgelegen groene ruimtes. Voor Gent werd er een correlatiecoëfficiënt van 0,93 gevonden, wat duidt op een sterk positief verband (zie figuur 1).



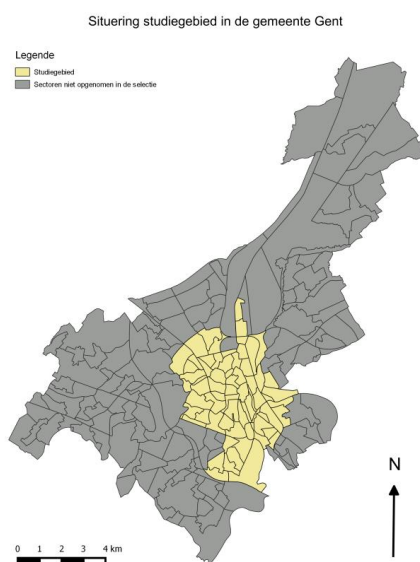
FIGUUR 1: Inkomensverdeling en bereikbaarheid van recreatief buurt- en wijkgroen in Gent (Van Herzele et al., 2004)

Methode

Het eerste grote luik in dit onderzoek is een GIS-analyse waarmee de verschillende data in kaart worden gebracht. De analyses worden uitgevoerd op het niveau van de statistische sectoren in de gemeente Gent. Omdat niet het volledige grondgebied van de gemeente stedelijk kan worden genomen, wordt er een selectie gemaakt van de sectoren die worden opgenomen in de analyse. Het betrekken van de sectoren buiten het stedelijk gebied zou leiden tot een vertekening van de resultaten door het lage aanbod aan groen buiten de stad ('afvlakking' van verschillen binnen de stad, figuur 2). De sectoren worden gekozen op basis van de indeling van de gemeente Gent in deelgebieden zoals gedaan wordt in de leefbaarheidsmonitor van de stad (Stad Gent, 2014). De twee deelgebieden Gent Kernstad en 19de eeuwse gordel vormen het studiegebied (figuur 3).



FIGUUR 2: Groen in de gemeente Gent



FIGUUR 3: Situering studiegebied

De volgende stap is om groene ruimte en sociale status te visualiseren op een kaart. Om de groene ruimte in Gent weer te geven, worden er twee indicatoren gebruikt, namelijk de hoeveelheid groen aanwezig in een zone van 150 meter rondom een residentieel adres voor de korte afstand en hetzelfde voor een bufferzone van 500 meter voor middellange afstand. De groendata is afkomstig van de groenkaart 2013, die gebaseerd is op luchtfoto's met een resolutie van 40 cm (Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen, 2013) en het databestand met residentiële adressen werd aangeleverd door de Stad Gent (2013). Na berekening van het groenaanbod rondom elk residentieel adres, kan per statistische sector een gemiddelde worden berekend. Op het niveau van de statistische sectoren wordt de koppeling gemaakt met sociale status. Daarvoor worden drie indicatoren gebruikt: het mediaan jaarinkomen (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2012), het percentage inwoners van Turkse en Maghrebijnse afkomst¹ (Stad Gent, 2012) en het percentage van de actieve bevolking die werkloos is (Stad Gent, 2011). Alle indicatoren worden in kaart gebracht om

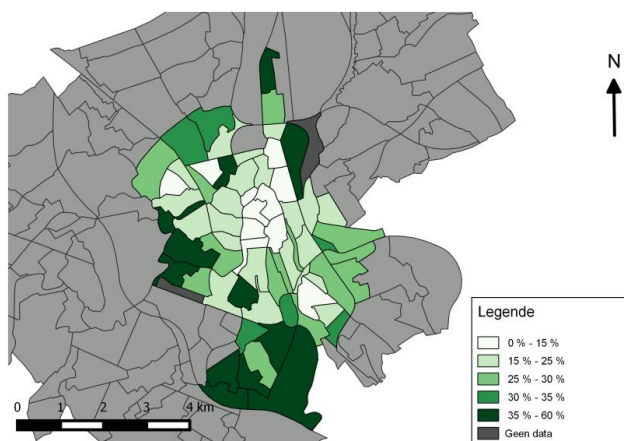
¹ De belangrijkste etnisch-culturele minderheden in Gent.

een duidelijk beeld te krijgen van de ruimtelijke spreiding. De resultaten werden gradueel onderverdeeld in vijf categorieën met behulp van de kwantielmethode. Omdat een visuele vergelijking niet genoeg is om conclusies te trekken, werd een statistische analyse uitgevoerd. De gegevens in QGIS werden geëxporteerd naar een Excelbestand om dan te kunnen worden gebruikt in het statistisch programma SPSS 23. De statistische test die uitgevoerd werd, is een correlatie-analyse met de vijf indicatoren die ook gebruikt werden bij de visualisatie op kaart. Deze berekent de associatiesterkte tussen twee variabelen. De correlatiecoëfficiënt die in dit onderzoek gebruikt wordt, is de Pearson r.

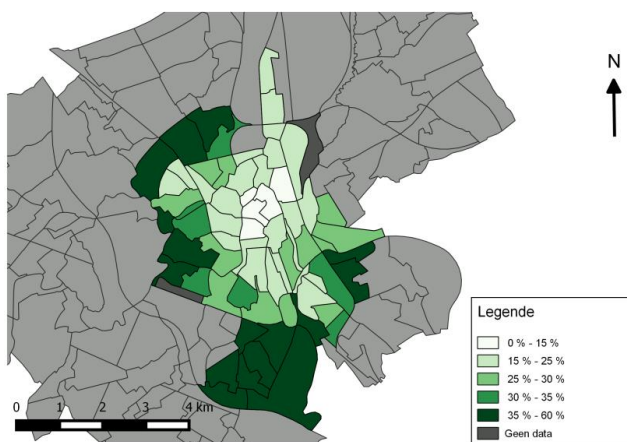
Resultaten

Een eerste indicator van groene ruimte in het studiegebied, de gemiddelde hoeveelheid groen in een buffer van 150 meter rondom een residentieel adres per statistische sector, wordt weergegeven op figuur 4. Er kan een patroon worden onderscheiden waarbij de sectoren met het minst aanwezige groen vooral in de kernstad liggen en de sectoren met het meeste groen in de randen van het studiegebied. Vooral de sectoren in het zuiden en het westen hebben een grote hoeveelheid groene ruimte in vergelijking met de sectoren in de binnenstad. Wanneer de groenbuffer wordt uitgebreid naar 500 meter, wordt het patroon nog uitgesprokener (figuur 5). Het percentage aanwezig groen neemt duidelijk toe naarmate men zich verder van de stadskern begeeft. Bijna alle sectoren aan de zuidelijke en westelijke grens van het studiegebied behoren tot de hoogste klasse. Dit resultaat is vrij logisch omdat de verschillen groter worden als er een groter gebied wordt bekeken.

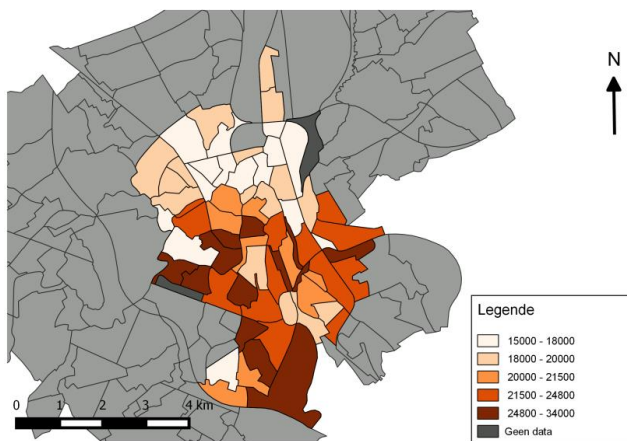
Sociale status wordt met drie kaarten in beeld gebracht. De eerste kaart stelt het mediaan jaarlijks inkomen per statistische sector voor (figuur 6). Er kan vastgesteld worden dat er een noord-zuid patroon ontstaat waarbij de sectoren met een lager mediaan inkomen voornamelijk in het noordelijk deel van het studiegebied liggen. De sectoren in het zuiden vertonen een afwisselender patroon, maar hebben voornamelijk een hoger mediaan inkomen.



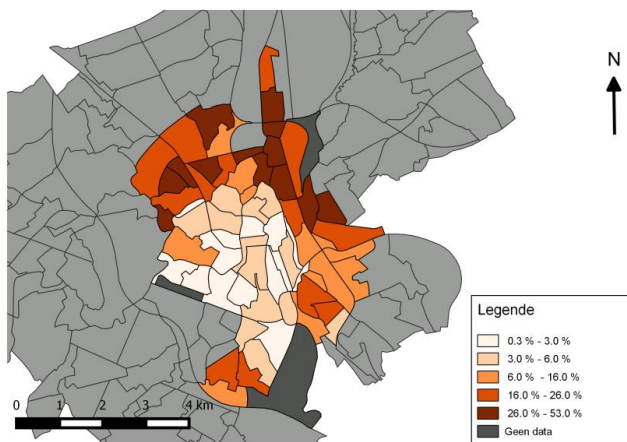
FIGUUR 4: Gemiddelde hoeveelheid groen in een bufferzone van 150 meter (AGIV, 2013)



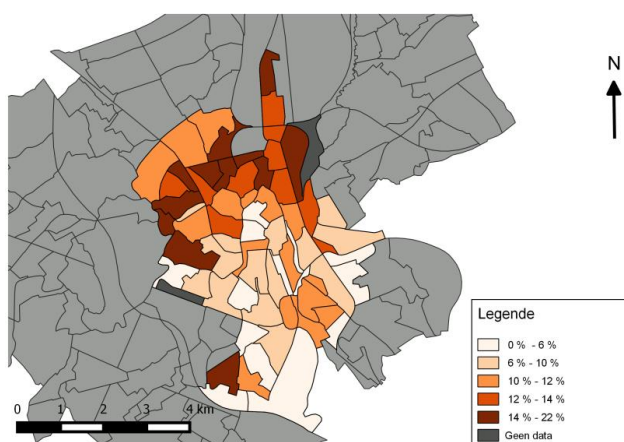
FIGUUR 5: Gemiddelde hoeveelheid groen in een bufferzone van 500 meter (AGIV, 2013)



FIGUUR 6: Mediaan jaarlijks inkomen (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2012)



FIGUUR 7: Gedeelte etnisch-culturele minderheidsgroepen (Stad Gent, 2012)



FIGUUR 8: Aandeel van de actieve bevolking die werkloos is (Stad Gent, 2011)

Een tweede kaart met een indicator van sociale status geeft het gemiddeld percentage van de Turkse en Maghrebijnse bevolking in elke sector weer (figuur 7). De hoogste percentages zijn weer te vinden in de sectoren in de noordelijke en oostelijke omgeving van het studiegebied. In de binnenstad en het zuidwesten is het percentage duidelijk kleiner. Op de laatste kaart (figuur 8) is het werkloosheidsaandeel van de actieve bevolking weergegeven. Ook hier bevinden de sectoren die tot de hoogste klasse behoren voornamelijk in het noorden, al is het patroon hier minder duidelijk als bij de vorige kaart. Opvallend is de sector Nieuw Gent in het zuiden van het studiegebied die ook een hoog werkloosheidspercentage vertoont. De sectoren met het minst werkloosheid situeren zich voornamelijk in het zuidelijk en centrale deel.

Wanneer de vijf kaarten naast elkaar gelegd worden, kan vooral tussen de sociale indicatoren een verband worden gelegd. Het verband tussen groenstructuren en de sociale indicatoren is minder gemakkelijk vast te stellen aan de hand van de kaarten. Vooral de kaart met de buffer van 500 meter heeft een volledig ander patroon dan de kaarten van de sociale indicatoren. Om tot een significante conclusie te komen, is een statistische analyse noodzakelijk.

Een correlatie-analyse werd uitgevoerd op vijf indicatoren op het niveau van de statistische sectoren, namelijk de gemiddelde hoeveelheid groen in een buffer van 150 meter rondom een residentieel adres, de gemiddelde hoeveelheid groen in een buffer van 500 meter rondom een residentieel adres, het mediaan jaarlijks inkomen, het percentage inwoners van Turkse en Maghrebijnse afkomst en het werkloosheidsaandeel van de actieve bevolking. De resultaten van de analyse zijn te zien in tabel 1.

TABEL 1: Correlatietabel

	Groenbuffer 150 m	Groenbuffer 500 m	Mediaan jaarlijks inkomen	Werkloosheids- percentage	Turkse en Maghrebijnse afkomst
Groenbuffer 150 m	1	0,478**	0,114	-0,212	-0,267*
Groenbuffer 500 m	0,478**	1	-0,235	-0,323**	-0,251*
Mediaan jaarlijks inkomen	0,114	-0,235	1	-0,821**	-0,621**

Werkloosheids- percentage	-0,212	-0,323**	-0,821**	1	0,627**
Turkse en Maghrebijnse afkomst	-0,267*	-0,251*	-0,621**	0,627**	1

**Correlatie is significant op het 0,01 niveau

* Correlatie is significant op het 0,05 niveau

Wanneer de tabel geanalyseerd wordt, kan er ten eerste geconcludeerd worden dat beide indicatoren van groene ruimte een gematigd sterke positieve associatie hebben met elkaar. De Pearson r is gelijk aan 0,478. De bufferafstanden hebben dus een verschillende betekenis en heffen elkaar niet op. Vervolgens kan er gekeken worden naar de associatie die de drie indicatoren van sociale status met elkaar hebben. Deze is sterker dan de correlatiecoëfficiënt van groene ruimte en er is dus duidelijk een verband tussen de drie indicatoren. De grootste correlatie is tussen het mediaan jaarlijks inkomen en het werkloosheidsaandeel van de actieve bevolking, met een Pearson r van – 0,821. Het belangrijkste echter is de associatie tussen de indicatoren van groene ruimte en sociale status. De absolute waarde van de r-waarden liggen tussen 0,144 en 0,323. Deze waarden duiden op een zwakke tot matige associatie. De sterkste van de zes associaties is tussen de gemiddelde hoeveelheid groen in een buffer van 500 meter rondom een residentieel adres en het werkloosheidsaandeel van de actieve bevolking. De zwakste associatie is tussen de gemiddelde hoeveelheid groen in een buffer van 150 meter rondom een residentieel adres en het mediaan jaarlijks inkomen per statistische sector. De laagste drie correlaties zijn niet significant op het 0,01 en het 0,05 significantieniveau. Er kan dus gesteld worden dat de indicatoren van groene ruimte en sociale status onderling wel matig tot goed met elkaar associëren, maar dat de associatie met elkaar vrij zwak is. Er kan op basis van deze analyse dus niet gesteld worden dat inwoners van het studiegebied in Gent die een hogere sociale status hebben ook een grotere toegang tot groene ruimte hebben en vice versa.

Discussie

Het is belangrijk om elk onderzoek kritisch te bekijken, daarom worden hier enkele bedenkingen opgesomd. Als eerste moet er stilgestaan worden bij de manier waarop groen in de analyse gedefinieerd wordt. Er bestaan erg veel verschillende vormen groen, gaande van een groot stadspark tot een simpel grasveldje. Niet elke vorm van groen biedt een even grote meerwaarde. Hier werd gebruik gemaakt van de groenkaart, die gebaseerd is op satellietbeelden en alle vormen van groene ruimte beschouwt (zowel privaat als publiek groen, zowel recreatief groen als buffergroen). Een tweede kanttekening betreft de operationalisering van afstand. In de analyse werd gebruik gemaakt van een afstand in vogelvlucht rond elk adres. Vaak moet echter een grotere afstand worden afgelegd via het wegennet. Ook kunnen er zich barrières, zoals autostrades en rivieren, bevinden op de route naar de groene ruimte. Niet alle mensen hebben bovendien dezelfde capaciteiten om het groen te bereiken. Een afstand van 500 meter kan voor bepaalde mensen veel langer lijken, onder andere door vervoersarmoede of invaliditeit. Ten derde wordt geen rekening gehouden met de onevenwichtige nood aan groen. Indicatoren zoals leeftijd en gezondheidstoestand zijn factoren die tot een verschillende behoefte aan groene ruimte leiden. Kinderen zullen bijvoorbeeld meer nood hebben aan groen in de buurt van de woning dan mobiele volwassenen. Ten vierde moet ook altijd in het achterhoofd gehouden worden dat de gegevens geaggregeerd werden op het niveau van de statistische sectoren. Conclusies kunnen dan ook enkel op dit niveau gemaakt worden. Bovendien moet er

rekening gehouden worden met het Modifiable Area Unit Problem (MAUP). Dit houdt in dat een andere afbakening van de sectoren in het studiegebied in een totaal verschillend resultaat kan resulteren.

Wanneer er teruggegrepen wordt naar de literatuur over dit onderwerp, kan er vastgesteld worden dat er geen eenduidige resultaten naar voor kwamen. Sommige studies tonen een recht evenredig verband tussen groene ruimte en sociale status, sommige een omgekeerd evenredig verband. Andere studies vonden dan weer geen associatie. Hieruit blijkt dat het noodzakelijk is om te kijken naar de ruimtelijke en historische context van elke stad in kwestie om het verband volledig te begrijpen. Ook voor Gent is het waarschijnlijk dat een doorgedreven historische en ruimtelijke analyse meer inzicht geeft in de achtergrond van de huidige spreiding van groen en sociaal-economische kenmerken.

Besluit

In dit onderzoek werd het verband tussen groene ruimte en sociale status in de stad Gent bestudeerd. Na een beknopte studie van de literatuur, kon worden vastgesteld dat er nog geen eenduidige consensus bestaat over deze relatie en veel afhangt van de culturele en historische context. Vervolgens werden twee indicatoren voor groene ruimte en drie voor sociale status geselecteerd en op kaart gezet. Qua groen kon er visueel vastgesteld worden dat de statistische sectoren in de binnenstad het minst groen ter beschikking hebben. Aan de randen van het studiegebied komen de sectoren voor met het meeste groen. Wanneer er gekeken wordt naar sociale status, is die over het algemeen het laagst in het noordelijk deel van het studiegebied en het hoogst in de sectoren in het zuiden. Als de kaarten naast elkaar gelegd worden, is een duidelijk verband tussen de ruimtelijke verdeling van groene ruimte en sociale status niet onmiddellijk zichtbaar. Een statistische correlatieanalyse geeft meer uitsluitsel. Deze geeft aan dat er slechts zwakke tot matige verbanden zijn tussen de indicatoren van groene ruimte en sociale status. Er kan op basis van deze analyse dus niet geconcludeerd worden dat er in de stad Gent een sociale ongelijkheid bestaat met betrekking tot het groenaanbod. Een aanpassing van de beleidsaanbevelingen uit het groenstructuurplan dring zicht dan ook niet meteen op. Maar, gezien de kanttekeningen die geplaatst worden, kan een sociale ongelijkheid of onrechtvaardigheid in de groenvoorziening ook niet volledig worden uitgesloten en blijft dit een aandachtspunt dat verder onderzoek en opvolging behoeft.

Bibliografie

- Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen. (2013). *Groenkaart Vlaanderen*.
- Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie. (2012). *Mediaan jaarinkomen*.
- Barbosa, O., Tratalos, J., Armsworth, P., Davies, R., Fuller, R., Johnson, P., et al. (2007). Who benefits from access to green space? A case study from Sheffield, UK. *Landscape and Urban Planning*, 187-195.
- Barton, J., & Pretty, J. (2010). What is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi-study analysis. *Environmental Science and Technology*, 3947-3955.
- Casey, A. A., Elliott, M., Glanz, K., Haire-Joshu, D., Lovegreen, S. L., Saelens, B. E., et al. (2008). Impact of the food environment and physical activity environment on behaviors and weight status in rural US communities. *Preventive Medicine*, 600-604.

- Comber, A., Brunsdon, C., & Green, E. (2008). Using a GIS-based network analysis to determine urban greenspace accessibility for different ethnic and religious groups. *Landscape and Urban Planning*, 103-114.
- Fairburn, J., Walker, G., & Smith, G. (2005). *Investigating environmental justice in Scotland: links between measures*. Edinburgh: Sniffer.
- Gilliland, J., Holmes, M., Irwin, J., & Tucker, P. (2006). Environmental Equity Is Child's Play: Mapping Public Provision of Recreation Opportunities in Urban Neighbourhoods. *Vulnerable Children and Youth Studies* (1(3)), 256-268.
- Grahn, P., & Stigsdotter, U. K. (2010). The relation between perceived sensory dimensions of urban green space and stress restoration. *Landscape and Urban Planning*, 264–275.
- Ibes, D. (2015). A multi-dimensional classification and equity analysis of an urban park system :A novel methodology and case study application. *Landscape and Urban Planning*, 122-137.
- Landry, S., & Chakraborty, J. (2009). Street Trees and Equity: Evaluating the Spatial Distribution of an Urban Amenity. *Environment and Plannin* (41), 2651-2670.
- Lindsey, G., Maraj, M., & Kuan, S. (2010). Access, Equity, and Urban Greenways: An Exploratory Investigation. *The Professional Geographer* (53(3)), 332-346.
- Maroko, A., Maantay, J., Sohler, N., Grady, K., & Arno, P. (2009). The complexities of measuring access to parks and physical activity sites in New York City: a quantitative and qualitative approach. *International Journal of Health Geographics* (8:34), doi:10.1186/1476-072X-8-34.
- Stad Gent - Groendienst. (2012). *Groenstructuurplan Gent*.
- Stad Gent. (2011). *Werkkloosheidspercentage van de actieve bevolking*.
- Stad Gent. (2012). *Percentage inwoners van Turkse en Maghrebijnse afkomst* .
- Stad Gent. (2014). *Gent in cijfers*.
- Van Herzele, A., De Clercq, E., Wiedemann, T., De Bruyn, L., & Degans, H. (2004). Stedelijk Milieu. In M. Van Steertegem, *MIRA-T 2004, Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen* (pp. 355-365). Leuven: Lannoo Campus.
- Van Herzele, A., Wiedemann, T., & De Clercq, E. (2004). *Monitor voor bereikbaar en aantrekkelijk groen in steden*. VUB. Mechelen: MIRA.
- Walker, G. (2012). *Environmental Justice*. Abingdon: Routledge.
- Walker, G. (2012). Urban greenspace. In G. Walker, *Environmental Justice* (pp. 156-178). Abingdon: Routledge.
- Wolch, J. R., Byrne, J., & Newell, J. P. (2014). Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities 'just green enough'. *Landscape and Urban Planning*, 234-244.
- Wolch, J., Wilson, J., & Fehrenbach, J. (2002). *Parks and Park Funding in Los Angeles: An Equity Mapping Analysis*. Los Angeles: University of South Carolina.

THEMA: TERRITORIAAL VERRUIMEN

Inspirator

Martijn de Bruijn, Departement Ruimte Vlaanderen

Schets thema

Grenzen worden beslecht. Europese eenwording en ontwikkelingen aan de andere kant van de bestuurlijke (lands)grenzen bepaalt de ontwikkelingskansen van lokale besturen en regio's. De samenhang van het ruimtelijk systeem in de Noordwest-Europese delta is de laatste decennia behoorlijk versterkt. Het klassieke onderscheid tussen landelijke en stedelijke gemeenten houdt steeds minder stand als gevolg van allerhande functionele interactie zowel sociaal, economisch als ecologisch. De zeespiegelstijging en het drukkere gebruik van maritieme wateren betekent dat planningsopgaven op land zich verruimen naar wat gebeurt op zee.

Papers

U vindt de papers in dit thema hierna per sessie in alfabetische volgorde gerangschikt.

Sessie 1: Verbinden via ruimte

Papers: *Van droom naar daad* – Valerie Dewaelheyns, Lies Messely

Blinde vlek – Merten Nefs, Riëtte Bosch, Ernst Bos, Jeroen Bootsma, Harry Boeschoten

Het gebrek aan samenwerking in bereikbaarheidsstrategieën – Jochem Timmer

Sessie 2: Over de grenzen van de stad

Papers: *Een nieuwe blik* – Donica Buisman, David Dooghe

Maatschappelijk rendement met landbouw-talent – Eva Kerselaers, Elke Vanempten, Anna Verhoeve, Elke Rogge

Segmentatie van werklocaties toegepast op verschillende uitgangssituaties – Inge Penninx, Sophie De Mulder, Jan Zamen

Obstakels voor ruimtelijke integratie van de arbeidsmarkt in de Brusselse metropolitane regio – Joren Sansen, Nicolas Dewulf, Kobe Boussaew

Van droom naar daad

De kracht van een concept in de governance van partnerschappen

Valerie Dewaelheyns, Lies Messely

Stellingen

‘Tuincomplex’ en ‘streek’ zijn voorbeelden van inspirerende concepten die de blik van actoren kunnen verruimen.

Om inspirerende concepten van droom naar daad te brengen zijn er steeds drie dimensies nodig, in wisselende verhoudingen doorheen de tijd: verbeelden, verkennen, verwezenlijken.

In de dimensies verkennen en verwezenlijken zijn lokale schaalniveaus (XS tot L) de motor voor verandering, waarbij hogere schaalniveaus (XL tot XXXL) een flexibel beleidskader en gemeenschappelijke richtlijnen zouden moeten ontwikkelen om lokale en zelfs private acties en initiatieven te begeleiden.

Valerie Dewaelheyns
KU Leuven, valerie.dewaelheyns@kuleuven.be

Lies Messely
ILVO, Landbouw en Maatschappij, lies.messely@ilvo.vlaanderen.be

Het voorgestelde onderzoek werd gefinancierd door het Instituut voor Landbouw en Visserij onderzoek (ILVO) en uitgevoerd binnen de afdeling Landbouw en Maatschappij.

Van droom naar daad

De kracht van een concept in de governance van partnerschappen

Het traditionele partnerschap in gebiedsgerichte ontwikkelingsprocessen lijkt vaak daar te stoppen waar het burgerinitiatief begint. Toch hoeven beide niet geïsoleerd te zijn van elkaar. Om dit aan te tonen focussen we op de governance van de partnerschappen die ontstaan rond de concepten ‘streek’ en ‘tuincomplex’. Op het eerste gezicht lijken deze concepten weinig gemeenschappelijk te hebben. Op het tweede gezicht echter zijn beide in staat om de blik van een groot aantal verschillende actoren te verruimen en hen te inspireren tot actie. Beide concepten kunnen ingezet worden voor het bereiken van collectieve maatschappelijke doelstellingen, zoals het opvangen van klimaatverandering, verbeteren van lokale leefkwaliteit en welzijn en het verduurzamen van onze voedingsgewoontes.

Het concept ‘streek’ bestuderen we aan de hand van de case Westhoek. Dit is een streek waarin al verschillende stappen gezet zijn om van de droom ‘streek’ naar daad te gaan. Het concept ‘tuincomplex’ is een relatief jong verhaal waarin volop gewerkt wordt aan inspiratie en verkenning. Door de droom op te laden en mensen te inspireren kan het concept stilaan doorgroeien naar een verwezenlijking waarbij diverse partnerschappen private personen actief aanspreken. Het samenleggen van deze twee concepten brengt niet alleen een waaier aan actoren en partnerschappen in beeld, maar toont ook het belang aan van een inspirerend concept dat uitnodigt tot verkenning van partnerschappen en initiatieven om van droom naar daad te kunnen gaan. Vanuit de analyse van de Westhoek kunnen we handvaten aanreiken om met het inspirerende concept tuincomplex aan de slag te gaan.

Verruiming vanuit de zoektocht naar nieuwe perspectieven

De streekontwikkeling Westhoek is een operationeel project dat zich voornamelijk richt op actoren uit beleid en middenveld. Het tuincomplex is een verkennend verhaal over mogelijke partnerschappen dat expliciet vertrekt vanuit het centraal stellen van de individuele burger. Voor beide cases bespreken we kort het concept, het proces dat hierachter schuilt en de actoren die in beeld komen.

Streekontwikkeling Westhoek

Zoals de naam al doet vermoeden, is de Westhoek een streek gelegen in het uiterste westen van België, in de provincie West-Vlaanderen. De Westhoek bestaat uit 18 gemeenten en is één van de meest landelijke gebieden in een sterk verstedelijkt Vlaanderen en landbouw is er nog steeds een belangrijke sector, zowel naar ruimtegebruik als naar tewerkstelling (LAG Westhoek 2006).

De ene streek is de andere niet...

Zoals elders in Europa zien we ook in Vlaanderen een hernieuwde aandacht voor regio's en streken, zowel in onderzoek, bij het beleid als bij verschillende actoren uit het middenveld. Wij volgen hier de constructivistische benadering, waarbij streken niet statisch zijn, maar dynamische constructen die gevormd en opgebouwd worden door de interactie van een groot aantal actoren en autonome, sociale, politieke en economische processen (Jonas 2012, Paasi 2009).

De streek Westhoek en de provincie West-Vlaanderen hebben een specifieke institutionele context die het mogelijk maakt om gebiedsgericht te werken rond een aantal thema's. Het niveau van de provincie werd namelijk als “te groot” ervaren voor het aanpakken van een aantal thema's waarvoor het gemeentelijke niveau “te klein” bleek. Sinds 1997 is het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen dan ook opgedeeld in vier streken die elk een eigen gebiedsgerichte werking kennen. Deze

vier streken vormen een intermediair beleidsniveau tussen gemeenten en provincie. In elk van de vier streken staat een streekhuis waar zowel provinciale gebiedswerkers als verschillende middenveldorganisaties tewerkgesteld zijn. Zo is er een toegankelijk provinciaal aanspreekpunt voor lokale besturen en bovenlokale organisaties. De gebiedsgerichte werking werkt zo veel mogelijk geïntegreerd, waarbij de grenzen tussen sectoren worden overstegen.

De Westhoek als pionier in gebiedsgerichte werking

De drijvende kracht achter de provinciale dienst ‘gebiedsgerichte werking’ is terug te vinden in de Westhoek. Een aantal gedreven mensen ervaarden de nood om op streekniveau met gebundelde kracht te kunnen werken rond een aantal problematieken. Specifieke acties van deze personen hebben geleid tot de oprichting van de gebiedsgerichte werking in heel de provincie West-Vlaanderen (Messely et al., 2014).

In de jaren '80 werd vanuit provinciaal en Vlaams beleid vooral ingezet op de ontwikkeling van de centrumsteden en de infrastructurele ontsluiting van de streek, en kwamen plattelandsthema's minder aan bod. In die periode was er dan ook nog geen sprake van de Westhoek als geïnstitutionaliseerde streek. Wel was er toen een zuidelijke Westhoek, waar de organisatie Opbouwwerk Heuvelland aan de slag was, en een noordelijke Westhoek met de organisatie Samenlevingsopbouw Veurne-Diksmuide. Beide organisaties werkten intergemeentelijk rond plattelandontwikkeling en samenlevingsthema's. In beide organisaties waren ook een aantal enthousiaste trekkers actief, die geïnspireerd waren door hun streek. Bij ontmoetingen op verschillende overlegmomenten beseften deze trekkers dat er veel gemeenschappelijkheden waren tussen de zuidelijke en noordelijke Westhoek. Langzaam groeide de behoefte om op het grondgebied van de Westhoek samen te kunnen werken als één streek. Hierdoor zou er efficiënter en meer gericht gewerkt kunnen worden rond plattelandsthema's. De trekkers van beide organisaties waren dan ook bereid om zich in te zetten voor een eerste verkennende samenwerking. Deze samenwerking was aanvankelijk zeer informeel, maar de behoefte aan structurering en formalisering groeide. In 1989 werden de organisaties hiervoor een eerste stap gezet met het samenvoegen van Opbouwwerk Heuvelland en Samenlevingsopbouw Veurne-Diksmuide samengevoegd tot Samenlevingsopbouw Westhoek. Onder impuls van Samenlevingsopbouw Westhoek werd ook het burgemeestersoverleg Westhoek opgericht (Provincie West-Vlaanderen, 2006).

Tussen 1990 en 2000 werden deze regionale dynamiek, en acties en initiatieven van de trekkers verder uitgebreid. Door de toenemende nood aan het verankeren van de eerder informele initiatieven en manier van gebiedsgericht te werken werden structuren opgezet die de lokale besturen met elkaar verbinden. Tegelijk ontstond de link met de provincie, die mee het kader en het mandaat creëerde voor deze verankering. De gebiedsgerichte werking werd in 1996 geïnstitutionaliseerd door de provincie met het goedkeuren van de eerste beleidsnota ‘Gebiedsgerichte werking’. Deze nota zet de lijnen uit waarbinnen de provincie, gemeentes en middenveld gebiedsgericht aan de slag konden. Ook de samenwerking tussen de lokale besturen groeide verder uit tot het Westhoekoverleg, een vast samenwerkingsverband tussen de burgemeesters van de streek. Tot op vandaag zijn zowel de gebiedsgerichte werking als het burgemeestersoverleg operationeel in de Westhoek.

In dit institutionaliseringsproces waren de trekkers of pioniers cruciaal. Deze pioniers handelden vanuit de verbondenheid met hun streek en het grote ontwikkelingspotentieel dat zij in de Westhoek zagen. Ze zorgden voor een dynamiek in de streekvormingsprocessen en institutionalisering van de

gebiedsgerichte werking in de Westhoek. Ze brachten linken en samenwerkingen tot stand tussen verschillende actoren, sectoren en beleidsniveaus (Messely et al., 2014).

Gebiedsgerichte werking anno 2016 – actoren en rollen

Een groot aantal publieke en private actoren zijn betrokken bij de gebiedsgerichte werking in de Westhoek.

- Op het hoogste schaalniveau vinden we Europa (XXXL). Vooral het Europese plattelandsbeleid heeft via de budgetten een impact op de gebiedsgerichte werking.
- Ook Vlaanderen (XXL) heeft een plattelandsbeleid dat het functioneren van de gebiedsgerichte werking stuurt, naast het richtinggevend kader gevormd door het sectoraal beleid rond natuur en leefmilieu, welzijn, etc. Aan dit Vlaams beleid worden budgetten gekoppeld, die de gebiedswerkers in de Westhoek zo efficiënt mogelijk trachten in te zetten.
- De provincie West-Vlaanderen (XL) volgt in grote lijnen het Vlaamse beleid en voegt voor een aantal zaken nog provinciale prioriteiten toe. De provinciale dienst gebiedsgericht beleid stuurt gebiedswerkers in alle streken in West-Vlaanderen aan en zet een aantal grote lijnen uit (Provincie West-Vlaanderen, 2009).
- Gebiedsgerichte werking Westhoek (L) bestaat uit provinciale gebiedswerkers die binnen het provinciale kader specifieke regionale insteken geven. De regiocoördinator stuurt een team van gebiedswerkers aan, die samen met verschillende publieke en private actoren op projectbasis de streekvisie operationaliseren. Deze streekvisie komt tot stand via intensief overleg met alle betrokken actoren, maar is niet bindend. Op dit moment werkt de gebiedsgerichte werking rond de thema's landbouw, natuur, cultuur, economie en tewerkstelling, welzijn en wonen, en tot slot toerisme en recreatie.
- De gemeenten (M) zijn betrokken via het Westhoekoverleg. In tegenstelling tot het Europese, Vlaamse en provinciale beleid stellen zij geen budget ter beschikking. De lokale besturen zijn echter cruciale partners omdat zij vanuit hun dagelijkse activiteiten een impact hebben op alle thema's van de gebiedsgerichte werking. De regiocoördinator en gebiedswerkers trachten dan ook zo vaak mogelijk de lokale besturen mee te nemen in hun projecten en ontwikkeling van een streekvisie.

De private actoren die betrokken zijn in de gebiedsgerichte werking, bevinden zich op een kleiner schaalniveau. Er is een grote verscheidenheid aan middenveldorganisaties (L en M) die in meer of mindere mate betrokken zijn bij de dagelijkse werking: Regionaal Economisch Sociaal Overlegcomité (RESOC) Westhoek, Sociaal - Economische Raad voor de Regio (SERR) Oostende-Westhoek, de Regionale Landschappen West-Vlaamse Heuvels en IJzer en Polder, het intergemeentelijk samenwerkingsverband Cultuur Achthoek, Boerenbond, Samenlevingsopbouw, Westtoer, Natuurpunt, etc.

Samenvattend zetten een aantal publieke actoren de grote lijnen uit voor de gebiedsgerichte werking in de Westhoek en voorzien hiervoor ook een groot deel van het budget. De provincie West-Vlaanderen heeft naast de typische sturende rol ook een meer faciliterende rol door het mogelijk maken van een gebiedsgerichte aanpak. De gemeenten zijn cruciaal voor het omzetten van de streekvisie in de praktijk. De private actoren bevinden zich vooral op het streekniveau (L en M). Opvallend hierbij is dat het (X)S schaalniveau afwezig is binnen de gebiedsgerichte werking Westhoek. Er is geen structurele samenwerking met burgers of burgerinitiatieven.

Tuincomplex

Met een oppervlakte-inname van 8% van Vlaanderen en het potentieel om een veelheid aan ecosysteemdiensten te ondersteunen, lijken privétuinen een strategische rol te kunnen spelen in de ontwikkeling van onze dagelijkse leefomgeving. Alleen worden tuinen al te vaak beschouwd als op zichzelf staande eenheden. Het zouden ruimtes zijn die geen maatschappelijke of ecologische meerwaarde lijken te realiseren. Ze zijn klein, versnipperd en liggen verloren tussen ‘stad’ en ‘platteland’. Het zijn ‘private paradijzen’ waarin het moeilijk sturen lijkt en waar de ‘tirannie van de kleine beslissingen’ welig tiert (Dewaelheyns, 2015).

Een uitnodiging voor een strategisch perspectief op tuinen

In de zoektocht naar manieren om onze tuinen strategisch te kunnen laten uitgroeien tot een collectieve en meer duurzame versie van zichzelf kwam het concept ‘tuincomplex’ naar voor. Naast het bekijken van privétuinen als individuele paradijzen kunnen we ook uitzoomen naar het geheel van privétuinen binnen een bepaald gebied. Dit geheel noemen we het tuincomplex. Zo overstijgen we de beperkingen die individuele tuingrenzen opleggen aan de manier waarop we kijken naar privétuinen. Het tuincomplex is niet alleen een tastbare landschappelijke structuur, maar ook een abstracte weergave van het geheel aan tuinen en tuiniers. Op die manier biedt het een startpunt voor de zoektocht naar nieuwe perspectieven op onze bestaande ruimte (Dewaelheyns, 2014). De grootste uitdaging aan het creëren van meerwaarde in het tuincomplex is en blijft het betrekken van de individuele burger.

De zoektocht naar een strategische reflectie op privétuinen werd geprikkeld door een grotendeels ontbreken van tuinen in onderzoek agenda’s en beleidsvoering. Tuinen bevonden zich in een institutionele leegte. Ze werden vaak beschouwd als op zich staande ruimtes die op het eerste zicht weinig tot geen maatschappelijke meerwaarde lijken te realiseren. Deze institutionele leegte werd in stand gehouden door een vicieuze cirkel tussen gebrek aan betrouwbare, systematische en volledige gegevens, gebrek aan waardering, en gebrek aan (documentatie van) concrete acties op terrein.

Geïnspireerd door verkennend onderzoek naar de betekenis en strategische waarde van tuinen (Dewaelheyns, 2014) worden momenteel verschillende (beleids-)initiatieven verkend rond de rol van privétuinen binnen groenblauwe netwerken. Zo wordt er onder andere een transdisciplinair onderzoeksvoorstel rond tuinmonitoring uitgewerkt.

“Afsluitend wil ik stimuleren dat tuinen, openbaar domein en bedrijventerreinen meer ingericht worden volgens de ecologische en sociale noden van de omgeving en ze zo een grote bijdrage laten leveren aan het fijnmazig groenblauw netwerk.”

Joke Schauvliege (Beleidsnota Omgeving 2014-2019, Pagina 50)

Actoren en hun rollen

Bij de zoektocht naar nieuwe perspectieven op tuinen en naar strategieën om die perspectieven om te zetten van droom naar werkelijkheid komt een brede waaier aan actorgroepen in beeld. Zowel private als publieke actoren komen in beeld. Deze actoren worden verdeeld over zeven schaalniveaus, gaande van het kleinste schaalniveau (XS) tot het grootste (XXXL). Voor elk van deze actoren en schaalniveaus kunnen duidelijke rollen onderscheiden worden.

De individuele tuineigenaars zijn de belangrijkste groep van actoren. Zij zouden uiteindelijk de vooropgestelde doelstellingen moeten gaan realiseren in hun tuinen. De tuineigenaars bevinden zich

dan ook op het kleinste schaalniveau XS. Deze groep moet erkend worden in zijn diversiteit aan bereidheid om een bepaald engagement aan te gaan. Strategieën moeten afgestemd worden op de verschillende doelgroepen. We vonden dat private tuineigenaars beslissingen over hun tuinontwerp- en beheer vooral baseren op persoonlijke voorkeuren, geraadpleegde bronnen en het advies en de meningen van derde partijen. Deze derde partijen zijn mensen waarmee er een nauwe betrokkenheid is, zoals familie maar ook vrienden, burens en collega's. Ook deze derde partijen worden beïnvloed door hun persoonlijke voorkeuren en de bronnen die zij raadplegen. Zij maken eveneens deel uit van het XS niveau.

Een trapje hoger vinden we het S niveau. Op dit niveau bevinden zich die private actoren die meerdere individuele tuineigenaars van het XS niveau beïnvloeden. Hier zijn voornamelijk de verkopers in tuincentra en doe-het-zelf winkels belangrijk, maar ook tuinarchitecten en tuinaannemers bevinden zich op dit niveau. Voor veel tuiniers zijn verkopers in tuincentra en doe-het-zelf winkels de belangrijkste bron van informatie, en mensen geven aan dat ze door deze personen beïnvloed worden bij hun aankopen. Het S niveau blijkt een belangrijke schakel tussen de vooropgestelde beleidsdoelstellingen en hun realisatie op terrein door duizenden individuele tuineigenaars. Omdat een beperkt aantal van deze actoren op het S niveau een grote groep actoren op het XS niveau bereiken, is het verleidelijk om vooral deze groep op het S niveau te mobiliseren. Het lijkt momenteel echter nog geen optie om de via het S niveau de individuele tuiniers te willen bereiken. De voorlopig onvoldoende vraag naar advies en producten voor duurzaam tuinieren vanuit het XS niveau geeft op het S niveau geen stimulans om een bepaald aanbod te voorzien. Eens vanuit, een misschien beperkte groep, tuiniers vragen naar aanbod toenemen, zullen actoren op het S niveau volgen, en zo een grotere groep op XS niveau kunnen aanspreken.

De publieke actoren bevinden zich op de overblijvende vijf schaalniveaus, gaande van de lokale overheden (M) tot Europa (XXXL). Deze groepen van actoren bevatten zowel overheidsactoren als (semi-)private stakeholders met een publiek karakter, zoals vzw's, intercommunales, onderzoekers en media. In het algemeen hebben deze publieke actoren vooral een ondersteunende rol. Ze hebben zowel de taak als bevoegdheid om een (beleids-)kader aan te bieden voor doelstellingen, acties en strategieën gericht op het optimaliseren van het tuincomplex.

- Steden en gemeenten op het M niveau worden beschouwd als een actor die het tuincomplex op de agenda's van private actoren kan zetten. Vooral het belang van de 'buurt' als eenheid en schaalniveau om op te werken bleek duidelijk.
- Zowel het L als XL niveau zijn schakels tussen het regionaal beleid op het XXL niveau en het M niveau. De actoren op deze schaalniveaus laten gemeenten toe om hun krachten te bundelen en te werken rond thema's die de gemeentegrenzen overschrijden. Ze kunnen ook voorzien in ondersteuning en beleidsrichtlijnen voor een bepaald aantal competenties relevant voor het tuincomplex. Milieu, biodiversiteit, landschap, plattelandsontwikkeling, klimaatneutraliteit, ... dit zijn allemaal thema's waar bijvoorbeeld provincies (XL) en regionale landschappen (L) rond werken, en die allemaal puzzelstukjes zijn van een algemeen beleidskader rond privétuinen.
- Op het regionale niveau XXL vinden we de Vlaamse beleidsdomeinen terug, maar ook vzw's, de media en relevante sectoren en hun actoren. De Vlaamse Overheid lijkt vooral een ondersteunende rol toegewezen te krijgen gericht op de lagere schaalniveaus. Een algemene beleidskader rond tuinen bestrijkt een veelheid aan beleidsdomeinen, waaronder ruimtelijke planning, wonen, leefmilieu, natuurbehoud, ... Een specifieke publieke actor die hier vermeld

werd, zijn academische onderzoekers. Hun belangrijkste rol is het verzamelen van gegevens en inzichten in alle aspecten van het sociaalecologische systeem 'tuin'.

- Het laatste en hoogste schaalniveau dat naar voor kwam, is het XXXL of Europees niveau. De rol van Europa is eerder indirect, door richtlijnen (Natura2000, Waterrichtlijn), maar ook via (co-) financiering van praktijkprojecten en onderzoek (LIFE+, PDPO, Interreg) en het prioriteren van thema's, zoals groene infrastructuur (bijvoorbeeld European Commission, (2013)) en verharding (bijvoorbeeld European Commission (2012)). De wereldschaal (XXXXL) kwam niet naar voor. Actoren zijn internationale onderzoekers en multinationals. Toch kan onderzoek uit de VS inzichten geven in bijvoorbeeld de rol van informele instituties op het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. Dergelijke inzichten kunnen opgepikt worden in Vlaams onderzoek. Multinationals ontwikkelen en produceren een waaier aan tuinproducten, die ook eindigen in de Vlaamse tuinen.

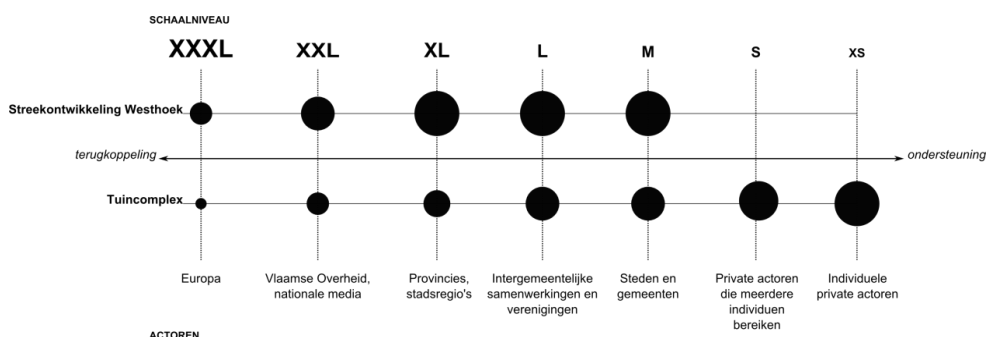
Het tuincomplex vraagt dus om een veelheid van samenwerkingen tussen een heterogeniteit van actoren. Zowel private als publieke actoren moeten expliciet betrokken worden.

Een waaier aan partnerschappen in beeld

Uit beide cases wordt samengevat dat de lokale schaalniveaus (XS tot L) de motor voor verandering, zijn, waarbij hogere schaalniveaus (XL tot XXXL) een flexibel beleidskader en gemeenschappelijke richtlijnen zouden moeten ontwikkelen om lokale en zelfs private acties en initiatieven te begeleiden (Figuur 1). Het samenbrengen van alle mogelijke actoren leidt tot drie groepen van partnerschappen: privaat-privaat, privaat-publiek, en publiek-publiek. Het in kaart brengen van deze diversiteit aan partners en partnerschappen maakt het mogelijk om verbindingen te zien tussen traditionele partnerschappen en burgerinitiatief. Hierdoor kan er ingespeeld worden op alle mensen die elk voor zich een deeltje van onze ruimte maken.

In de Westhoek wordt het als vanzelfsprekend gezien dat er een sterke rol weggelegd is voor publieke organisaties. Zij hebben een duidelijk mandaat om initiatief te nemen en acties tot uitvoering te brengen. De case bracht dan ook een eerder traditioneel publiek-publiek partnerschap naar voor waarbij burgers vertegenwoordigd worden door middenveldorganisaties. Observaties hierbij leren dat het niet altijd eenvoudig is om private actoren te laten vertegenwoordigen door organisaties en omgekeerd. Daarnaast lijkt het concept streek vooral inspirerend en mobiliserend te zijn voor publieke actoren van de hogere schaalniveaus.

Het verhaal van het tuincomplex geeft aan dat er inderdaad een specifieke rol voor private actoren weggelegd kan zijn in gebiedsgerichte ontwikkeling. Vanuit het concept 'tuincomplex' wordt gezocht naar partnerschappen die specifiek de individuele burger centraal stellen. Zo komen samenwerkingen tussen privaat-privaat en privaat-publiek duidelijk naar voor. Hierbij is de toewijzing van een mandaat wel diffuser. Zowel private als publieke actoren is het duidelijk dat private tuineigenaars zeggenschap hebben over de inrichting en het beheer van tuin, maar publieke actoren worden ook een duidelijk mandaat gegeven om deze private actoren te ondersteunen en sensibiliseren.



Figuur 1 Uit de cases Streekontwikkeling Westhoek en Tuincomplex komt een diversiteit aan actoren naar voor. Niet alleen de meer traditionele publieke partners, maar ook private actoren kunnen een expliciete rol spelen in gebiedsgerichte ontwikkelingen. Hoe groter de cirkel, hoe meer uitgesproken het mandaat van dit schaalniveau.

Van droom naar daad

Beide concepten ‘streek Westhoek’ en ‘tuincomplex’ ontstonden omdat een of meerdere trekkers een gebrek aan werking, beleid en initiatieven ervaarden rond één of meerdere thema’s. Om deze institutionele leegte op te vullen, lieten één of meerdere trekkers zich inspireren door deze concepten om partnerschappen uit te zetten.

Drie dimensies van partnerschappen in gebiedsgerichte ontwikkelingen

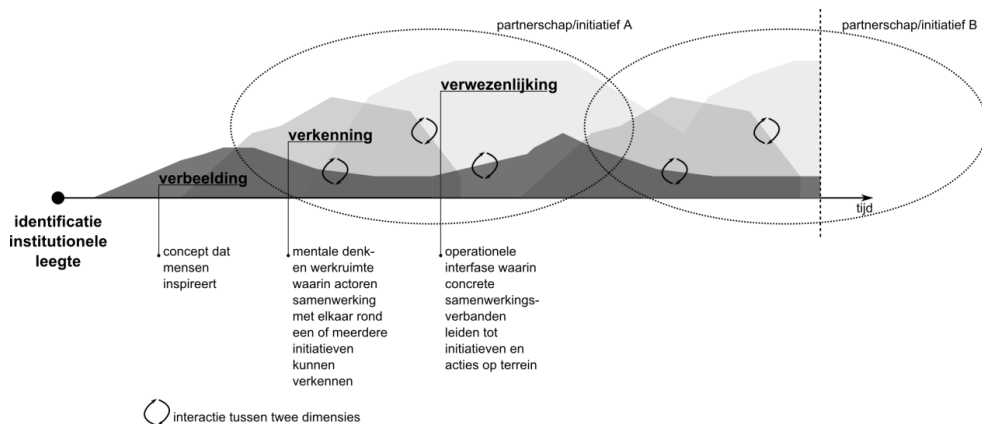
Het concept ‘streek’ kon in de Westhoek een groot aantal verschillende actoren inspireren om samen te werken aan ontwikkelingsprojecten. Uit het samenleggen van de processen rond de streek Westhoek en het tuincomplex vinden we drie dimensies terug die in onderlinge interactie de overgang van droom naar daad kunnen realiseren: verbeelden, verkennen en verwezenlijken. Waar de gebiedsgerichte werking ondertussen geïnstitutionaliseerd is in de Westhoek, is de institutionalisering van de idee achter het tuincomplex nog volop in ontwikkeling. Bij het tuincomplex is verbeelding momenteel dan ook nog de belangrijkste dimensie, maar er zijn ook al stappen gezet rond verkennen en verwezenlijken.

- **Verbeelden:** Centraal binnen deze dimensie staat een inspirerend concept dat de blik van actoren wil verruimen en hen uitnodigt om aan de slag te gaan. Geïnspireerd door de ideeën van de streek Westhoek en het tuincomplex rijpen eerste ideeën in de hoofden, maar de verbeelding resulteert nog niet onmiddellijk in acties op het terrein. In de Westhoek zien we dat de initiatieven voor de gebiedsgerichte werking voortkwamen uit een sterke verbondenheid met de streek. Ook het tuincomplex blijkt een inspirerend concept dat actoren aanzet tot het verbeelden van mogelijke acties die bijdragen tot maatschappelijke collectieve doelstellingen (Dewaelheyns, 2015).
- **Verkennen:** in deze dimensie gaan geïnspireerde actoren op zoek naar manieren en partners om hun ideeën om te zetten in de praktijk. Ze gaan aan de slag met het inspirerend concept dat mentale denk- en werkruimte creëert om eerste, informele projecten en samenwerkingen te verkennen. De eerste, informele samenwerkingen tussen Opbouwwerk Heuvelland en Samenlevingsopbouw Veurne-Diksmuide en het informele burgemeestersoverleg zijn hier voorbeelden van voor de streek Westhoek. Voor het tuincomplex wordt momenteel onder andere een projectvoorstel voorbereid ter ondersteuning van een actieplan in kader van het Vlaamse milieu- en natuurbeleid.

- **Verwezenlijken:** Vanuit de verkennende projecten en acties kan de nood aan continuïteit en verankering ontstaan, om effectief de vooropgestelde doelstellingen te kunnen bereiken. In deze dimensie staat dan ook het institutionaliseren van de nodige partnerschappen centraal. Deze partnerschappen bestaan idealiter uit een mix van publieke en private actoren. In de Westhoek werd vanuit het verkennende initiatief Samenlevingsopbouw Westhoek verbinding gezocht met publieke en private actoren vanuit verschillende sectoren. Door deze linken te creëren werd de gebiedsgerichte werking verwezenlijkt en geformaliseerd. Een eerste kleine verwezenlijking voor het concept tuincomplex was een sensibiliserende publieksstand over de kracht van privétuinen op het evenement 'Leuven: stad van ideeën'. Deze stand trok talrijke bezoekers en hier werd persoonlijk mee in discussie gegaan over de rol van privétuinen.

Naargelang de projectfase komen deze drie dimensies in wisselende verhoudingen voor. Aanvankelijk is vooral de verbeeldende dimensie zeer belangrijk, waarbij een bepaald concept de blik verruimt en mensen inspireert tot actie. Naarmate het concept meer en meer tot de verbeelding spreekt, ontstaan ideeën rond acties die afgetoetst worden met mogelijke partners. Wanneer men een aantal verkennende acties heeft afgerond, zal de verwezenlijkende dimensie de overhand nemen.

Hoewel de dimensies elkaar in de tijd opvolgen, betekent dit niet dat de dimensies los staan van elkaar. De drie dimensies zijn dynamisch en geven voeding aan elkaar. Door verkennende initiatieven op te zetten kan de verbeeldende dimensie opgeladen worden met nieuwe inspiratie en goede praktijkvoorbeelden. Tegelijkertijd kan de verkennende dimensie aanleiding geven tot eerste stappen in de verwezenlijkende dimensie. Tijdens het verwezenlijken kunnen nieuwe verkenningen opgestart worden rond spin-off ideeën, en kunnen ook nieuwe elementen toegevoegd worden aan de verbeeldende dimensie.



Figuur 2 Op basis van de twee cases 'Streek Westhoek' en 'Tuincomplex' vinden we drie dimensies van partnerschappen in gebiedsgerichte ontwikkelingen: verbeelding, verkenning en verwezenlijking. Deze dimensies zijn in wisselende verhoudingen aanwezig in de tijd en staan in interactie met elkaar.

Succesfactoren voor governance van partnerschappen

Uit de case van gebiedsgerichte werking in de Westhoek en uit verkennende interviews over het in de praktijk brengen van het tuincomplex worden een aantal succesfactoren gedestilleerd voor de governance van partnerschappen. Deze succesfactoren kunnen verder handvaten aanreiken voor toekomstige acties of partnerschappen rond het tuincomplex, of nieuwe inspirerende projecten.

Voor elke actie en bijhorend partnerschap, verder coproductie genoemd, moet het duidelijk zijn wat de strategische ruimte of het speelveld is waarin stakeholders actie kunnen ondernemen. Op basis van de case gebiedsgerichte werking Westhoek (Messely, 2014) en onderzoek naar de mogelijkheden om initiatieven rond het tuincomplex op te zetten (Dewaelheyns, 2014) onderscheiden we vier belangrijke aspecten bij de afbakening van dit speelveld. De rol van de overheden is een eerste belangrijke factor. Er is nood aan een faciliterende overheid, die optimale condities creëert voor het verkennen en verwezenlijken van initiatieven opgestart vanuit een inspirerend concept. Hierbij is er ook duidelijk nood aan meer ruimte voor initiatief dat bottom-up wordt opgestart. Ten tweede zou elke coproductie effecten op lange termijn moeten vooropstellen. Hierbij is het wel belangrijk om realistische tussendoelen te stellen (Rogge et al., 2013), die gezien kunnen worden als de einddoelstellingen van kortlopende coproducties. Daarnaast zouden coproducties moeten streven naar integratie. Maatschappelijke problemen worden best gebiedsgericht benaderd, voorbij de grenzen van individuele beleidssectoren. Tot slot zijn ook individuele trekkers belangrijk bij het afbakenen van het speelveld. Het zijn die geïnspireerde en gemotiveerde mensen die de verbinding maken tussen publieke en private organisaties, politiek en sectoren en die cruciaal zijn voor de overgang van verbeelding naar verwezenlijking.

Daarnaast zijn ook drie aspecten van het afbakenen van het speelveld meer specifiek voor het tuincomplex. Het eerste aspect is het respecteren van de privétuin als een private ruimte die belangrijk is voor de Vlaming. Het tweede aspect is het moment waarop acties kunnen ondernomen worden. Zo kunnen nieuwe bewoners in een bestaande wijk aangesproken worden om gradueel het tuincomplex binnen een gevestigde buurt op te waarderen, of kunnen specifieke doelstellingen voor privétuinen opgenomen worden in de voorschriften en het ontwerp van nieuwe woonprojecten. Ten derde is een gelijkwaardige behandeling van individuele tuiniers gewenst. Tuiniers verwijzen naar verschillen in beleidsrichtlijnen rond regenwaterputten tussen verschillende beleidsniveaus (provincies – gemeenten). Dit wordt ook procedurele gelijkheid genoemd (Rogge et al., 2013).

Conclusie

De concepten ‘streek Westhoek’ en ‘tuincomplex’ lijken op het eerste zicht geen verband met elkaar te houden. Toch blijken beide concepten de blikken van een groot aantal verschillende actoren te verruimen. Ze kunnen actoren inspireren om samen aan de slag te gaan voor het nastreven van een aantal maatschappelijke doelstellingen. Het vergelijken van de governance achter deze twee concepten brengt niet alleen een waaier aan actoren en partnerschappen in beeld. Ook het belang van een inspirerend concept dat uitnodigt tot verkenning van partnerschappen en initiatieven om van droom naar daad te kunnen gaan werd aangetoond. Deze overgang van droom naar daad omvat drie dimensies die in interactie staan met elkaar en elkaar in wisselende verhoudingen ontmoeten: verbeelden, verkennen en verwezenlijken.

Waar de gebiedsgerichte werking in de Westhoek op dit moment al operationeel is, zit de case tuincomplex nog volop in de verbeeldende en verkennende fase. De succesfactoren vanuit de gebiedsgerichte werking Westhoek bieden handvaten voor de trekkers en partnerschappen die aan de slag willen gaan met het tuincomplex. Zowel voor het tuincomplex als voor de gebiedsgerichte werking Westhoek is het een uitdaging voor de Vlaamse en provinciale overheden om een meer faciliterende rol op te nemen en meer ruimte te laten voor initiatief van lokale actoren, inclusief burgerbewegingen en initiatieven ((X)S – L).

Referenties

- Dewaelheyne, V., *The garden complex in strategic perspective. The case of Flanders.*, in *Faculty of Bioscience Engineering* 2014, KU Leuven: Leuven. p. 324.
- Dewaelheyne, V., *Ruimte maken voor het tuincomplex.*, in *Plandag 2105.*, E. Vanempen, Editor 2015: Leuven.
- European Commission, *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, 2012, Publications Office of the European Union: Luxembourg. p. 62.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Green Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital*, 2013, European Commission: Brussels.
- Jonas, A. *Region and place: regionalism in question*. *Progress in Human Geography*, 2012. **36** (2): p. 263-272.
- Messely, L. *On regions and their actors. An analysis of the role of actors and policy in region-specific rural development processes in Flanders*. PhD-thesis, Ghent University, 2012. Ghent.
- Messely, L., N. Schuermans, J. Dessein and E. Rogge, *No region without individual catalysts? Exploring region formation processes in Flanders (Belgium)*. *European Urban and Regional Studies*; 2014. **21** (3): p. 318-330.
- Paasi, A. *The resurgence of the 'region' and 'regional identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe*. *Review of International Studies*, 2009. **35** (1): p. 121-146.
- Provincie West-Vlaanderen, *De ene streek is de andere niet. 10 jaar gebiedsgerichte werking in de provincie West-Vlaanderen*. Provincie West-Vlaanderen, 2006. Brugge.
- Provincie West-Vlaanderen, *Gebiedsgericht beleid in de praktijk. 20 jaar Europese steun voor de Westhoek 1987-2007*. Provincie West-Vlaanderen, 2009. Brugge.
- Rogge, E., J. Dessein, and A. Verhoeve, *The organisation of complexity: A set of five components to organise the social interface of rural policy making*. *Land Use Policy*, 2013. **35**(0): p. 329-340.

Blinde Vlek

Metropolitaan landschap in de mondiale strijd om talent

Merten Nefs, Riëtte Bosch, Ernst Bos, Jeroen Bootsma, Harry Boeschoten

Stellingen

1. De kwaliteit van landschap en leefomgeving is een blinde vlek in veel strategieën voor het vestigingsklimaat.
2. De meest verklarende economische succesfactoren, zoals belastingklimaat, (kennis) infrastructuur, veiligheid en onderwijs liggen in westerse landen al grotendeels vast, zodat deze factoren minder ingezet kunnen worden in de concurrentiestrijd tussen steden. De zogenaamd ‘zachte’ factoren gaan dus een steeds belangrijkere rol spelen op de beleidsagenda’s.
3. Een aantrekkelijke regio is een diverse regio (landschap en woningmarkt moet dus toegankelijk zijn voor verschillende sociale groepen).
4. Hoe zet je net als Boris Johnson of Anne Hidalgo een sterke politieke lijn uit, zonder te beschikken over een metropolitane autoriteit of burgemeester?

Vereniging Deltametropool

Postbus 600, 3000 AP Rotterdam

Merten.nefs@deltametropool.nl

In samenwerking met West8, Wageningen UR, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer

Blinde Vlek

Metropolitaan landschap in de mondiale strijd om talent

Introductie

De kwaliteit van landschap en leefomgeving is een blinde vlek in veel strategieën voor het vestigingsklimaat. De meest verklarende economische succesfactoren, zoals belastingklimaat, (kennis) infrastructuur, veiligheid en onderwijs liggen in westerse landen al grotendeels vast, zodat deze factoren minder ingezet kunnen worden in de concurrentiestrijd tussen steden. De zogenaamd ‘zachte’ factoren gaan dus een steeds belangrijkere rol spelen op de beleidsagenda’s. Landschap is daarmee een logisch vertrekpunt voor ruimtelijke plannen, (economisch) té belangrijk om als compensatie of restvulling te worden behandeld.

In metropoolregio’s wereldwijd is een revolutie gaande. Sinds kort is in Madrid de rivier de Manzanares met alle daaraan grenzende buitenruimtes, zoals de paleistuinen, weer onderdeel van het publieke domein door het ondergronds brengen van een groot deel van de Madrileense ringweg M30. Deze evidente toevoeging aan het vestigingsklimaat was alleen mogelijk door de uitzonderlijke beslissing van burgemeester Alberto Ruiz Gallardón. In het onleefbaar wordende Londen besloot ‘Red Ken’ Livingstone de congestiebelasting in te voeren. Niet alleen ging zijn rechtse opvolger Boris Johnson daarmee door, hij voegde daar in 2011 ook nog eens het All London Green Grid aan toe en in 2015 de fietssnelwegen, ter verbetering van mobiliteit en leefomgeving. Deze en andere bestuurders illustreren de paradigmawisseling van louter investeren in gebouwde infrastructuur naar werken aan natuur, landschap en erfgoed als middel voor het aantrekken van hoogopgeleide kenniswerkers en kennisintensieve bedrijven. In de industriële stad werden natuurgebieden en erfgoed nog gezien als beperking van economische ontwikkelingen, in de ‘lerende economie’ zijn ze juist een voorwaarde voor succes. Of je het vanuit cultuurhistorisch, sociaal, ecologisch of economisch perspectief bekijkt – rechts of links in het politieke spectrum, investeren in het metropolitane landschap ligt voor de hand.

Het metropolitane landschap is niet los te zien van economische ontwikkelingen. Tijdens de industrialisering bepaalde ruimte voor groei van het aantal woningen, productielocaties en logistiek grotendeels het succes van steden. Nu we omschakelen naar een kennisintensieve economie, is de kwaliteit, identiteit en gebruikswaarde van het metropolitane landschap een cruciale factor in het voortbrengen, aantrekken en vasthouden van talent en daarmee voor het economisch presteren van steden. Een stad wint met alleen een goed landschap en hoge leefkwaliteit de strijd niet, maar kan de strijd er wel mee verliezen. Een voorbeeld hiervan is Beijing, waar hoogopgeleiden in rap tempo vertrekken vanwege de congestie en het gebrek aan groen, factoren die ook nog eens bijdragen aan de sterke luchtvervuiling.

De publicatie Blind Spot (april 2016) geeft inzicht in hoe de kwaliteit van het landschap bij kan dragen aan economisch succes van metropolitane regio’s, door resultaten uit bestaand kwantitatief onderzoek te combineren met een analyse van 10 internationale cases. Het doel van de publicatie is om bestuurders en beleidsmakers inspiratie te geven én directe aanknopingspunten voor regio’s in Nederland, die op alle fronten hun positie willen versterken en zonder twijfel een belang hebben in de strijd om talent. Het is hierbij goed om te beseffen dat een hoogwaardig metropolitaan landschap in

eerste instantie welzijn, leefkwaliteit, en gezondheid van de bestaande bewoners en bedrijven bevordert. Met die kwaliteit kan een regio vervolgens ook nieuw talent aantrekken.

Kwaliteit van leven en de metropolitane regio

De toekomstige economische groei en innovatie spelen zich vooral af in de metropolitane regio's. In het metropolitane landschap komen ecologische, economische en beleavingswaarden samen en dat leidt tot conflicterende ruimteclaims. Niet zelden is dit landschap geanonimiseerd, door verstedelijking en infrastructuur versnipperd en verschaald geraakt en daarmee nauwelijks nog van betekenis voor de stedeling. Tegelijkertijd zijn er springlevende landschappen die herkend, erkend en verdedigd worden door bewoners en bedrijven. Socio-economisch en geografisch is al veel bekend over metropoolvorming. Vanuit (landschap) architectuur, stedenbouw, ecologie en sociale geografie bestaat nog geen passend begrippenkader voor het samenhangend geheel van interacties, stapeling van functies en culture betekenissen van het metropolitane landschap, dat per definitie een verweving is van stedelijke en landelijke kwaliteiten. West8 beschreef in het Polderboek (2005) de kwaliteit van de uiteengelegde Nederlandse metropool als volgt:

“Het op de zeebodem gemaakte landschap is de ziel van de Nederlandse cultuur. In dit landschap met zijn polders en waterstadjes heeft zich een unieke metropool ontwikkeld: de Randstad. In afwezigheid van een efficiënte planningsstrategie verliest deze metropool haar vitaliteit en door onverklaarbare zelfhaat haar magische lege centrum met horizon en lage wolkenlucht. Zonder het weidse polderland zullen de bewoners mentaal verweesd raken, impotent zijn als Zwitsers zonder bergen en eenzaam als Italianen zonder eten.”

Landschap wordt in het huidige onderzoek op brede wijze geïnterpreteerd conform de European Landscape Convention (2004), nadrukkelijk als de totale metropolitane leefomgeving die ook bestaat uit erfgoed, brownfields en infrastructuur, zonder harde scheiding tussen stad en land.

Ontwikkelde economieën hebben zich in de afgelopen decennia doorontwikkeld tot kenniseconomieën. Metropolitane regio's beconcurreren elkaar mondiaal in de jacht op innovatieve en snelgroeiende kennisintensieve bedrijvigheid. De bedrijvigheid die metropolitane regio's aan zich willen binden, leunt sterk op de beschikbaarheid van hoog opgeleid personeel. De afhankelijkheid van gekwalificeerd personeel is zo groot dat kennisintensieve bedrijven hun vestigingskeuze laten hangen van de aanwezigheid van opgeleid personeel, stellen geografen als Richard Florida (2000, 2005, 2007) en zelfs bedrijfsanalisten bij Moody's (2014). En dit hoog opgeleide personeel kiest haar woonplaats mede op basis van de kwaliteit van leven, blijkt uit vestigingsplaatsonderzoek en city rankings wereldwijd. Aanwezigheid en de gebruiksmogelijkheden van een attractief landschap spelen een duidelijke rol in die woonplaatskeuze.

Nederland is een goed presterende kenniseconomie, stelt het recente WRR rapport Naar een Lerende Economie (2013), maar het is allerm minst zeker of we die positie in de toekomst vast kunnen houden als we de condities niet blijven verbeteren, net als snel groeiende kenniseconomieën in Azië en Noord-Amerika. Het rapport bevestigt dat de financiële kaarten voor Nederland zijn uitgespeeld, omdat deze op Europese schaal gelijkgeschakeld zijn. Paying Taxes 2016, opgesteld door PwC en de Wereldbank, stelt zelfs dat het vestigingsklimaat van Nederland, wat de financiële kant betreft, momenteel

achteruitgaat ten opzichte van omringende landen. Ook daarom wordt investeren in de kwaliteit van kennisinstituten, -netwerken en in een hoogwaardig metropolitaan landschap cruciaal.

East London Tech City



1. Wei Yang & Partners

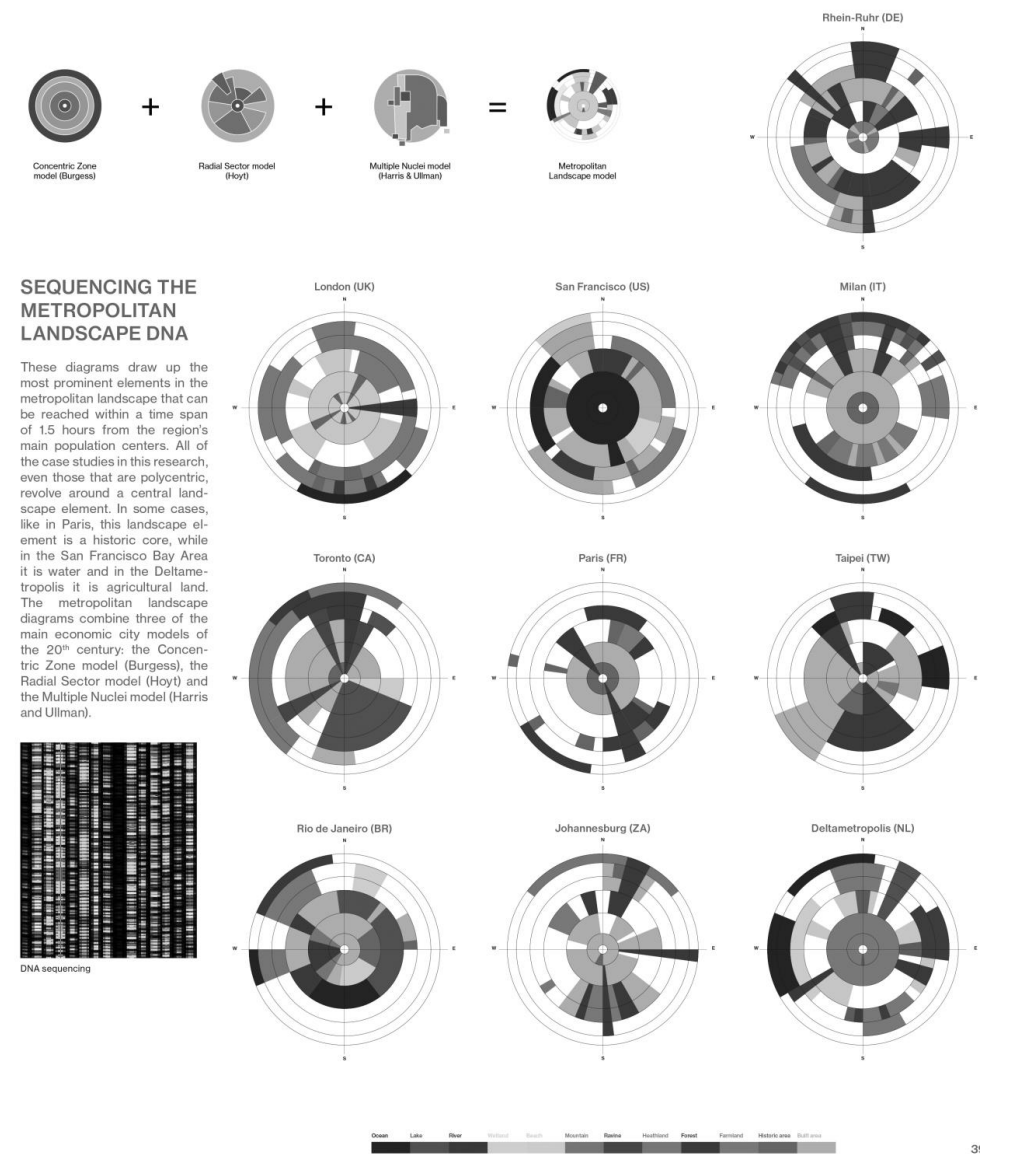
Bestaand onderzoek

De relatie tussen de kwaliteit van het landschap en economie is geen nieuw onderwerp in zowel kwalitatief (verhalend) als kwantitatief (rekenend) onderzoek. De recente aandacht voor het meten van menselijke ervaringen in hun leefomgeving, bijvoorbeeld in het project Mapiness en het opstellen van city rankings door bijvoorbeeld Mercer en Monocle, ondersteunt het idee dat ruimtelijke kwaliteit en cultuur(historie) in toenemende mate van belang zijn voor het functioneren van onze kennis-economie. Over de Nederlandse situatie schreef Joks Janssen in 2012: “Investeren in cultuurhistorie en landschap kan zowel direct als indirect een ‘verrijkend’ effect hebben op het vestigings- en leefklimaat. [...] Echter, vooralsnog blijven inspanningen op dit vlak beperkt tot (binnen)stedelijke projecten. Daardoor is sprake van een onderbenutting van het cultuurhistorische potentieel van het ommeland [...] voor de nieuwe, stedelijke economie.” Eerder onderzoek door Marco Vermeulen en gemeente Eindhoven naar de Brainport regio (Het Geniale Landschap, 2005) wijst ook in deze richting en richt zich daarbij vooral op het uitwerken van ideeën voor ontwikkeling van het Brabantse landschap. Vaak ontbreekt volgens Janssen echter de regionale samenwerking en (Rijks)bescherming van waardevolle landschappen om dit soort strategieën ten uitvoer te brengen. Ook in de recente Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden (Goudappel-Coffeng, 2015), wordt ruimtelijke kwaliteit als een van de vier factoren beschouwd – de beleevingsfactor – voor vitaliteit van Nederlandse steden.

Met de kwantitatieve benaderingen worden vaak facetten van de relatie tussen landschapselementen en vestigingsplaatskeuze of economische indicatoren onderzocht. Voorbeelden zijn de maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) of berekeningen van ecosysteemdiensten, zoals de effecten op gezondheid en arbeidsmarkt die de aanleg van een bos oplevert in de Amsterdamse wijk Bos en Lommer (KPMG, TEEB Nederland en Economische Zaken, 2012). Ook kwantitatief onderzoek naar landschapswaardering en happiness economics geven gerichte en onderbouwde inzichten, maar verklaren tegelijkertijd slechts delen van de relatie tussen landschap en gebruiker. Kwalitatieve studies zijn beter in staat de complexe verbanden te beschrijven, maar missen veelal de overtuigingskracht

door het ontbreken van ‘harde’ bewijslast. Beide vormen van onderzoek hebben daarom onderdelen van de bewijslast geleverd voor de stelling ‘landschap draagt bij aan het economisch presteren van een metropoolregio’.

Metropolitaan landschapsdiagram (Vereniging Deltametropool)



Onze conclusie na het afbakenen van de begrippen en de analyse van kwantitatieve studies en internationale voorbeelden is dat een hoogwaardig vitaal landschap een voorwaarde is om hoogopgeleiden aan te trekken en vast te houden. De redenering hierbij is als volgt:

1. Metropolitane regio's schakelen om naar kenniseconomieën en concurreren wereldwijd met elkaar in het aantrekken van kennisintensieve bedrijvigheid (waaronder ook nieuwe maakindustrie);
2. Kennisintensieve bedrijven volgen het vestigingsgedrag van hoogopgeleide werknemers, terwijl deze hun vestigingskeuze onder meer laten afhangen van de kwaliteit van leven in regio's;
3. Voor het ontwikkelen en behouden van talent is bovendien een democratische publieke ruimte nodig, die sociale contacten en participatie ondersteunt en daarnaast segregatie tegengaat;
4. De aanwezigheid en beleefbaarheid van een divers en gewaardeerd landschap verhoogt de kwaliteit van leven in een regio. Veel metropolen zetten momenteel in op het verbeteren van die kwaliteit.

Dit betekent dat investeren in behoud, ontsluiting en ontwikkeling van het landschap een basisconditie vormt voor een succesvolle kenniseconomie en behoud van de internationale concurrentiepositie. Maar welke ruimtelijke instrumenten hebben we tot onze beschikking voor behoud en ontwikkeling van het landschap? En zetten we landschappelijke netwerken voldoende in ter ondersteuning van kennis- en mobiliteitsnetwerken? Tien verschillende metropolitane regio's bieden lessen en inspiratie.

Voorbeelden uit 10 metropolitane regio's

De Nederlandse Deltametropool is in dit onderzoek vergeleken met 9 andere regio's van ca. 10 miljoen inwoners wereldwijd: de metropoolregio's van Rhein-Ruhr, Londen, Toronto, Rio de Janeiro, San Francisco, Parijs, Johannesburg, Milaan en Taipei. In de publicatie worden de cases geïllustreerd met historische en actuele beelden, kaartmateriaal van grondgebruik, landschapsbescherming en kennisintensieve clusters, en vergelijkende facts & figures. Bij het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving worstelen deze metropolen vaak met dezelfde opgaven en oplossingsrichtingen, zoals:

1. Het realiseren van goede fysieke verbindingen tussen stad en land door middel van een aantrekkelijk en uitgebreid fiets- en wandelnetwerk, dat tevens cultureel erfgoed ontsluit en aanzet tot bewegen en minder autogebruik. Fysieke verbindingen zijn een voorwaarde voor de mentale verankering van het landschap in het hoofd van de stedeling;
2. Investeren in een groen-blauw raamwerk in en rond de steden, waarmee verschillende beleidsdoelen worden gerealiseerd (anticiperen op hogere waterveiligheid, verbeteren van de luchtkwaliteit en vermindering van CO2 uitstoot, instandhouding en herbestemming van cultureel erfgoed, inpassen van toenemend stedelijk toerisme en de regionale recreatiebehoefte, en faciliteren van een toenemende behoefte aan lokaal biologisch geproduceerd voedsel). Investeren in het landschap worden steeds vaker gedaan door een mix van publieke en private partijen;
3. Inrichten of verbeteren van regionale governance structuren, om te anticiperen op de ruimtelijke en sociaaleconomische uitdagingen van het groeiende metropolitane complex. Ontwikkeling en bescherming van het landschap behoort vaak tot de kerntaken van die regionale samenwerking, naast het bevorderen van de (kennis)economie. In alle onderzochte metropolen staat de sociale gelijkheid hoog op de regionale beleidsagenda, want een aantrekkelijke stad is een diverse stad. Toegang tot het landschap en de stedelijke arbeids- en woningmarkt is zowel een urgent probleem in het Johannesburg van na de apartheid als in de oververhitte vastgoedmarkt van San Francisco.

Riverfront Düsseldorf



Zicht op Düsseldorf, 1647, kopergravure door Matthäus Merian

Bovenstaande opgaven worden aangepakt met verschillende ruimtelijke strategieën evenals interessante concrete initiatieven. De greenbelts en ‘groene longen’ van Londen, Toronto en Parijs zijn als planologische instrumenten al bekend sinds de industrialisering, maar zijn – soms in nieuwe vorm – nog steeds zeer relevant voor het behouden van landbouwgronden en natuur nabij de metropolitane centra. De realisatie van 700km Route der Industriekultur in het Ruhrgebied vormt een dragend langzaamverkeernetwerk dat landschappen en werelderfgoed ontsluit. En in San Francisco wordt door de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven van Silicon Valley zwaar geïnvesteerd in de aankoop en ontwikkeling van bos en oude boomgaarden, waardoor ’s werelds slimste regio ook één van de groenste metropolen is en blijft. Milaan herontdekt zichzelf als epicentrum van de Italiaanse eetcultuur en verbindt zich opnieuw met het agrarisch cultuurlandschap, waardoor tevens sprawl wordt tegengegaan. Voor ieder van de metropoolregio’s begint het succesvol bouwen aan het landschap met het benoemen, erkennen en delen van de eigen specifieke ruimtelijk kwaliteit en intrinsieke waarde daarvan voor de stedeling.

Knowledge Economy

- Airports
- Main ports
- Railways
- Highways
- Industrial areas
- Universities top 500 on Shanghai Ranking
- Universities
- Research / Innovation hubs
- Population (1 det. 500 inhabitants)

Protected Landscapes

- UNESCO world heritage sites
- National monuments (Rijksmonumenten 2014)
- International protection areas
- National protection areas
- Regional protection areas (RNO 2005)
- Land Trust (Recreatiegebieden 2014)

Vereniging Deltametropool

De ontwikkeling van het metropolitane landschap en de economie hangen nauw samen. Consumer het landschap niet eenmalig, maar zet het in binnen de mondiale strijd om talent. Een divers en gewaardeerd landschap verhoogt de kwaliteit van leven en draagt zo bij aan een solide basis voor economisch succes van regio's in een kenniseconomie. Hieraan kan na deze en voorgaande studies geen twijfel meer bestaan. Maar wat kunnen we hier in hoofdlijnen aan doen? Neem de kwaliteit van het landschap onbevreesd als vertrekpunt bij ruimtelijke opgaven. Ruimtelijke opgaven in de Deltametropool zijn vaak meervoudige opgaven. Tot dusver is het landschap vaak iets wat bij hoogstedelijke ontwikkeling 'gecompenseerd' of 'ingepast' moet worden. Binnen de context van de strijd om talent en een lerende economie begint de invulling van die meervoudige opgaven bij het radicaal verbeteren van de kwaliteit van het landschap als gezonde leefomgeving. Drie ingrediënten zijn daarbij onmisbaar: goed publiek en privaat leiderschap, een passende governance-structuur op regionale schaal en projecten die het landschap helpen ontwikkelen, behouden en ontsluiten. De publicatie biedt onderbouwing, inspiratie en concrete voorbeelden bij elk van die drie ingrediënten.

98

life verder uitgewerkt. Met behulp van bestaand onderzoek wordt de relatie van gebruiker en landschap kwantitatief en kwalitatief bekeken. In hoofdstuk 3 – Lessons from International Cases worden lessen getrokken uit regio's van 10 miljoen inwoners die qua welvaartsniveau vergelijkbaar zijn met de Nederlandse Deltametropool. Onze uiteengelegde landbouw-, fiets- en watermetropool kan zich op meerdere niveaus aan deze voorbeelden spiegelen en de ervaringen benutten in zowel politiek, beleid en concrete opgaven.

Het komende jaar werken Vereniging Deltametropool, West8, Wageningen UR, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer verder aan dit onderwerp. Op 19 april werd een debat georganiseerd, waar bestuurders, beleidsmakers en bedrijfsleven reageerden op dit onderwerp. Tijdens de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR) 2016 wordt op 27 mei een workshop gehouden over dit onderwerp. En vanaf de zomer zal worden gewerkt aan strategische case-studies in samenwerking met Nederlandse regio's.

Referenties

- Deller, S.C., Lledo, V., Marcouiller, D. W. (2008) *Modeling regional economic growth with a focus on amenities*. RURDS
- Florida R. (2000) *Competing in the age of talent: environment, amenities and the new economy*. R. K. Mellon Foundation, Heinz Endowments and Sustainable Pittsburgh
- Florida R. (2002) *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*. Basic Books
- Florida R. (2005) *Cities and the Creative Class*. Carnegie Mellon University
- Goudappel-Coffeng (2015) *Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden*. Goudappel-Coffeng
- Janssen J. (2012) *Territoriaal Kapitaal - Over de betekenis van erfgoed voor het vestigings- en leefklimaat*. Vitruvius, n. 21
- KPMG (2012) *Groen, gezond en productief – The economics of ecosystems & biodiversity (TEEB NL): natuur en gezondheid*. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- PwC & The World Bank (2016) *Paying Taxes 2016*. PwC
- West8, EL&I (2010) *Metropolitaan Landschap*. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- White, D. & Wynne, D. (2014) *The Regional Impact of Quality of Life on Entrepreneurial Decisions*. Moody's Analytics Q2 2014 [Online: www.areadevelopment.com]
- Vereniging Deltametropool (2016) *Blind Spot – metropolitan landscape in the global battle for talent*. Vereniging Deltametropool i.s.m. West8, Wageningen UR, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer

Het gebrek aan samenwerking in bereikbaarheidsstrategieën

Waarom we de potentie van vervoerssystemen voor de stad blijven onderbenutten

Jochem Timmer

Door een sectorale benadering van mobiliteit en ruimte en een beperkte samenwerking ontstaat een onderbenutting van vervoerssystemen.

Effectief bereikbaarheidsbeleid vraagt om kiezen en delen tussen en binnen steden; niet alles kan overal. Samenwerking is hiervoor essentieel.

Het verbeteren van de bereikbaarheid van de stad vraagt om het verminderen van autoritten ten behoeve van de positie van de fiets en het lopen. OV verbindingen tussen steden spelen hier een centrale rol in.

Het Noordzuiden
jochem@noordzuiden.nl

Het gebrek aan samenwerking in bereikbaarheidsstrategieën

Waarom we de potentie van vervoerssystemen voor de stad blijven onderbenutten

1. Inleiding

Bereikbaarheid is een essentiële voorwaarde voor vitale en veerkrachtige stedelijke regio's. Bereikbaarheid is het product van snelheid (infrastructuur) en nabijheid (ruimtelijke inrichting). De mate waarin plekken en activiteiten in ruimte en tijd toegankelijk zijn bepaalt in hoeverre bedrijven toegang hebben tot hulpbronnen en burgers toegang hebben tot plekken waar ze hun leven kunnen ontplooiën. Een goede bereikbaarheid is een onmisbare eigenschap van sterke stedelijke regio's.

De bereikbaarheid van stedelijke regio's staat echter onder druk. Daarom wordt flink geïnvesteerd in dit domein; er gaan miljarden naar het uitbreiden en nieuw aanleggen van snelwegen. Steeds verder uiteenlopende eisen, schaarser wordende middelen en toenemende beperkingen maken het beantwoorden van de behoefte echter steeds lastiger. Vaak wordt ingezet op reactieve maatregelen die het oplossen van knelpunten op het hoofdwegennet centraal stellen. Deze eenzijdige scope werkt mobiliteits- en ruimte consumptiepatronen in de hand die niet duurzaam en efficiënt zijn.

Door een sectorale benadering van deze domeinen en beperkte samenwerking ontstaat een onderbenutting van vervoerssystemen. Ruimtelijke inrichting is in bereikbaarheidsbeleid vaak een onderschoven kind. Dit terwijl de potentie van een goede afstemming tussen ruimte en infrastructuur enorm is. Efficiënt bereikbaarheidsbeleid vraagt daarom, veel meer dan nu het geval is, om grensoverschrijdend denken én doen. In de praktijk blijkt dit een complex vraagstuk. Vraag is hoe verschillende bereikbaarheidsstrategieën kunnen leiden tot synergie? Wat is nodig op gebied van samenwerking en inhoud?

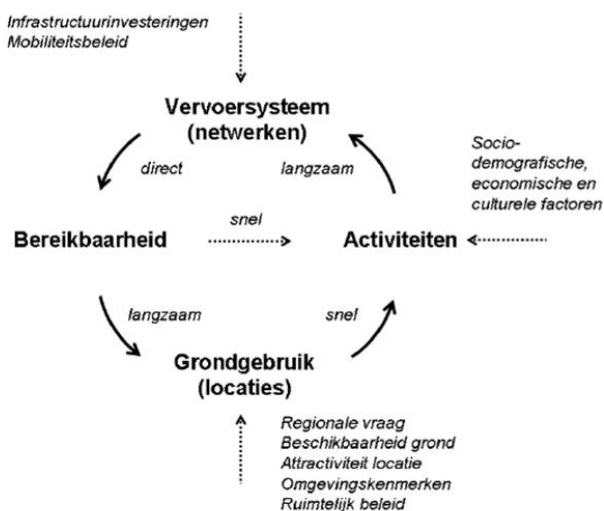
2. Bereikbaarheid is meer dan mobiliteit

Het is evident dat bereikbaarheid een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van stedelijke regio's is. Tegelijkertijd is er nog vaak onduidelijkheid dan wel onenigheid over de precieze betekenis en indicatoren voor bereikbaarheid. In dit paper wordt bereikbaarheid vanuit een brede scope benaderd. Het is de mate waarin de ruimtelijke-infrastructurele configuratie mensen in staat stelt ruimte gebonden activiteiten op verschillende locaties op diverse tijdstippen uit te oefenen en waarin de activiteiten in staat zijn mensen in deze configuratie te ontvangen (Van Wee & Annema, 2009). Dit wordt vooral bepaald door de generalised transport costs (GTC): de hoeveelheid geld, tijd en moeite die gestopt moet worden om van de ene activiteit naar de andere te komen (Van Wee, 2011).

Eenzijds gaat bereikbaarheid dus over de ruimtelijke inrichting. De karakteristieken van de gebouwde omgeving hebben invloed op de GTC. Zo zorgt een situatie met veel verschillende voorzieningen op

korte afstand van elkaar voor een relatief kleine GTC. Deze nabijheid wordt volgens Cervero en Kockelman (1997) beïnvloed door de drie D's: *Density, Diversity, Design*. Een hoge dichtheid van voorzieningen leidt tot veel potentiële bestemmingen dichtbij en daardoor tot kortere afstanden. Een hoge diversiteit vergemakkelijkt het combineren van verschillende activiteiten. Design, in termen van aantrekkelijke woon- en verblijfsomgeving bevordert het gebruik van langzame vervoerwijzen.

Later hebben Ewing en Cervero (2010) *Destination accessibility, Distance to transit en Demand management* daaraan toegevoegd. Deze aspecten hebben vooral effect op de manier van verplaatsing: auto, openbaar vervoer, langzaam vervoer of anders. *Density en Diversity* in het bijzonder beïnvloeden daarnaast de bereikbaarheid in absolute zin (Newman & Kenworthy, 1999). Deze theorie(ën) vallen onder de activity-based approach. Hierbij dienen verplaatsingen ten behoeve van het mogelijk maken van het deel kunnen nemen aan activiteiten op verschillende locaties (Van Wee & Annema, 2009). Dit is in feite samengevat in de *Land-use transport feedback cycle*, zie afbeelding 1.



Afbeelding 1: *Land-use transport feedback cycle* (Wegener & Fürst, 1999; Bertolini, 2009)

Anderzijds gaat bereikbaarheid over mobiliteit. Bereikbaarheidsvraagstukken worden daarom ook benaderd vanuit een trip-based approach (Van Wee & Annema, 2009). Verplaatsingen worden dan afzonderlijk geanalyseerd; er wordt nauwelijks een relatie gelegd met locaties van activiteiten. Dit kan goed uitgelegd worden aan de hand van de BREVER-wet (Wet van Behoud van REistijd en VERplaatsingen). Mensen zijn bereid gemiddeld 60 tot 75 minuten per dag te reizen, ongeacht hun woon- en werklocatie en vervoerswijze (Mokhtarian & Chen, 2004). Vanuit dit perspectief betekent vooral een hogere verplaatsingssnelheid een betere bereikbaarheid.

3. Nederlandse aanpak: een sterk sectorale bereikbaarheidspraktijk

Bij inrichtingsvraagstukken in relatie tot bereikbaarheid is een groot aantal actoren betrokken. Hierbij leveren partijen vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid een bijdrage. Hoewel het duidelijk mogen zijn dat dit het geval is tussen de overheid en private partijen, is het opvallend dat dit juist ook tussen en binnen overheden geldt. Rollen en belangen van verschillende overheden en instanties lopen vaak uiteen.

Intermezzo: twee manieren van investeren in een bereikbaarheidsopgave

Opgave

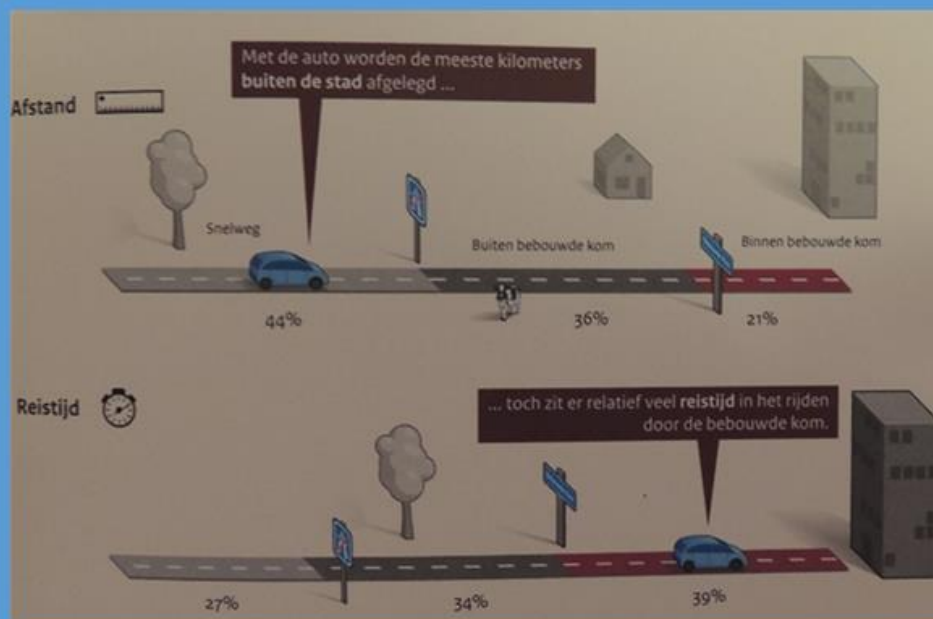
Een bekend probleem in de bereikbaarheidspraktijk zijn de *first and last mile*. Een disproportioneel deel van de reistijd ligt in het eerste en laatste stuk van de reis. Binnen de bebouwde kom ligt de reissnelheid over het algemeen een stuk lager. Dit geldt zowel voor auto's als voor voor- en natransport van openbaar vervoer. Zie onderstaande afbeelding voor het autovoortbeeld.

Aanpak mobiliteitsperspectief

Verhoog de snelheid op het laatste stuk. Met treinreizen kan dit met slim voor- en natransport. Er wordt bijvoorbeeld ingezet op goede busaansluitingen en de ov-fiets. Ook wordt steeds meer met automatisch vervoer geëxperimenteerd. Beter faciliteren van autoreizen kan door het investeren in de capaciteit van de infrastructuur. Hierdoor worden knelpunten weggewerkt en ontstaan hogere snelheden.

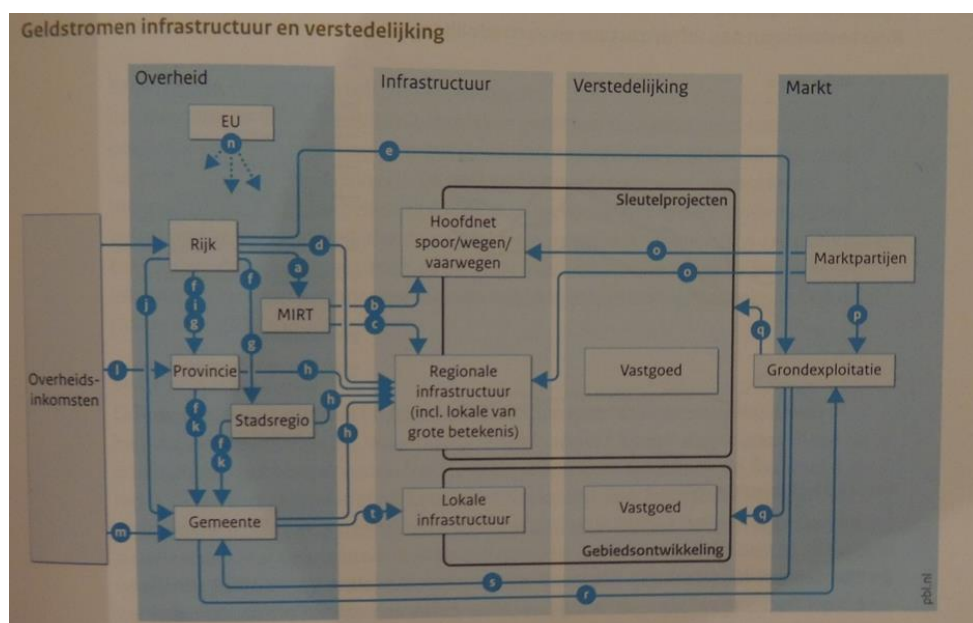
Aanpak nabijheidsperspectief

Concentreer herkomstlocaties en bestemmingen nabij (ov-)knooppunten. Zo worden met *transit oriented development* ontwikkelingen rondom stations geconcentreerd. Hierdoor ontstaat vaak een landschap met hoge dichtheid en diversiteit van functies. De zogenoemde flessenhals tussen snelweg en binnenstad kan voor auto's omzeild worden door grote bestemmingen nabij afslagen te plaatsen. Denk hierbij aan de IKEA en woonboulevards, Amsterdam ArenA, maar ook aan veel kantoorlocaties.



Afbeelding 2: Veel kilometers buiten de stad, veel reistijd binnen de stad (PBL, 2014a)

In Nederland is ruimtelijk- en mobiliteitsbereik sterk gescheiden. Heel direct is dit terug te voeren op en te zien in de verschillende verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. Ruimtelijk beleid is primair in handen van (samenwerkende) gemeenten. De betrokkenheid van het Rijk bij de regionale planvorming is hierdoor beperkt. Provincies en het Rijk in het bijzonder zijn verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur: spoor, water en weg. Hierdoor ontstaat een spanning tussen centraal en decentraal beleid; in de praktijk liggen beleidskeuzen vaak niet in één beleidslijn. Rijk en regio maken hierdoor soms verschillende afwegingen (Community GO-Spoor, 2015). Dit heeft ook te maken met de manieren waarop infrastructuur en verstedelijking worden bekostigd. Dit laat een focus op het verbeteren van de infrastructuur zien, waardoor een ongelijkwaardigheid ontstaat tussen de verschillende domeinen. Infrastructuur wordt als collectief goed voornamelijk bekostigd door de (rijks)overheid. En hoewel de (lokale) overheid wel degelijk investeert in verstedelijking, wordt dit sterk gedreven door investeringen vanuit de private sector (PBL, 2014b). Private geldstromen zijn echter zeker nog niet op pre-crisis niveau. Bovendien ontbreekt in Nederland een helder en effectief instrument om te kunnen sturen op afstemming tussen investeringen van beide domeinen (en sectoren). Afbeelding 3 biedt een overzicht van verantwoordelijkheden en geldstromen.



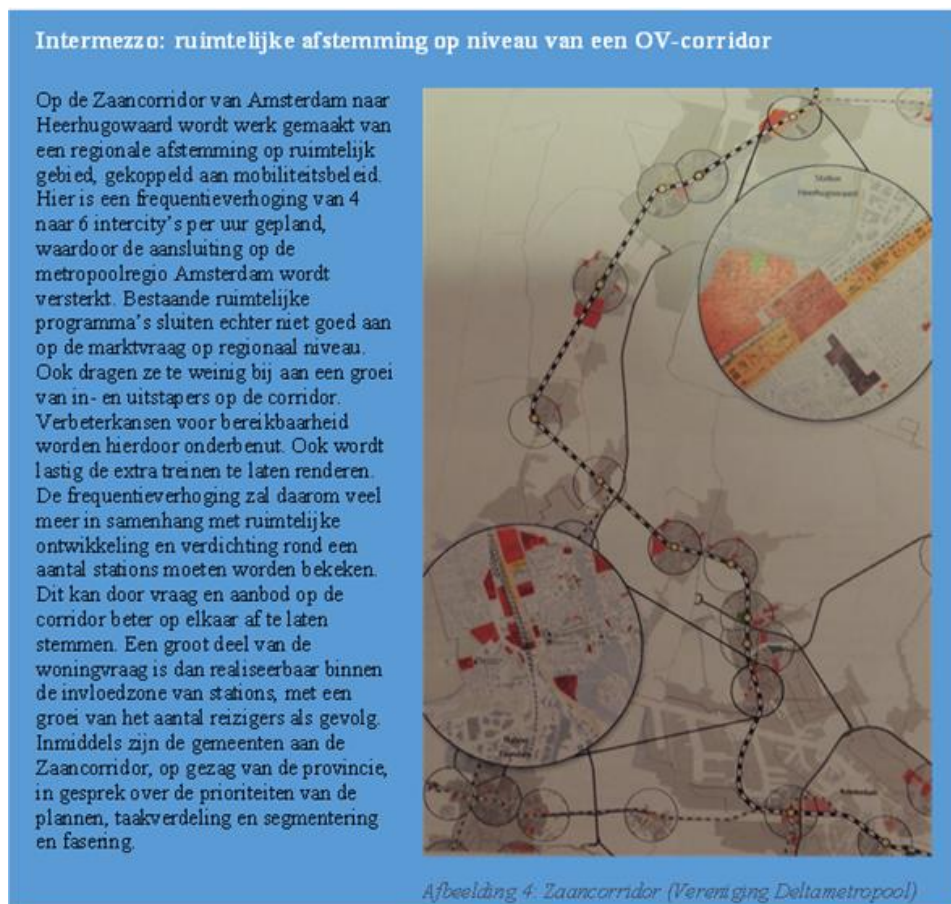
Afbeelding 3: bekostiging infrastructuur en verstedelijking (PBL, 2014b)

Er heerst ook een kloof tussen de domeinen ruimte en infrastructuur in een meer indirecte zin. De talen waarin beleidsmakers op deze terreinen spreken verschillen enorm; in beleidstheorieën, planningstradities en financieringsstromen (PBL, 2014). De “ruimterewereld” zet sterk in op het nabijheidsdenken, terwijl de “infrawereld” vooral het snelheidsdenken centraal stelt. Bovendien is gebiedsontwikkeling over het algemeen een veel opener proces en meer *bottom-up*. Het infrastructuurdomein is in die zin nog erg conservatief en kent vooral een *top-down* planning. Door de verschillende discourses ontbreekt de verbinding tussen de domeinen op operationeel niveau (Het Noordzuiden & MuConsult, 2015).

Tot slot is de vervoerssector zelf gefragmenteerd. Met privaat vervoer ligt dat wellicht voor de hand (ook daar zijn echter mogelijkheden voor betere afstemming te verzinnen). Openbaar vervoer leent zich echter goed voor een koppeling van ruimte en mobiliteit. NS, ProRail en (private) vervoerders van trein, bus, tram en metro opereren relatief autonoom. Ze hebben beperkte affiniteit met issues die volgens hen te ver afstaan van de directe bedrijfsvoering. En een echte samenwerkingscultuur is er niet. Initiatieven van ruimte en mobiliteit zijn veelal incidentele acties van een van de partijen.

4. Samenwerken aan een integrale aanpak op verschillende niveaus

Het optimaliseren van bereikbaarheidsbeleid door een betere afstemming tussen ruimte en mobiliteit is in de praktijk een complex vraagstuk. Het vraagt om een andere, meer integrale manier van denken, samenwerking en organisatie en financiering. Dit is gebiedsgericht samenwerken door de schalen en sectoren heen.



Kiezen en delen op corridorniveau

Het gaat op regionaal niveau vooral om keuzes maken. Op welke programmatische ontwikkeling(en) zetten we in en waar ten opzichte van infrastructuur? Het gaat zowel om versnellen tussen steden als

over verkorten van afstand binnen steden. Om de opgave van de *first and last mile* het hoofd te bieden betekent dit het concentreren van stedelijke ontwikkelingen op goed bereikbare plekken in de regio. Arbeids- en publieksintensieve functies passen goed op en rond OV-knooppunten, logistieke en industriële functies nabij het hoofdwegennet en gemengde woon-werkprogramma's bij voorkeur op multimodale plekken. Niet alles past overal. Dit betekent daarom ook saneren van ontwikkelingen op slecht bereikbare plekken. Hiervoor is een regionale afstemming noodzakelijk, dat ook doordringt in afdwingbaar beleid zoals het bestemmingsplan (binnenkort omgevingsplan).

Regionale samenwerking is het toverwoord om dit voor elkaar te krijgen. Metropoolregio's die de gehele corridors omvatten bieden hiervoor een goede basis. Compromissen en het deels afstaan van macht aan de regio zijn essentieel om tot goede afspraken op ruimte- en mobiliteitsgebied te komen. Een (financieel-)programmatisch vereveningsmodel op regionaal niveau, waardoor concurrentie op gebied van gebiedsontwikkeling tussen overheden wordt tegengegaan kan hierbij helpen. Ook vervoerspartijen hebben hier een belang. Zij krijgen immers potentieel een groter aantal in- en uitstappers als meer ontwikkelingen nabij stations plaatsvinden. Een nauwe samenwerking met deze partijen kan daarom ook zijn vruchten afwerpen.

Transformatie en innovatie rond stedelijke knooppunten

De noodzakelijkheid van het maken van bovengenoemde keuzes geldt evenzogoed op stedelijk niveau: prioriteit moet liggen op locaties waar multimodale bereikbaarheid al aanwezig is. Knelpunten ontstaan op dit niveau vooral door een combinatie van een overmaat aan autoverkeer en weinig mogelijkheden tot uitbreiden van de infrastructurele capaciteit. De binnenstedelijke ruimtelijke configuratie laat daarom maar een beperkte reissnelheid toe. Het verbeteren van de bereikbaarheid in de stad vraagt daarom om het vervangen van binnenstedelijke autoritten door OV- en fietsverplaatsingen. Dit betekent een omgeving creëren of gebruiken die zich door voor leent: hoge dichtheid en diversiteit. Slimme combinaties van modaliteiten kunnen dit versterken.

Nederland kent geen goed instrument om dergelijk prioriterend beleid om te zetten naar realiteit. Het Deense beleid voor *Proximity to station* kan als voorbeeld dienen om beleid om te zetten in wetgeving. Dit houdt een verplichting in om stedelijke ontwikkelingen (zo veel mogelijk) binnen de invloedzone van stations te realiseren. Om slimme combinaties van modaliteiten te introduceren zijn nieuwe innovaties noodzakelijk. Zo rijdt in Delft-Zuid een tuk-tuk en wordt er geëxperimenteerd met automatisch vervoer tussen Ede en Wageningen. Er wordt ook vanuit een bredere bereikbaarheidsscope gedacht. Zo heeft de voormalige stadsregio Arnhem-Nijmegen geëxperimenteerd met een concessieverlening waarbij de concessie voor regionaal openbaar vervoer gekoppeld is aan ontwikkelingsrechten bij stations. Huidige wetgeving staat dergelijke initiatieven helaas ook nog vaak in de weg.

Aantrekkelijke knooppunten

Op gebiedsniveau staat wellicht veel meer dan op een hoger niveau de ruimtelijke kwaliteit van het gebied centraal. Knooppuntontwikkeling zou af moeten stappen van een strategie waarbij de vervoersfunctie centraal staat. Een primaire vervoersfunctie maakt een plek minder interessant voor andere voorzieningen. Partijen zullen hier dus minder werk-, recreatie- en woonvoorzieningen ontwikkelen. De kwaliteit en het gebruik van de openbare ruimte vervult daarom een sleutelrol. Dit

betekent ook een verbetering van de positie van de fiets en het lopen, waardoor de *first and last mile* worden vergemakkelijkt.

De overheid hoeft dit niet alleen te doen en kan dit ook niet. Er zitten allerlei partijen in een gebied die via grond, geld of bevoegdheden belang hebben bij de ontwikkeling hiervan. Mobilisering van deze partijen rond urgente kwesties in een gebied biedt kansen voor een gezamenlijke aanpak. In de Zuidelijke Randstad wordt dit middels Alliantiegesprekken nu met succes uitgevoerd.

Tot slot bieden ook juridische en financiële instrumenten die in Nederland nog in de kinderschoenen staan mogelijkheden in dit perspectief. Zo wordt nu flink geëxperimenteerd met stedelijke herverkaveling. Het is een belangrijk instrument waarmee eigenaren bij elkaar gebracht worden om gezamenlijk te werken aan een ontwikkeling op gebiedsniveau. Zonder er verder op in te gaan bieden tal van andere instrumenten als *Tax Increment Financing* en *Business Improvement Districts* mogelijkheden die nog worden onderbenut. Gezien het nut van deze instrumenten dat is aangetoond in buitenlandse casussen verdient dit net als stedelijke herverkaveling een experimenteerkans in de Nederlandse context.

5. Conclusie: bereikbaarheidsbeleid vraagt om een verruimde scope

In dit paper is de directe relatie tussen ruimte en mobiliteit als onderdelen van bereikbaarheid naar voren gebracht. Vraag was hoe verschillende bereikbaarheidsstrategieën kunnen leiden tot synergie? En wat daarvoor nodig is op gebied van samenwerking en inhoud? Het antwoord lijkt simpel, maar blijkt in de praktijk complex: een verruimde scope. Dit betekent een integrale benadering door schalen en sectoren heen en dus grensoverschrijdend denken én doen.

In Nederland kennen we een sterk sectorale aanpak van bereikbaarheidsopgaven. De werelden van mobiliteit en ruimte zijn gescheiden, zowel organisatorisch en financieel als ook cultureel. Er is een onevenredigheid ontstaan waarbij bereikbaarheidsopgaven primair worden benaderd vanuit een snelheidsdenken. Het oplossen van knelpunten op het (hoofd)wegennet staat hierin centraal. Daarmee wordt voorbij gegaan aan de diepere factoren van bereikbaarheid; een ruimtelijke inrichting met verschillende activiteiten op verschillende plekken.

Bereikbaarheidsbeleid vraagt om een aanpak, waarbij mobiliteit en ruimtelijke inrichting integraal worden meegenomen. Dit vraagt om nauwe samenwerking. Niet enkel tussen en binnen overheden, maar ook met andere partijen als vervoerders, ontwikkelaars, ondernemers, etcetera. Op een hoger schaalniveau kan dit zelfs gedeeltelijk afstaan van macht en verantwoordelijkheden betekenen. Kiezen staat hier centraal; focus stedelijke ontwikkelingen nabij knooppunten en focus op snelheid tussen steden. Op stedelijk niveau betekent dit ontwikkellocaties met een hogere dichtheid en diversiteit rond stations. Daarnaast zijn slimme oplossingen nodig om het stedelijk vervoer een impuls te geven. Een goede afstemming van modaliteiten is hierin een eerste stap. Op gebiedsniveau staat een aantrekkelijke omgeving centraal. Dit betekent een verbetering van de positie van fietsen en lopen. En bovenal interessante ontwikkellocaties die meer hebben dan enkel een vervoersfunctie.

Nieuwe instrumenten kunnen uitkomst bieden om voorgesteld beleid om te zetten naar de praktijk. Het ontbreekt Nederland nu echter aan instrumenten om hier goed op te kunnen sturen, zoals het Deense *proximity to station*. Alliantiegesprekken helpen verschillende partijen bij elkaar te brengen om

gezaamenlijk werk te maken van een gebiedsaanpak. Ook meer juridisch en financiële instrumenten als stedelijke herverkeveling hebben die potentie.

Referenties

Bertolini, L. (2009) *De planologie van mobiliteit*, Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam.

Cervero, R. & Kockelman, K. (1997) Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity and Design, *Transportation and Research Part D: Transport and Environment*, 2 (3): p. 199-219.

Community GO-Spoor (2015) *Meer rendement van spoor en stations voor de stad*, Wageningen/Amsterdam, februari 2015.

Ewing, R. & Cervero, R. (2010) Travel and the Built Environment, *Journal of the American Planning Association*, 76 (3): pp. 1-30.

Het Noordzuiden & MuConsult (2015) *Inrichten en bereikbaarheid: effecten, strategie, governance*, Amsterdam, september 2015.

Mokhtarian, P. & Chen, C. (2004) TTB or not TTB that is the question: a review and analysis of the empirical literature on travel time (and money) budgets, *Transportation Research Part A*, 38 (9-10): p. 643-675.

Newman, P.W.G. & Kenworthy, J. (1999) *Sustainability and Cities. Overcoming Automobile Dependence*, Washington DC: Island Press.

PBL (2014a) *Bereikbaarheid verbeeld. 14 infographics oer mobiliteit, infrastructuur en de stad*. Amersfoort: Drukkerij Wilco.

PBL (2014b) *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Van Wee, B. (2011) Evaluating the impact of land use on travel behaviour: the environment versus accessibility, *Journal of Transport Geography*, 19 (6): p. 1530-1533.

Van Wee, B. & Annema, J.A. (2009) *Verkeer en vervoer in hoofdlijnen*, Bussum: Coutinho.

Wegener, M. & Fürst, F. (1999) *Land-use Transport Interaction: State of the Art*, Dortmund: University of Dortmund.

Een nieuwe blik

Als breed partnerschap meer dan de som der delen wordt

Donica Buisman en David Dooghe

Stellingen

1. Voor een 'breed partnerschap' in een stedelijke gebiedsontwikkeling is een zo laag mogelijk abstractieniveau in ruimte en tijd cruciaal. Dit vereist ten eerste planvorming op de korte termijn. Noem het werken in de tussentijd, tijdelijkheid of met flexibel programma: met een aanpak op de korte termijn kan je snel aan de slag én doe je kennis op voor het verbeteren van het gebied op de lange termijn.
2. Het maken van de stad in 'breed partnerschap' vraagt om een heroverweging van opdrachtgeverschap binnen stedelijk ontwerp en planning. In een 'breed partnerschap' moet iedereen zijn of haar bijdrage kunnen leveren.
3. Voor een stedelijke gebiedsontwikkeling in een 'breed partnerschap' is een 'programmering' van het gebied door middel van fysieke interventies én activiteiten noodzakelijk.
4. Voor het creëren van een 'breed partnerschap' moet vaker ontwikkeld en gepland worden vanuit de invalshoek van het plein, park of straat dan vanuit gebouwen. In een gedeelde publieke ruimte komt ieders belang vanzelfsprekend samen.

State of Flux

info@stateofflux.nl

www.stateofflux.nl

Een nieuwe blik

Als breed partnerschap meer dan de som der delen wordt

1. Inleiding

Stedelijke ontwikkeling moet beginnen bij de gebruikers zelf. Dit is onze ervaring en overtuiging. Het vormt dan ook de basis van onze methodiek: de daadwerkelijke gebruikers van een plek zitten bij ons in ieder geval aan tafel. Het besef dat veel van de huidige projectontwikkeling een herontwikkelingsproject betreft is daarbij belangrijk. De ontwikkelaar komt steeds vaker in een verandertraject terecht. Het vroegtijdig betrekken van de juiste stakeholders leidt niet alleen tot een herontwikkeling die nauw aansluit op de wensen van de eindgebruiker, het verkleint bovendien de kans op weerstand.

Wie we zijn

De afgelopen jaren heeft State of Flux veel ervaring opgedaan in het werken vanuit breed partnerschap en het betrekken van eindgebruikers binnen stedelijke ontwikkeling. In 2015 heeft Hubbub -playful design consultancy and studio for playful products- de methodiek van State of Flux onder de loep genomen. *“We hebben gezien dat het proces dat State of Flux gebruikt erg goed werkt. Een zeer diverse groep deelnemers heeft samen een plan gemaakt dat breed gedragen is en meer dan de som der delen wordt. Er wordt in een State of Flux sessie écht ge-co-creëerd.”*¹ aldus Kars Alfrink van Hubbub. Dit alles leidde tot onderstaande inzichten die nu structureel toegepast worden in onze manier van werken. Het doel van State of Flux: het verlevendigen van publieke ruimten. De methodiek: werken vanuit een breed partnerschap. Het resultaat: sociale en economische waardecreatie. De oprichter van State of Flux -Donica Buisman- heeft tien jaar ervaring in co-creatie met eindgebruikers. Hoofdadviseur David Dooghe werkt sinds 2008 aan het inzetten van programmering als uitgangspunt voor stedelijke ontwikkelingen. Samen delen ze twintig jaar kennis in gemeentelijk beleid en het organiseren van stedelijke programmering.

Opzet paper

Deze paper is geschreven aan de hand van de ervaringen van State of Flux met een nieuwe methodiek voor planontwikkeling en -uitvoering. Een methodiek die de eindgebruiker voorop stelt en op basis daarvan een open planproces in gaat. Om het abstractieniveau zo laag mogelijk te houden werken we vanuit de korte in plaats van de lange termijn en met programmering in plaats van programma. We nemen de publieke ruimte als startpunt om een natuurlijk gedeeld belang te creëren en de opdracht tot herontwikkeling compact te houden.

In deze paper delen we onze kennis met u aan de hand van vier van onze projecten:

¹ Advies doorontwikkeling Fluxkit t.b.v. aanvraag Stimuleringsfonds, Kars Alfrink, december 2015

1. Tijdelijke invulling Buikslotermeerplein, Amsterdam

Eenentwintig opdrachtgevers staan sinds september 2015 aan de basis van een gezamenlijke ‘programmeringsstrategie’ voor dit gebied. Het is de plek van het grootste en oudste winkelcentrum van Amsterdam-Noord waar momenteel ook Station Noord wordt gebouwd: de hoofdhalt van de Noord-Zuidlijn in dit stadsdeel. De strategie -om dit gebied op korte termijn aan te pakken- is uiteindelijk ontwikkeld vanuit dertig deelnemers, tien creatieven en meer dan 100 ideeën van gebruikers. De opdrachtgevers zijn een mix van bewoners, retailers, een ROC, de markt, gemeente, woningbouwcorporaties, creatieven en lobby organisaties. Vanaf dit voorjaar zijn we aan de slag met de uitvoer.

2. Programmeringsstrategie voor Overhoeks en omliggende gebieden, Amsterdam

Eenentwintig partijen gaven in 2013 de opdracht om tot een gezamenlijke programmeringsstrategie voor Overhoeks en haar omliggende gebieden te komen. Het is de plek waar onder andere het EYE Filmmuseum, A-Lab en de nieuwe A'DAM toren gevestigd zijn. De opdrachtgevers vormden een mix van bottom-up organisaties -waaronder culturele instellingen, actieve bewoners en MKB ondernemers- en top-down partijen als de gemeente, woningbouwcorporaties en vastgoedpartijen. Vanuit het concept van een ‘Diner Pensant’ brachten Jaap Modder (Brainville), Chris Keulemans (destijds directeur van de Tolhuistuin) en Donica Buisman deze partijen bijeen om gezamenlijk het gebied uit de crisisslop te trekken.

3. Culturele Zondag De Stad De Toekomst, Utrecht

15.000 mensen bezochten in mei 2014 de Culturele Zondag De Stad De Toekomst. In negen publieke ruimten werd de stad van de toekomst getoond volgens de nieuwe stedeling. Het hoofdthema was de opkomende ‘selfmade economy’. Zeventien jonge curatoren -tussen de zestien en tweeëntwintig- stonden aan de basis van het programma. Tijdens één event van twee dagen werd getoond hoe de publieke ruimten van de stad geherprogrammeerd konden worden tot levendige plekken.

4. Herontwikkeling Tolhuistuin, Amsterdam

In 2008 werd het oude Shell terrein in Amsterdam-Noord omgedoopt tot culturele ontmoetingsplek ‘De Tolhuistuin’. Het restaurant van 4.000 m², het eeuwenoude stadspark en vier creatieve kantooromgevingen werd met partners als Paradiso –en in nauwe samenwerking met de buurt- ontwikkeld tot creatief complex. Bijzondere programmering, het prachtige park en aandacht vanuit de BBC, de Washington Post en de New York Times leidde al snel tot een succesvolle grootstedelijke hotspot.

Tot slot vertellen wij u kort over de volgende stappen die wij voor ons zien in het ontwikkelen en uitvoeren van plannen vanuit de eindgebruiker. Daarbij is de nieuwe toolkit die wij aan het ontwikkelen zijn een belangrijk ijkpunt. Hiermee kan een groep stakeholders -op basis van onze methodiek- zelf hun eigen publieke ruimte op de korte termijn herontwikkelen.

2. Iedereen opdrachtgever

Op dinsdagavond 22 september 2015 ervoeren wij wat ‘breed partnerschap’ werkelijk kan betekenen: een optelsom van energie, uitvoerbare ideeën en daadkracht. Tijdens dit eerste diner voor de

planontwikkeling voor het Buikslotermeerplein bleek een zorgvuldige samenstelling van de groep te resulteren in een ‘Coalition of the Willing’ met stakeholders die elkaar aanvulden. We zagen de gemeente samenwerken met ondernemers, bewoners met kennisinstellingen en woningbouwcorporaties met marktkooplui. Er ontstond wederzijds begrip en respect: voor de bewoner die aangaf dat bepaalde ideeën financieel niet haalbaar zijn, voor de ambtenaar die niet alleen de regels wil volgen maar zelf de handen uit de mouwen wil steken en voor de ondernemer die verder kijkt dan zijn winstmarges. We hadden vaker co-creatie trajecten opgezet voor projecten, maar de energie die vanuit deze groep ontstond was uniek.



Eén van de diners van de programmeringsstrategie voor het Buikslotermeerplein

2.1 Urgentie

Het heeft met urgentie te maken: het Buikslotermeerplein in Amsterdam-Noord is verpauperd geraakt. Vijftien jaar van stedenbouwkundige stilstand doet dat met een plek. Het grootste winkelcentrum van Amsterdam-Noord kampt sinds de crises met een aanzienlijke omzetsdaling, het gevoel van onveiligheid in de publieke ruimte is groot, de connectie met de omliggende buurten nihil. Een projectontwikkelaar is bezig met plannen om het winkelcentrum te herontwikkelen in een woon-winkel gebied, maar wanneer deze plannen het licht zien –of zelfs ten uitvoer gebracht worden- is nog onduidelijk. Met de opening van de Noord-Zuidlijn in 2017 in het vooruitzicht, heeft dit gebied van veertig hectare snel een oplossing nodig. Er moet iets gebeuren, zoveel is duidelijk.

2.2 Gedeeld opdrachtgever- en eigenaarschap

Een gedeelde opdrachtgeverschap is volgens ons de voornaamste basis voor een positief en daadkrachtig proces. We zagen het al eerder bij het neerleggen van de programmeringsstrategie voor het Overhoeks gebied. Waar planprocessen veelal gefinancierd worden door één partij -meestal de gemeente- kiezen wij ervoor iedereen te laten meebetalen. Naar draagkracht uiteraard. Sommigen in valuta, anderen in middelen. Daardoor zitten alle stakeholders op een nieuwe manier aan tafel: de gemeente haalt niet alleen op maar denkt ook mee en partijen komen niet alleen hun zegje doen maar hebben een duidelijk belang in een goed en uitvoerbaar plan. Mede-opdrachtgeverschap blijkt bovendien het gevoel van gedeeld eigenaarschap voor de plek te versterken. Daar komen we later -bij het hoofdstuk over publieke ruimten- op terug.

Het blijkt belangrijk dat binnen de groep van stakeholders een goede balans is tussen de verschillende belangen en (culturele) achtergronden van de opdrachtgevers. Daarbij mogen grotere instellingen – zoals gemeente en vastgoedeigenaren- de eindgebruikers niet overschaduwen en vice versa. Zo vindt directe aansluiting plaats bij de diversiteit in gebruik van het gebied en houden verschillende meningen elkaar in balans.

2.3 Gezamenlijke uitwisseling

Bij elk nieuw project dat we aangaan, zijn stakeholders sceptisch over het realiseren van een gedragen plan: “iedereen zit toch op zijn eigen eiland”. Natuurlijk: dat is ook logisch. De eerste prioriteit ligt altijd bij datgene waar partijen zelf mee bezig zijn, waar ze hun brood mee verdienen of eigenwaarde uit halen. De vraag is hoe al deze diverse belangen elkaar kunnen vinden in een gedeeld belang: het verlevendigen van een wijk, in coöperatie een wooncomplex bouwen of de publieke ruimte gebruiksvriendelijk maken. Het gedeelde belang zit op de plek waar privaat en publiek elkaar raken. Dat betekent dat je privaat en publiek bewust aan elkaar moet koppelen. Verschillende stakeholders moeten ideeën met elkaar kunnen uitwisselen om er zo achter te komen dat datgene wat ze willen eigenlijk niet zoveel uit elkaar hoeft te liggen, elkaar zelfs aan kan vullen of beter nog: kan versterken. In onze ervaring leidt goed stakeholdersmanagement tot resultaatgerichte uitwisseling met niet alleen een gedragen plan als resultaat, maar ook begrip voor elkaars standpunten en bereidheid tot compromis. De valkuil is polderen, hiervoor zijn duidelijke kaders en een kwalitatieve doelstelling van belang. Wat ook helpt: de ideeën vanuit de kerngroep van stakeholders aanvullen tijdens een publieksevenement. Dan wordt het planproces echt open gegooit: buiten op straat mensen aanspreken, vragen wat zij willen en dat weer verbinden aan de kennis die je al hebt.

Zef Hemel is één van de voorstanders van dit soort ‘open planningsmodellen’. *“Het is zo ongelooflijk goed wat er dan uit komt, veel slimmer en veel duurzamer. Vaak is het ook goedkoper, of het geld wordt er bij gevonden met crowdsourcing of via partijen die het zelfstandig willen financieren. Daarnaast heb je er ook een enorm politiek en democratisch profijt van.”*² Hij noemt in dit kader de term ‘collectieve intelligentie’: groepsintelligentie die voortkomt uit de interactie tussen mensen. Deze ‘collectieve intelligentie’ van het systeem is daarbij niet noodzakelijk terug te voeren tot een individu.³ Het vergroot de kans op een gedragen plan en verkleint weerstand.



Twee van de vier plankaarten van de programmeringsstrategie voor het Buikslotermeerplein

2.4 Loslaten en vasthouden

Onze grootste les in de afgelopen jaren is dat je regie moet blijven houden. De basis van onze manier van werken is om de stakeholders, binnen neergelegde kaders, ‘los’ te laten. Hun ideeën –en waar de ideeën elkaar vinden- zijn leidend binnen het planproces. Op basis hiervan ontdek je waar de urgentie werkelijk zit, wat men belangrijk vindt en waar de oplossingen liggen. Tijdens elk planproces dat we doen, vragen we aan de stakeholders welke taken zij zelf gaan oppakken: de gemeente die een fietsroute verbetert, de horeca-eigenaar die zijn terras opknapt of de buurtbewoner die een evenement

² Als Wibaut nu zou leven dan zou hij misschien wel hetzelfde doen, Rooilijn, Jg 45/ Nr. 5/ 2012, <http://www.rooilijn.nl/wp-content/uploads/2014/03/RL12-05-Interview-Zef-Hemel.pdf>

³ Collectieve Intelligentie, Wisdom of the Crowd, <https://wisdomofthecrowd.nl/projects/wat-brengt-de-toekomst-trends-in-kaart/toekomstbeelden/wisdomofcrowds/drie-stadia/>

organiseert. Ook voor het Overhoeksgebied hadden we met de stakeholders een takenpakket neergelegd waarin iedereen een rol vervulde. Ons idealisme had echter de overhand genomen: de overtuiging dat mede-eigenaarschap van het planproces ook zou leiden tot vanzelfsprekend mede-eigenaarschap voor de uitvoer bleek niet juist. Het loslaten van de regie resulteerde in het prevaleren van individuele belangen ten opzichte van de gedeelde: de dagelijkse praktijk kreeg prioriteit.

Dat zou ons niet nog eens overkomen, voortaan moest ook op de uitvoer een regievorm komen die de stakeholders ruimte gaf, aanstuwde en het grote plan in de gaten hield. Bij het Buikslotermeerplein blijkt dat het werkt. Om de diverse stakeholders blijvend te betrekken, is het cruciaal dat ze hun idee terug zien in het resultaat of een goede reden krijgen waarom dit niet is gelukt. Alleen dan blijven zij energie, tijd en middelen stoppen in het project. Dr. Antonie van Nistelrooij zag dit terug in zijn onderzoek naar succesvolle (veranderings)processen. Volgens deze specialist in participatieve organisatieverandering van de Vrije Universiteit te Amsterdam is hier sprake van indien *“het management er in slaagt om duidelijkheid te verschaffen over de onderwerpen, het aantal vrijheidsgraden, de eigen rol en er bovendien ook in slaagt om dit gedurende het hele veranderproces consistent vol te houden”*.⁴

3: Begin bij de basis

Het blijkt geen sinecure: een diverse groep stakeholders bij elkaar brengen om samen tot een plan te komen. Het is belangrijk partijen vanuit hetzelfde uitgangspunt te laten meedenken en respect te hebben voor de verschillende vormen van expertise ten aanzien van de stad. De ondernemer kent de blik van de klant en hoe hij zijn omzet kan behalen, de bewoner bezoekt fijne en minder fijne plekken in zijn omgeving en de ontwerper weet hoe hij wensen en ontwerp aan elkaar kan koppelen. Deze (ervarings)kennis kan alleen bij elkaar komen als het abstractieniveau van planontwikkeling omlaag gaat. Wij doen dit door te werken vanuit de korte termijn en het inzetten van programmering in plaats van programma.

3.1 Werken vanuit de korte termijn

Negen publieke ruimten in twee dagen tijd herprogrammeren. Dat was de uitdaging tijdens de Culturele Zondag De Stad De Toekomst. We kregen vier vraagstukken van opdrachtgevers uit de stad en werkten met vijf stadmakers in de wijken. We realiseerden onder andere de ‘bibliotheek van de toekomst’ op de Mariaplaats en stadmakers lieten zien hoe het Westplein zich zou kunnen herontwikkelen. Het doel was de stad van de toekomst volgens de jonge stedeling te laten zien. Een groep van achttien jonge stedelingen stond aan de basis van het programma en bepaalden in co-creatie de programmering van dit event. Het resultaat was dat 15.000 bezoekers de stad van de toekomst konden ervaren. Niet met futuristische gebouwen maar door de wensen van de gebruikers direct te laten zien. Sommige toepassingen zoals de ‘markt van de toekomst’ op het Vredenburgplein bleken dermate succesvol dat de gemeente direct aan de slag ging om deze een meer structurele basis te geven. De ‘route van de toekomst’ leerde ons juist dat je een route moet opdelen om de belevingswaarde te verhogen: intieme verblijfsplekken op de route creëren was wat er moest gebeuren.

⁴ Participatie tijdens organisatieverandering; wat is reëel en wat niet?, Antonie van Nistelrooij, <http://avannistelrooij.nl/website/files/vnistelrooijv3.pdf>



Programmering publieke ruimten voor Culturele Zondag De Stad De Toekomst

3.1.1 Van korte termijn naar lange termijn

We zeggen niet dat structurele planvorming niet belangrijk is, in tegendeel. Alle input die wij ontvangen voor het Buikslotermeerplein in Amsterdam-Noord staat in relatie tot de lange termijn wensen en oplossingen voor het gebied. Wat echter blijkt is dat –door te werken vanuit wat mensen morgen veranderd willen zien- het uiteindelijk gebruik van een plek en de wensen van de gebruikers zelf het startpunt worden voor (her)ontwikkeling. Wat we leren van projecten op de korte termijn -zo hebben we ook ervaren bij de herinrichting van het park van de Tolhuistuin in Amsterdam-Noord- kan daarbij worden ingezet als kennis voor het verbeteren van die plek op de lange termijn. Zo leidt een relatief kleine voor-investering tot een structurele aanpassing die werkelijk aansluit op het dagelijks gebruik. Deze gefaseerde methodiek past ook beter bij de opgaven van vele herontwikkelingsprojecten.

3.1.2. Communitybuilding

Wat we bovendien zien is dat ‘wat we morgen kunnen doen’ een veel grotere doelgroep aanspreekt dan het meer afstandelijke ‘de toekomst’. De programmeringsstrategie voor het Buikslotermeerplein heeft in zes maanden tijd geleid tot 150 geïnteresseerde organisaties en particulieren die het allemaal belangrijk vinden dat de plek verlevendigt en die daar (mogelijk) zelf een bijdrage aan willen leveren. Werken op de korte termijn blijkt hét uitgangspunt voor het bouwen aan een betrokken community. Hierbij is het belangrijk geen loze beloftes te doen en onzekerheden te benoemen. Wij kunnen u vertellen: het wordt ervaren als een opluchting. Ook niet-weten waar je aan toe bent is kennis. Belangrijk is dat de stakeholder zelf kan bepalen of hij er –wetende wat de onzekerheden zijn- energie in wilt stoppen. Vanuit een gedragen plan, waarin de stakeholder zijn ideeën gereflecteerd ziet, blijkt de stap naar uitvoer een kleine te zijn.

3.2 Geen programma maar programmering

“A good city is like a good party. You know it’s working when people stay for much longer than really necessary, because they are enjoying themselves.” aldus ook architect Jan Gehl.⁵ Kortom: we moeten een feestje bouwen. Geen betere manier om dat te doen dan door de inzet van programmering.

Het stedenbouwkundig programma van eisen is uiteraard belangrijk voor het ontwikkelen van een plek. Wij pleiten er echter voor om veel meer vanuit de mogelijkheden voor (tijdelijke) programmering naar het ontwikkelen van de stad te kijken. Dit past ook bij de toename aan herontwikkelingsopgaven in Nederland: er is vaak al een bestaand programma voor het gebied. De vraag is hoe je deze kan aanpassen aan de huidige vraag. Hiervoor zetten wij programmering in met behulp van onze programmeringsstrategie. Deze methodiek behelst een reeks van geplande gebeurtenissen en handelingen die als doel hebben het gebruik van een plek te maximaliseren. Het

⁵ Cities for People, Jan Gehl, 2010, Island Press, Washington

gaat zowel om het versterken van de verblijfsfunctie als het creëren van reuring. Flexibiliteit staat daarbij voorop: het programma moet zich makkelijk kunnen aanpassen aan de actualiteit. De focus ligt dan ook op software versus hardware en op korte termijn versus lange termijn. De programmering bestaat veelal uit een combinatie van sociale en fysieke interventies op het gebied van design, kunst & cultuur, architectuur en groen. Om structurele waarde te realiseren, is het belangrijk dat deze programmering strategisch en voor meerdere jaren uitgezet wordt, een open karakter heeft, zichtbaar is en kwaliteit toevoegt.

3.2.1 Iedereen is ontwerper

In het planontwikkelingsproces wordt gezocht naar de kennis en ontwerpkracht van de belanghebbenden vanuit allerlei disciplines. Zoals Ezio Manzini het verwoordde: *“All social innovation processes are design processes. And all the involved actors, adopting a design approach, are (consciously or not) designers.”*⁶ Wij zoeken naar ideeën van stakeholders die ze (veelal) ook zelf kunnen uitvoeren. Zo wil het dak-en thuislozencentrum bij het Buikslotermeerplein het beheer van het groen doen, gaat het ROC zijn buitenrookplek opknappen en is de marktcommissie druk bezig zijn markt te verbeteren. Let op: we zeggen hiermee niet dat de stedelijk of stedenbouwkundig ontwerper geen rol meer heeft. We zeggen wel dat in herontwikkelingstrajecten deze rol veelal kleiner is (en zou moeten zijn) om zo de verschillende stakeholders werkelijk eigen verantwoordelijkheid te geven in – en te betrekken bij- het verlevendigen van hun omgeving.

3.2.2 Het karakter als kader

Om te komen tot de juiste programmering is het van belang te weten wat het karakter of de identiteit van een plek is. Dat betekent naast deskresearch vooral ook samen met de groep stakeholders in gesprek over hoe zij een plek ervaren. Deze softe data zijn juist belangrijk in het doorgronden van de plek en om de groep stakeholders op één lijn te krijgen. Elke plek heeft zijn unieke kwaliteiten en kwaliteiten die algemeen geldend zijn. Terwijl voor het Overhoeksgebied ‘de nieuwe stad’ het uitgangspunt is -met innovatie als leidraad- blijkt het Buikslotermeerplein een plek van ‘thuiskomen’ - waar al teveel kunst en creativiteit de bestaande gebruikers tegen de borst stuit. Deze ‘karakters’ vormen het uitgangspunt voor het toepassen van programmering die past in het gebied. Zo sluit je aan bij de gevoelswaarde van de gebruikers zelf en verklein je de kans op weerstand bij veranderingen. Elke plek is aldus anders. Dat vraagt niet perse om maatwerk in het planproces, maar wel om continue inleving in de beleving van de gebruikers van die specifieke plek.



Programmeringsstrategie Overhoeks en omliggende gebieden Amsterdam

⁶ Interview with Ezio Manzini, International Society of Biourbanism, <http://www.biourbanism.org/interview-with-ezio-manzini/>

4. Start vanuit de publieke ruimte

State of Flux is ervan overtuigd dat je een gebied beter en sneller kunt ontwikkelen door een centrale publieke ruimte als vliegwiel te gebruiken. In de publieke ruimte komt het belang van diverse partijen samen. Door dit relatief ‘kleine’ en gedeelde vertrekpunt van gebiedsontwikkeling blijft de opdracht tot herontwikkeling compact en kun je -vanuit een natuurlijk gevoel van mede-eigenaarschap- makkelijker een diverse groep van stakeholders betrekken. Voor deelname aan het planproces voor het Buikslotermeerplein hebben we geen enkele keer de opmerking gehad dat iemand geen belang zag bij het verlevendigen van deze publieke ruimte. Gebrek aan tijd was de belangrijkste reden waarom een partij niet aan wilde sluiten. Het eigen en gedeelde belang bleek evident. De verbindende kernwaarden van de publieke ruimte vormen een logisch startpunt voor herontwikkeling vanuit een breed partnerschap.

4.1 Van Homo Economicus naar Homo Romanticus

We hebben jarenlang naar de gemeente gekeken als hoofdverantwoordelijke voor het realiseren van goede publieke ruimten. In de basis blijft de overheid natuurlijk ook eindverantwoordelijk maar door de opkomst van de ‘participatiemaatschappij’ –met een terugtrekkende overheid en de wens van steeds meer bewoners en ondernemers voor invloed op hun omgeving- is het gevoel van eigenaarschap van de publieke ruimte aan het veranderen. De opkomst van de betrokken burger heeft volgens Monk⁷ te maken met de omslag van de ‘homo economicus’ naar de ‘homo romanticus’: *“De groeiende welvaart kenmerkt zich door een verschuiving van ‘ik heb’ naar ‘ik ben’”*. Van hieruit volgt hun verklaring voor een andere blik op de omgeving bij veel (nieuwe) stedelingen: *“De homo economicus –die wil optimaliseren wat hij heeft- kijkt vooral rationeel naar hoe een omgeving hem het beste ‘van dienst’ kan zijn. De homo romanticus wil optimaliseren wat hij is, vaak ook in de ogen van anderen. Hiervoor zoekt hij niet alleen naar een betekenisvolle relatie met zichzelf maar ook met zijn sociale en natuurlijke omgeving”*.⁸ Het vormt een mooi startpunt voor betrokkenheid van deze bewoners en ondernemers bij een planproces. Daarnaast moet ook gezocht worden naar gebruikers die als ‘homo economicus’ leven in de stad. Zij hechten vooral waarde aan de functionele rol van publieke ruimten.

4.2 Gedeeld belang

De startplek voor het vinden van een ‘betekenisvolle relatie’ begint bij de nieuwe stedeling veelal bij onze publieke ruimten. Het is niet voor niets dat veel van de projecten van nieuwe stadmakers gerelateerd zijn aan een publieke ruimte -zoals Singeldingen in Rotterdam, het NDSM terrein in Amsterdam of het Singelpark in Leiden- of zelfs hele wijken zoals MeerMerwede in Utrecht en ZoCity! in Amsterdam. De publieke ruimte vormt hier telkens het startpunt van het aangaan van relaties met de omgeving. Zij is bij uitstek geschikt om een gedeeld belang te creëren. Het is tenslotte de letterlijke verbinding tussen private en publieke belangen: tussen de werelden van allerlei verschillende partijen.

4.3 Publieke ruimte als vergrootglas

De problemen van een gebied komen bovendien vaak het sterkst tot uiting in de gedeelde publieke ruimte: een winkelcentrum dat kampt met enorme omzetsdalingen, een park dat slecht onderhouden is

⁷ Eenzaam Manifest, Monnik, 1 mei 2015, <http://www.monnik.org/eenzaam-manifest/>

⁸ Van de Homo Economicus naar de Homo Romanticus, Christiaan Fruneaux & Edwin Gardner, Rekto Verso, Nr 69 december 2015/ januari 2016, <http://www.rektoverso.be/artikel/van-de-homo-economicus-naar-de-homo-romanticus>

of een plein waar niemand gebruik van maakt. Wanneer sprake is van aftakeling, is de urgentie voor gebruikers en belanghebbenden evident en daarmee de noodzaak om er iets aan te doen. Iedereen heeft direct baat bij de ontwikkeling van de centrale publieke ruimte en ziet hun (soms letterlijke) investering in de loop der jaren terugvloeiën in hun eigen geluk en/of portemonnee. Dit effect blijft ons inziens niet alleen beperkt tot de centrale publieke ruimte, maar sijpelt verder de omgeving in.

5. En verder

Elke plek, elke opgave vraagt om een andere oplossing en daarmee ook (soms) om een andere methodiek. Met deze paper pleiten wij er niet voor om iconische opdrachten zoals het Eye Filmmuseum vanuit een programmeringsstrategie te ontwikkelen. Wij pleiten wel om vaker te onderzoeken of een gedeelde publieke ruimte het uitgangspunt zou moeten zijn voor herontwikkeling vanuit een breed partnerschap. Deze werkwijze is overigens geen ‘quick fix’. Het bouwen van een ‘Coalition of the Willing’ en het stapsgewijs herontwikkelen van een gebied vanuit de korte termijn kost tijd. Bovendien vereist het creëren van een breedpartnerschap voor planontwikkeling en -uitvoering specifieke ‘skills’. Veelal blijkt een onafhankelijke partij nodig die geen geschiedenis heeft met de diverse belanghebbenden. Ook wij ervaren dat we vaak als buffer moeten optreden tussen verschillende meningen en een regierol moeten pakken op het nemen van cruciale beslissingen die in het grotere geheel het beste resultaat gaan opleveren.

We hebben de afgelopen jaren veel kennis opgedaan voor het werken in een breed partnerschap. De komende jaren blijven we onderzoek doen naar het herontwikkelen van gebieden vanuit zijn publieke ruimten. We willen beter weten waarom bepaalde pleinen en parken ‘werken’ en anderen niet, welke rollen de eindgebruikers hierin op zich willen nemen en hoe je dit verder kan verduurzamen. Onderdeel van ons onderzoek is de toolkit die we aan het ontwikkelen zijn: *“Fluxkit is a physical toolbox for engaged citizens to collaboratively create programmes for their public spaces.”*. Hiermee kan iedereen –mits de opgave niet al te ingewikkeld is- aan de slag met het in gezamenlijkheid verbeteren van hun gedeelde omgeving, ook buiten Nederland. Met de hieraan gekoppelde website kunnen we de toolkit verder perfectioneren en creëren we –dat is de droom- een verbonden community die werkt aan inspirerende en inclusieve publieke ruimten over de hele wereld.

Maatschappelijk rendement met landbouw-talent

Ruimte voor boeren en stedelingen

Eva Kerselaers, Elke Vanempten, Anna Verhoeve en Elke Rogge

Stellingen

- 14,2% van de landbouwruimte wordt ingenomen door niet-agrarische functies.
- Enkel op basis van correcte data over het feitelijk ruimtegebruik in Vlaanderen kan het maatschappelijk debat rond het aansturen van deze functies gevoerd worden.
- De huidige strategieën voor het behoud van open ruimte en/of landbouwruimte bieden geen waterdichte garanties. Een evaluatie van de huidige strategieën en beleidsinstrumenten dringt zich op.
- Behoud van de open ruimte is een gezamenlijke uitdaging, zowel voor voedselproductie, recreatie als biodiversiteit.
- Ruimte voor experiment is noodzakelijk. De Pilootprojecten Productief Landschap tonen aan dat ook individuele actoren zoals de boer, stedelingen, tuineigenaars, paardenliefhebbers en ondernemers een rol kunnen spelen in het kwalitatief vormgeven van de open ruimte.

Bekijk het [filmpje](http://www.ilvo.vlaanderen.be/language/nl-BE/NL/Pers-en-media/Videos/Open-ruimte-open-blik#.VvQDMsv2a70) over dit onderzoek! (<http://www.ilvo.vlaanderen.be/language/nl-BE/NL/Pers-en-media/Videos/Open-ruimte-open-blik#.VvQDMsv2a70>)

ILVO – Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek – Eenheid Landbouw & Maatschappij
Burg. Van Gansberghelaan 115 bus 2, 9820 Merelbeke / eva.kerselaers@ilvo.vlaanderen.be / 09/272
23 65

Maatschappelijk rendement met landbouw-talent

Ruimte voor boeren en stedelingen

Inleiding

Steden groeien in ijtempo. Voorspellingen tonen dat tegen 2020 meer dan 80% van de Europese bevolking in steden zal wonen (EEA, 2006). Hoe groter de steden worden, hoe belangrijker de rol van de open ruimte zowel in als rond de stad. Deze open ruimte, en zijn stadsnabije landbouw, vormen immers de groene long voor de steden. Ze zijn belangrijk in het licht van klimaatverandering, om het hitte-eilandeffect te temperen of overstromingen op te vangen. Ze zorgen voor biodiversiteit en vormen het landschap waarin stedelingen ontspannen en recreëren. Bovendien produceren deze ruimtes voedsel voor de inwoners van de stad. Hoewel we niet verwachten dat de open ruimtes in en rond steden aan de volledige voedselbehoefte van een stad kunnen voldoen, zien we wel een vernieuwde interesse vanuit de steden in voedselproductie. Stedelingen willen steeds vaker betrokken zijn bij de productie van hun voedsel. Getuige daarvan de vele stadslandbouwinitiatieven en de lokale voedselstrategieën (“local food strategies”) die overal ter wereld en ook in Vlaanderen worden opge maakt.

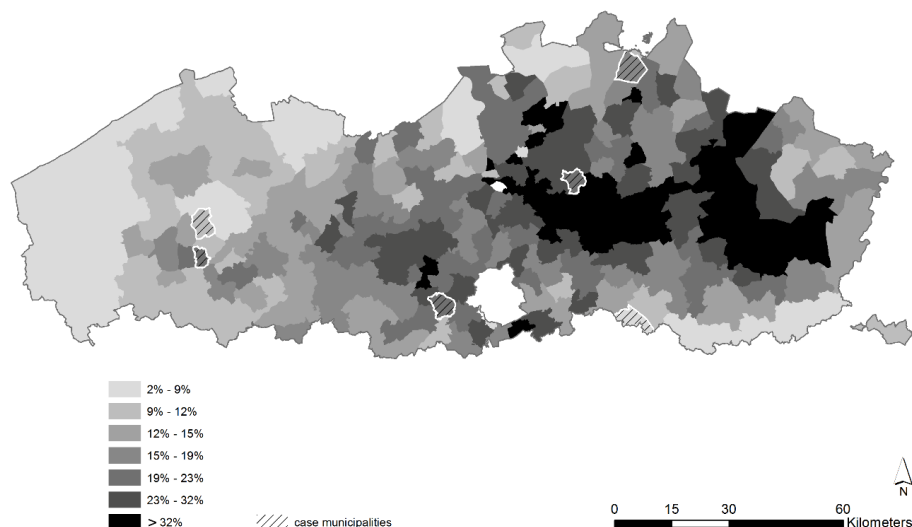
Nochtans staat - zeker in het sterk verstedelijkte Vlaanderen - open ruimte steeds meer onder druk. Vruchtbare gronden en gezonde bodems worden gestaag gebetonneerd en ingenomen door allerlei activiteiten. Eerder onderzoek toonde dat dagelijks ongeveer zes hectare open ruimte zou ingenomen worden door bebouwing (Poelmans et al., 2014). Als we niet ingrijpen versnippert en verdwijnt onze open ruimte aan een snel tempo. In deze bijdrage focussen we op een andere transformatie die een belangrijke rol speelt als het gaat over open ruimte: het gebruik van landbouwland door tuinen, hobbydieren en niet-agrarische economische ondernemingen. We introduceren hiervoor de term ‘virtueel landbouwland’: het agrarisch bestemd gebied dat in de feiten een niet-agrarisch landgebruik heeft. Met de term ‘virtueel’ verwijzen we naar de discrepantie tussen het feitelijk landgebruik en de oppervlakte-cijfers zoals weergegeven in ruimteboekhoudingen. We geven cijfers die het ruimtelijk belang van deze niet-agrarische ruimtegebruiken aantonen en roepen op tot een maatschappelijk debat rond het aansturen van deze activiteiten. Vervolgens gaan we op zoek naar creatieve oplossingen voor de open ruimte. Hoe kunnen landbouwers bijdragen aan het behoud van open ruimte? Wat kunnen individuele tuineigenaars, paardenliefhebbers en rurale ondernemers doen? Hoe kunnen we dankzij experimenten en de kracht van het voorbeeld –zoals de Pilootprojecten Productief Landschap– knelpunten in kaart brengen, maar vooral ook inspireren?

1. Virtueel landbouwland

Residentialisering, verrommeling, vertuining, verpaarding, ... Het zijn slechts enkele van de termen die gebruikt worden om de verandering (bedreiging?) van onze open ruimte te beschrijven. In recent onderzoek probeerden we meer grip te krijgen op deze transformaties: Hoe belangrijk zijn deze transformaties in termen van oppervlakte? En komen ze overal in Vlaanderen (in gelijke mate) voor?

1.1 Resultaten

Ons onderzoek (Verhoeve et al., 2015) toont dat gemiddeld 15% van het agrarisch bestemd gebied geen geregistreerd landbouwgebruik kent. Het is dus 'Virtueel landbouwland'. Dit percentage verschilt van gemeente tot gemeente (Fig. 1). We zien duidelijk hogere percentages in de provincie Antwerpen en het noorden van de provincie Vlaams-Brabant en lagere percentages in de provincie West-Vlaanderen, met name in de Westhoek, en in het noorden van de provincie Oost-Vlaanderen.



Figuur 1: Het aandeel van het agrarisch bestemd gebied dat géén geregistreerd landbouwgebruik kent, is gemiddeld 15%. Het percentage verschilt binnen Vlaanderen van gemeente tot gemeente (Bron: Verhoeve et al., 2015)

Een gedetailleerd morfologisch onderzoek in vijf Vlaamse gemeenten wijst op een grote diversiteit aan landgebruiken binnen het agrarisch bestemd gebied. We zien natuur en bos, tuinen, niet-agrarische economische activiteiten (NAEA) en andere gebouwen. Gemiddeld zouden tuinen 6,2% van het agrarisch gebied innemen, niet-agrarische ondernemingen 0,9%, natuur 0,4% en bos 1,5%. Samen goed voor 10,7% van het agrarisch gebied (Tabel 1). In het onderzoek van Verhoeve et al. (2015) werd niet onderzocht welke oppervlakte paardenweides innemen, maar volgens berekeningen op basis van het onderzoek van Bomans (2011) zou 7% van het agrarisch gebied gebruikt worden als paardenweide. Tabel 1 toont de cijfers per gemeente. We zien daarbij grote intergemeentelijke verschillen. De uitdaging is dus voor elke gemeente en regio anders.

Tabel 1: Overzicht van de niet-agrarische landgebruiken in agrarisch bestemd gebied binnen 5 case studie gemeenten (Bron: Verhoeve et al., 2015)

	Niet-agrarisch landgebruik (% van het agrarisch bestemd gebied)							Agrarisch landgebruik (% van het agrarisch bestemd gebied)				Subtotaal	Ongekend
	Natuur	Bos	Tuin	NAEA *	Gebouw	Ander	Subtot.	Serre	Akker	Weiland	Agrarisch gebruik**		
Berlaar	0,5	2,2	6,8	1,05	0,1	2,4	13,0	0,87	1,87	6,2	77,5	86,4	0,5
Hoegaarden	1,5	0,6	1,8	0,1	0,0	0,9	5,0	0,09	1,38	1,1	92,1	94,7	0,3
Ingelmunster	0,0	0,2	9,9	2,3	0,4	3,2	16,0	0,13	1,39	3,2	78,6	83,3	0,7
Lennik	0,0	2,2	10,04	0,7	0,1	0,6	13,7	0,01	1,57	7,3	77,1	86,0	0,4
Merksplas	0,2	3,6	4,2	0,5	0,2	1,1	9,9	0,20	1,77	2,5	85,0	89,5	0,6
Pittem	0,0	0,2	4,4	0,9	0,2	1,1	6,9	0,19	0,79	1,5	90,5	93,0	0,1
Average	0,4	1,5	6,2	0,9	0,2	1,5	10,7	0,2	1,5	3,6	83,5	88,8	0,4

*NAEA = niet-agrarische economische activiteit

** Geregistreerd agrarisch gebruik volgens de ALV-databank, dit aandeel werd niet meegenomen in de morfologische studie.

Vaak wordt gedacht dat deze transformaties “typisch Vlaams” zijn, maar dat is niet zo.

Literatuuronderzoek leert ons dat men in heel West-Europa geconfronteerd wordt met een toenemend niet-agrarisch landgebruik op het platteland. Dit zowel in dicht bevolkte en sterk verstedelijkte regio's zoals Nederland (van der Vaart 2005; Markantoni and Strijker, 2012) en Denemarken (Busck et al., 2008; Præstholm and Kristensen, 2007), als in minder dichtbevolkte gebieden zoals in Spanje (Dal Sasso and Caliandro, 2010) en Zweden (Olsson et al., 2015). Daarbij wordt gewezen op vergaande socio-economische veranderingen door de toegenomen aanwezigheid van deze niet-agrarisch landgebruiken.

1.2 Methodologie

Dit onderzoek vertrok vanuit de vaststelling dat slechts een deel van het agrarisch bestemd gebied ook daadwerkelijk een geregistreerd landbouwgebruik heeft. Om inzicht te verkrijgen in het feitelijk landgebruik van de agrarisch bestemde percelen die géén geregistreerd agrarisch landgebruik hebben (in de ALV-databank), werd gebruik gemaakt van een morfologische analyse. Daarbij werden de discordante percelen systematisch morfologisch onder de loep genomen door simultane luchtfoto en Google Streetview analyse. Dit dubbel perspectief, vanuit de lucht en van de straat, liet toe een gedetailleerde kartering te maken van het feitelijk landgebruik in zes gemeenten in Vlaanderen: Berlaar, Hoegaarden, Ingelmunster, Lennik, Merksplas en Pittem. Bij de verwerking kwamen volgende hoofdcategorieën in beeld: natuur, bos, tuin, niet-agrarische economische activiteiten, gebouwen, weiland, en akkerland.

Het beschreven onderzoek focust op het agrarisch gebied. Eenzelfde analyse zou kunnen gebeuren omtrent het werkelijk gebruik van groene bestemmingen. Ook daar zou dan de vraag gesteld kunnen worden wat de impact is van deze activiteiten?

1.3 Nood aan monitoring en beleid

Gegeven het aanzienlijke ruimtegebruik van deze niet-agrarische landgebruiken is het noodzakelijk om in de toekomst deze landgebruiken op te nemen in de monitoring van het landgebruik (evoluties). De bestaande monitoring m.b.t. ruimtegebruik dient in de toekomst zodanig georganiseerd te worden

dat dit ‘verdoken’ of ongeplande ruimtebeslag ook wordt gecapteerd. Inzicht in de evoluties van deze niet-agrarische landgebruiken zullen een cruciale schakel vormen in het uitwerking van een effectief plattelandsbeleid, open ruimte- en landbouwbeleid. Inzicht in het feitelijk landgebruik versus het bestemd landgebruik geeft ook bijkomende inzichten op ‘druk’ op en ‘multifunctioneel’ gebruik van de open ruimte. De ontwikkelde methodes bieden bijgevolg mogelijkheden voor zowel de monitoring van het feitelijk ruimtebeslag, de druk alsook het multifunctionele gebruik van de open ruimte.

De cijfers over het niet-agrarisch gebruik van agrarisch bestemd gebied tonen dat de huidige strategieën voor het behoud van open ruimte en/of landbouwruimte geen waterdichte garanties bieden. Er is nood aan een evaluatie van de huidige strategieën en beleidsinstrumenten. De niet-agrarische activiteiten in agrarisch bestemd gebied creëren niet alleen een druk op het landbouwkundig functioneren, maar evengoed op andere vitale functies die de open ruimte voor de maatschappij vervult. We kennen allemaal wel plekken waar een grondwerker of transportfirma in een voormalige hoeve gehuisvest is en waar buitenopslag van machines en materiaal en/of vervoersbewegingen de leefbaarheid en omgevingskwaliteit onder druk zetten. Grote privé-tuinen door hoge hagen omzoomd zorgen ook voor een steeds meer gesloten landschap.

Een maatschappelijk debat dringt zich dan ook op: waar willen we naartoe met onze voedselproductie, waar kunnen nieuwe woonplekken nog vorm krijgen, hoe gaan we om met niet-agrarische economische ondernemingen in het agrarisch gebied en welke plaats krijgen veelal private activiteiten zoals tuinen en paardenweides? Dit hoeft niet per sé te betekenen dat deze ruimtegebruiken ongewenst zijn. Maar men kan zich bijvoorbeeld wel de volgende vragen stellen: Moeten deze landgebruiken ingeperkt worden? Kunnen we ze sturen naar gepaste locaties? Kunnen we individuele eigenaars stimuleren om een meerwaarde te bieden voor de open ruimte en de collectieve doelstellingen (bijvoorbeeld aantrekkelijk landschap, hoge biodiversiteit, lokale voedselproductie, ...). En hoe doen we dit? Een pasklaar antwoord op deze vragen kunnen we vandaag niet bieden en zal nog heel wat onderzoek vergen. Maar laat ons starten door samen na te denken over waar deze activiteiten het best passen en hoe we ze op een slimme en doelbewuste manier kunnen inzetten.

2. Zoektocht naar creatieve oplossingen

Het lijkt duidelijk dat de resterende open ruimte vrijwaren van de negatieve impact van een verdere verstedelijking een algemeen maatschappelijk belang is, maar een evidentie is het allerm minst. Heel wat actoren hebben nochtans een gedeelde verantwoordelijkheid in het behouden en versterken van een vitaal platteland. Beleidsmakers en stedenbouwkundigen bijvoorbeeld kunnen een belangrijke bijdrage leveren door hun stedelijke perspectief te verruimen en steden te beschouwen als onderdeel van een veel ruimer ecosysteem. Maar ook landbouwers en andere individuele grondeigenaars kunnen hun steentje bijdragen. Door individuele doelstellingen uit recreatie, natuurontwikkeling, voedselproductie, ruraal ondernemerschap, en andere samen te brengen kan een sterker geheel gecreëerd worden. De inzet van creatief denken samen met heel wat andere partners in nieuwe vormen van co-productie kan synergiën en collectieve winsten doen ontstaan. Dergelijke synergiën worden vandaag reeds verkend binnen de ‘Pilotprojecten Productief Landschap’. Deze projecten streven er naar maatschappelijk relevante innovaties binnen de landbouw met een duidelijke ruimtelijke impact te realiseren. We zijn ervan overtuigd dat er meer van dit soort creatieve denkoefeningen nodig zijn waarbij expertise uit verschillende hoeken wordt samengelegd en waar mensen over het muurtje durven kijken en vastgeroeste ideeën over “de anderen” kunnen loslaten.

2.1 Maatschappelijk rendement door landbouwtalent

Het behoud van de open ruimte kan mee gemaakt en gerealiseerd worden via de landbouwer. Vandaag gebruiken landbouwers zo'n 45% van de Vlaamse oppervlakte. Indien deze oppervlakte op een duurzame manier bewerkt wordt, kan het behoud van landbouwgrond dus een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van open ruimte. Op die manier creëert landbouwtalent maatschappelijk rendement: de landbouw neemt daarbij een centrale rol op, als producent van lokaal voedsel, maar ook als beheerder van de open ruimte, als leverancier van een interessant landschap, als betrokkene in de plattelandsgemeenschap, als producent van groene energie, ... We zien steeds meer initiatieven waarbij landbouwers deze richting inslaan, of waarbij nieuwkomers een landbouwbedrijf opstarten volgens deze principes.

Helaas blijken landbouwers geen Superman of Supervrouw. Bij de zoektocht naar verduurzaming en verbreding botsen ze op heel wat hindernissen. Een vergelijkend onderzoek naar stads nabij landbouw in Kortrijk en Gent bracht een aantal van deze hindernissen in beeld (Rogge et al., in press; Lierman et al., 2015). Eén hindernis is een gebrek aan expertise. Wanneer je pakweg een hoevewinkel start heb je een divers pakket aan kennis en talent nodig. Consumenten zorgen bijvoorbeeld niet altijd voor een constante afname. In de zomer, net op het ogenblik dat de landbouwproductie het grootst is, zijn ze massaal op vakantie. Op regendagen zullen ze niet langsgefietst komen. Hoe leid je dat in goede banen? Hoe kan je consumenten blijvend warm maken voor je product? En hoe zorg je er in de eerste plaats dat de consumenten op de hoogte zijn van je initiatief? Hoe maak je een onderbouwd marketing- en managementplan? Deze nood aan een verbrede kennis stelt zich natuurlijk niet alleen voor de verkoop van lokale producten maar ook voor elke vorm van innovatieve bedrijfsvoering zoals hoevetoerisme, natuur- of landschapsbeheer, energieproductie,...

Een tweede hindernis is de financiering. Iets nieuw opstarten of een bestaande activiteit verduurzamen kost doorgaans heel wat geld, voor het aanpassen van gebouwen, voor nieuwe machines, voor professionele ondersteuning, voor landbouwgrond, ... Als er al middelen beschikbaar zijn, dan zijn die middelen vaak versnipperd over vele kleine subsidiekanalen en instanties. Daarenboven komt er vaak heel wat schrijftalent en papierwerk bij kijken alvorens je toegang krijgt tot deze middelen. En dan is er nog de tegenstrijdige en complexe wetgeving. Je mag bijvoorbeeld hoevetoerisme uitbouwen, maar als die activiteit heel succesvol wordt en je verdient meer aan het hoevetoerisme dan aan je landbouwproducten, dan wordt je een zonevreemde activiteit in agrarisch gebied. Of openbare instellingen zoals stadsscholen of ziekenhuizen die lokaal voedsel willen promoten komen in conflict met de Europese mededingingswet die "lokaal" niet toelaat als aankoopcriterium. Om dergelijke hindernissen op te lossen moeten bovendien vaak heel wat administraties samengebracht worden, wat niet altijd tot de mogelijkheden van een individuele ondernemer behoort.

Als we willen gebruik maken van het landbouwtalent moeten er dus nog hindernissen weggewerkt worden. De oplossingen die nu voorgedragen worden, vragen nog extra denkwerk en inspanningen. We moeten onze krachten bundelen en vanuit verschillende hoeken aan oplossingen werken.

2.2 De kracht van het individu

De cijfers die we in het eerste hoofdstuk op een rijtje zetten, tonen dat ook particuliere tuineigenaars, paardenliefhebbers en ondernemers samen een aanzienlijk deel van onze open ruimte bezitten en beheren. Tot op heden is er echter heel weinig aansturing van deze private lapjes grond. Nochtans moet het mogelijk zijn een aantal van de open ruimte doelstellingen te behalen door deze mensen meer

en beter te betrekken. We willen deze individuele actoren dan ook oproepen om actief bij te dragen aan het behoud van de open ruimte, aan een aantrekkelijk landschap, hoge biodiversiteit, lokale voedselproductie, ...

Hoe kunnen we dat doen? Door landeigenaars te beschouwen als een mogelijke partner in de realisatie van onze doelen. Door verschillende actoren met elkaar in contact brengen. Bijvoorbeeld landbouwers en paardeneigenaars laten overleggen waar er plaats is voor paarden, al dan niet in het landbouwgebied. Door tuinliefhebbers zonder tuin in contact brengen met tuineigenaars die geen tijd of zin hebben om hun tuin intensief te gebruiken. Door mensen die een CSA willen opstarten in contact te brengen met eigenaars van ongebruikte serres of grond nabij de stad. Door ecologisch tuinbeheer of landschappelijk aantrekkelijke en ecologisch waardevolle paardenweides te stimuleren. Door experimenteeruimte te creëren voor innovatieve beleidsinstrumenten. Door ...?

Er is veel mogelijk als we de kracht van al die individuen samenbrengen. Maar er is nog werk aan de winkel om uit te zoeken hoe we dit kunnen stimuleren en aansturen in de gewenste richting. Eén van de manieren om dat te realiseren is alvast ruimte geven aan experiment.

2.3 Ruimte voor experiment: Pilotprojecten 'Productief Landschap'

Zaken in verandering brengen en transformeren, betekent ook innoveren. Dat vergt durf, openheid, en ruimte voor experiment. Experimenten bijvoorbeeld die over de scheiding van stad en platteland heen werken. Kijkend naar Vlaanderen vandaag, maar ook historisch gezien, zijn stad en platteland, open en bebouwde ruimte, en de typische functies eraan verbonden niet noodzakelijk elkaars tegengestelden. Integendeel, het zijn cruciale delen van eenzelfde geheel. Open ruimte bijvoorbeeld is overal aanwezig, in de stad, op het platteland, en overal daartussenin. Hetzelfde geldt voor verstedelijking. De roep om een hernieuwde integratie van deze systemen en om een positief in plaats van defensief verhaal klinkt steeds luider. Onze hedendaagse ruimte vraagt om innovatieve en samenhangende antwoorden die de klassieke dogma's overstijgen. Laten we daarbij niet vergeten dat de eeuwenoude fysische, ecologische, landbouwkundige en landschappelijke logica's een waardevolle bron van kennis vormen die opnieuw ingezet kan worden. Er is bijgevolg nood aan ruimte voor experiment: beleidsruimte, ademruimte, en letterlijke ruimte.

De 'Pilotprojecten Productief Landschap' (Declerck et al 2014, Vanempten 2015) zijn een dergelijk experiment bestaande uit een intensief begeleidingstraject met inzet van ontwerp- en onderzoek voor innovatieve landbouw met een duidelijke ruimtelijke impact en maatschappelijke meerwaarde. Daarbij worden bestaande werkwijzen en kaders kritisch tegen het licht gehouden, worden nieuwe vormen van co-productie verkend om synergiën en collectieve winsten te doen ontstaan, en wordt creatief denken in de vorm van ontwerp- en onderzoek ingeschakeld om de zoektocht naar het moeilijke evenwicht tussen innovatieve maar realiseerbare oplossingen te begeleiden.

Voor deze Pilotprojecten sloeg een partnerschap bestaande uit het Team Vlaams Bouwmeester, het Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek (ILVO), het Departement Landbouw en Visserij, Ruimte Vlaanderen, en de Minister van Landbouw de handen in elkaar. Vijf projecten genieten intussen van een advies- en expertisebegeleiding met als doel concrete uitvoering van het innovatieproject. Dit zijn de dakserre van onderzoekscentrum Inagro op de REO Veiling in Roeselare, het landbouwpark Tuinen van Stene in Oostende, collectieve bioboerderij De Kijfelaar in Herentals,

vleesveeboerderij Hoeve De Waterkant in Herk-de-Stad, en voormalige woonuitbreiding Stadslandbouw Maasmechelen.

De initiatiefnemers van deze projecten bestrijken het hele pallet van publieke tot private actoren, van gemeenten, publieke instellingen, tot individuele families en boeren. Bij de projecten zijn daarnaast ook heel wat andere actoren van diverse pluimage betrokken en mikken ze op heel verscheiden doelpublieken waaronder de stedeling, de tuinliefhebber, de recreant, de consument, de ondernemer.

Hoewel binnen deze Pilotprojecten de landbouwsector centraal staat, blijft de reikwijdte niet beperkt tot louter landbouw. Landbouw is een belangrijke gebruiker en beheerder van open ruimte, maar opereert niet in een vacuüm. Hoewel het huidige gebruik van de open ruimte vaak al zeer productief is, vallen er nog heel wat maatschappelijke winsten te halen door een meer geïntegreerde aanpak. Bijvoorbeeld door opzoeken van synergiën, het sluiten van kringlopen, en door allianties aan te gaan met de consument, de stedeling, maar evengoed tussen boeren onderling.

Dit traject toont aan dat ook individuele actoren zoals de boer, stedelingen, tuineigenaars, paardenliefhebbers en ondernemers een belangrijke rol kunnen spelen in het vrijwaren en beheren van open ruimte. Samen kunnen we een open ruimte creëren waar functies zoals voedselproductie, recreatie en biodiversiteit samengaan in plaats van elkaar verdringen. Een cruciale sleutel voor de toekomstige leefbaarheid van de steden ligt immer in het succes van de open ruimte.

Conclusies

Met de toenemende verstedelijking, neemt ook de rol en het belang van kwalitatieve open ruimte toe. Het verleden leert dat de bestaande strategieën voor het behoud van open ruimte en/of landbouwruimte (bijv bestemmingsplanologie en juridische afdwingbaarheid) echter geen waterdichte garanties bieden. Een evaluatie van de huidige strategieën en beleidsinstrumenten dringt zich bijgevolg op.

We stelden vast dat vandaag heel wat transformaties gaande zijn in de open ruimte die de kwaliteit ervan mogelijks hypothekeren, of die kansen bevatten die momenteel onderbenut zijn. Zo wordt bijvoorbeeld 14,2% van de landbouwruimte ingenomen door niet-agrarische functies. Dat hoeft niet direct een probleem te zijn, maar de monitoring ervan is fundamenteel om een goed beleid te kunnen uittekenen, voeren, en behouden. Bovendien vergt en verdient de vraag hoe met dergelijke transformaties omgaan wel enig debat. Enkel op basis van correcte data over het feitelijk ruimtegebruik in Vlaanderen kan het maatschappelijk debat rond het aansturen van dergelijke transformaties en functies ten gronde gevoerd worden. Het behoud van open ruimte is immers een gezamenlijke en dus maatschappelijke uitdaging, en belang zowel voedselproductie, recreatie als biodiversiteit en vele anderen aan.

Niet alleen nadenken over hoe de individuele doelstellingen uit recreatie, natuurontwikkeling, voedselproductie, ruraal ondernemerschap, ... samengebracht kunnen worden tot een sterker geheel is cruciaal, maar ook het geven van ruimte voor creatief experiment. Experimenten kunnen immers voorlopers van effectieve verandering zijn. Via dergelijk creatief denken in co-productie kunnen synergiën, collectieve winsten én gemeenschappelijke actie ontstaan. Dergelijke synergiën worden reeds verkend binnen de 'Pilotprojecten Productief Landschap'. Dat experiment maakt alvast duidelijk dat ook individuele actoren zoals de boer, stedelingen, tuineigenaars, paardenliefhebbers en

ondernemers een rol kunnen spelen in het kwalitatief vormgeven van de open ruimte. En het toont aan dat landbouwtalent met hulp van ontwerptalent heel wat maatschappelijk rendement kan creëren: de landbouw neemt in de Pilotprojecten Productief Landschap een centrale eerder dan sectorale rol op, als producent van voedsel, maar ook als beheerder van de publieke ruimte, aangevuld en ondersteund door andere disciplines en expertises.

Referenties

- Bomans, K., 2011. Revisiting Dynamics and Values of Open Space. The case of Flanders. PhD. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 180 pp.
- Busck, A.G., Kristensen, S.P., Praestholm, S., Primdahl, J., 2008. Porous landscapes. The case of Greater Copenhagen, Urban forestry and Urban Greening 7, 145-156.
- Dal Sasso, P., Caliandro, L.P., 2010. The role of agro-industrial buildings in the study of rural territory. Landscape and urban planning 96 (3), 146-162.
- Declerck, J., Vanempen, E (ed.), Swinnen, P., Devoldere, S., Hertveld, T., Bergers, J., Segers, T., Buyse, F., Vincke, F., Relaes, J., Rogge, E (ed.) & Lauwers, L (ed.) 2014, Pilotprojecten Productief Landschap. Stuurgroep Pilotprojecten Productief Landschap, Brussel, Vlaams Bouwmeester.
- EEA (European Environment Agency), 2006. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA report 10/2006, Copenhagen
- Lierman, S., Huygebaert, B., Wellens, C., Rogge, E., Kerselaers, E., Desein, J. (2015). Visie op landbouw in de stedelijke omgeving van Gent 2030. Compacte samenvatting van de onderzoeksresultaten. Studie uitgevoerd in opdracht van Stad Gent door SumResearch, ILVO en Paul de Graaf.
- Lierman, S., Vandekerckhove, B., Huygebaert, B., Wellens, C., De Pau, J., Rogge, E., Desein, J., Kerselaers, E., Prové, C. (2015). Visie op landbouw in de stedelijke omgeving van Gent 2030 en de ruimtelijke vertaling ervan. Studie uitgevoerd in opdracht van Stad Gent door SumResearch, ILVO en Paul de Graaf.
- https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/20150324_NO_Eindrapport%20Visie%20op%20Landbouw%20-%20kv.pdf
- Markantoni, M., Strijker, D., 2012. Side Activities of Non-Farmers in Rural Areas in the Netherlands. Urbani izziv, 23 (2), 76-86.
- Olsson, G., Bruckmeier, K., Wästfelt, A., 2015. Peri-urban agricultural transformations in Gothenburg, Sweden. Case study report RETHINK project.
- Poelmans, L., Engelen, G., 2014. Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag. Studie uitgevoerd door VITO.
- Praestholm, S., Kristensen, S.P., 2007. Farmers as initiators and farms as attractors for non-agricultural economic activities in peri-urban areas in Denmark. Danish Journal of Geography 107(2), 13-27.
- Rogge, E., Kerselaers, E., Prové, C., in press. Envisioning opportunities for agriculture in peri-urban areas. In: Andersson K., Sjöblom S., Granberg L., Ehrström P., Marsden T. (Eds.) Metropolitan Ruralities - Research in Rural Sociology and Development. Volume 23. Emerald Group Publishing

Verhoeve, A., Dewaelheyns, V., Kerselaers, E., Rogge, E. , Gulinck, H., 2015. Virtual farmland: grasping the occupation of agricultural land by non-agricultural land uses. *Land Use Policy* 42, 547-556.

van der Vaart J.H.P., 2005, Towards a new rural landscape: consequences of non-agricultural re-use of redundant farm buildings in Friesland, *Landscape and Urban Planning* 70 (1-2), 143-152.

Vanempten, E (ed.) 2015, *Pilootprojecten Productief Landschap: Oproep Ontwerpteam*s. Stuurgroep Pilootprojecten Productief Landschap, Brussel, Vlaams Bouwmeester.

www.productieflandschap.be

Via deze link kunt u het filmpje bekijken: <http://www.ilvo.vlaanderen.be/language/nl-BE/NL/Pers-en-media/Videos/Open-ruimte-open-blik#.VvFoYcv2a70>

Segmentatie van werklocaties toegepast op verschillende uitgangssituaties

Inge Penninx, Sophie De Mulder, Jan Zaman

Stellingen

- de beleidspraktijk in ruimtelijke ordening kan worstelt met transformatie
- Een betere kennis van het belang van individuele bedrijven op werklocaties is nodig
- Een betere kennis van het belang van individuele bedrijven op werklocaties is nodig

Vlaamse Overheid
Ruimte Vlaanderen
Koning Albert II-laan 19 bus 12, 1210 Brussel
Afdeling onderzoek en monitoring

Segmentatie van werklocaties toegepast op verschillende uitgangssituaties

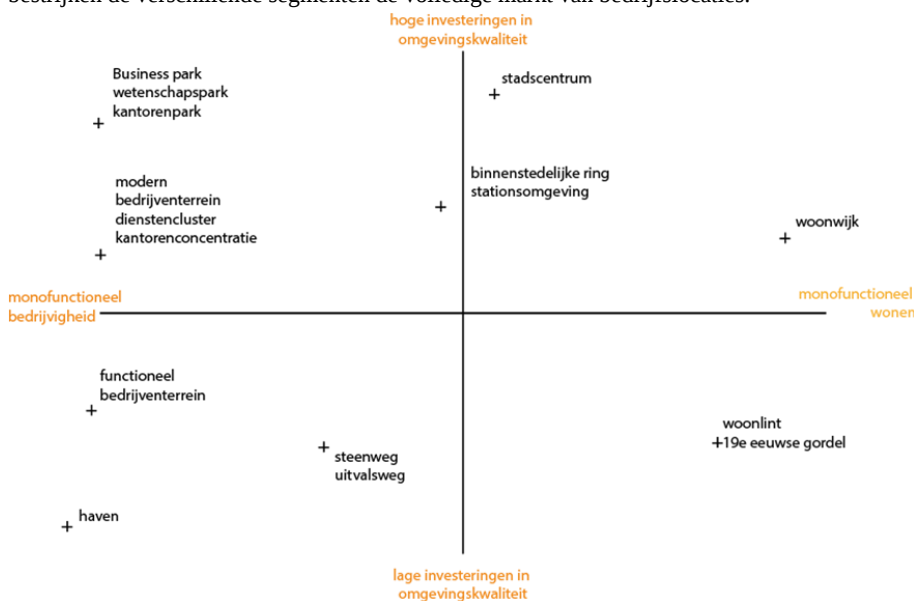
Inleiding

Situering van de segmentatie van werklocaties via differentiatie in verweving en investeringsniveau

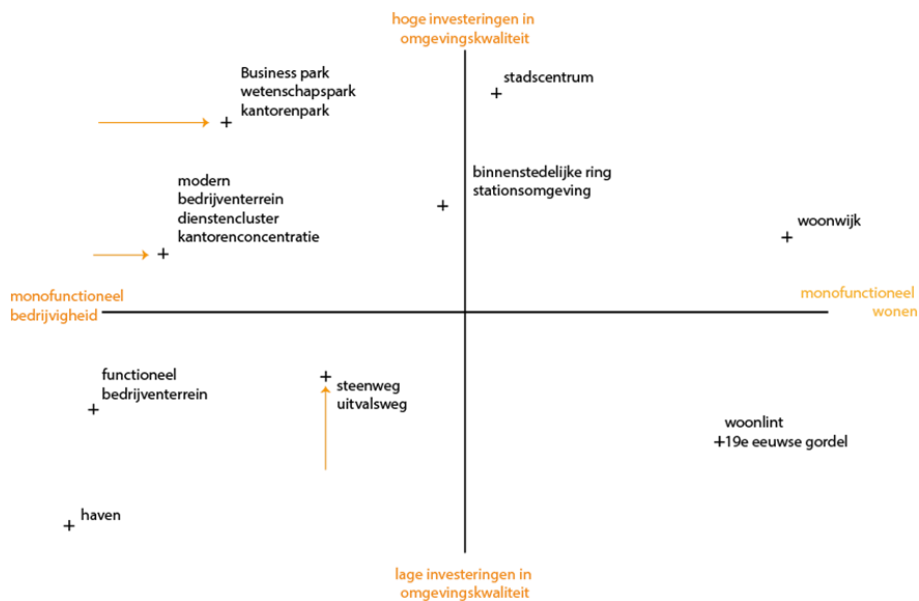
In 2015 werd de opdracht ‘Segmentatie van werklocaties in Vlaanderen – een conceptuele verkenning’ afgerond. Deze opdracht werd uitgevoerd door RoyalHaskoningDHV in opdracht van Ruimte Vlaanderen. Ruimte Vlaanderen was op zoek naar mogelijkheden voor een benadering van alle werklocaties in zowel bebouwde (hierna verder te noemen stedelijke) als agrarische gebieden. In de studie is gekozen voor segmentatie: opdeling aan de hand van product-marktcombinaties (van Dinteren, Muskens et al. 2015, Van Dinteren, Muskens et al. 2015). Segmentatie komt niet alleen de ruimtelijke ordening ten goede maar biedt evenzeer een economische meerwaarde: bedrijven kunnen uit een gevarieerd aanbod de ideale locatie kiezen.

Om de segmentatie in stedelijke omgeving vorm te geven is gekozen voor het combineren van omgevingskwaliteit (benaderd via investeringen in openbaar domein en publieke uitstraling) en verweving, uitgezet op het continuüm tussen monofunctioneel werken en monofunctioneel wonen, samengevat in drie schema's.

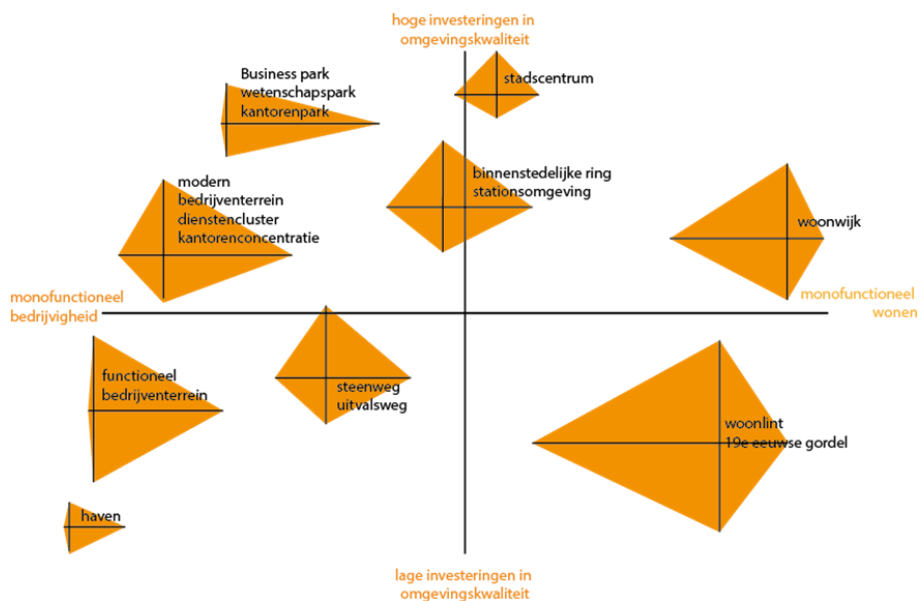
Een eerste schema vormt een synthese van bestaande typeterreinen ten aanzien van verweving en omgevingskwaliteit. Uit de gesprekken met bedrijven die recent een nieuwe locatie ingenomen hebben en ander bedrijfsonderzoek blijkt dat er een verschuiving van positie ten aanzien van beide criteria te verwachten is voor sommige vormen van bedrijfslocaties. Dat is weergegeven in het tweede schema. Het derde schema omvat het volledige gamma aan mogelijke segmenten van werklocaties. Samen bestrijken de verschillende segmenten de volledige markt van bedrijfslocaties.



Schema 1a: weergave van verschillende stedelijke omgevingen in relatie tot de mate van verweving van wonen en werken



Schema 1b: herpositionering van het modern bedrijventerrein en het business park vanuit de veronderstelling dat deze beter functioneren als er gezocht wordt naar een grotere verweving met wonen. De slechte kwaliteit van steenwegen en uitvalswegen vraagt om een hogere investering in omgevingskwaliteit (illustratief)



Schema 1c: elk segment krijgt een specifiek veld toegewezen, zodat zowel de volledige horizontale as (verweving), als de verticale as (investering voor kwaliteitsniveau te behouden) bestreken wordt

Met een dergelijke indeling kunnen overheden aan de slag om een proces in gang te zetten dat is gericht op het in beeld brengen van de aanbodsegmenten in een stedelijke omgeving, of in Vlaamse context binnen de nederzettingen. Dit proces dat moet leiden tot keuzes ten aanzien van investeringen in deelgebieden, waarbij die investeringen er toe moeten leiden dat – indien nodig – het betreffende ‘product’ (de locatie) kan voldoen aan de eisen van de markt (de beoogde doelgroepen).

Binnen een bepaalde werklocatie kunnen meerdere segmenten voorkomen, aangeboden worden. Het beste laat zich dit wellicht illustreren aan de hand van een bedrijventerrein. Als dit van een voldoende omvang is, dan zouden daarbinnen deelgebieden / segmenten kunnen worden onderscheiden. Het is dan bijvoorbeeld denkbaar dat de gebouwen aan de hoofdweg en aan de belangrijkste ontsluitingsweg een hoogwaardiger uitstraling hebben dan de bedrijfsgebouwen die achteraan op het terrein worden gerealiseerd. Door een werklocatie op deze wijze intern te segmenteren kunnen ook bedrijven met een rommelige uitstraling toch een goede locatie vinden tegen een geschikte prijs.

Onderzoeksofzet en onderzoeksproces

De segmentatie voorgesteld in schema1c wordt in de vervolgoopdracht verder uitgediept met behulp van zeven concrete bedrijfslocaties in Vlaanderen, verder cases genoemd. Hierop gebeurt een reflectie vanuit instrumentarium en vastgoed, ondersteund door een actief betrokken stuurgroep.

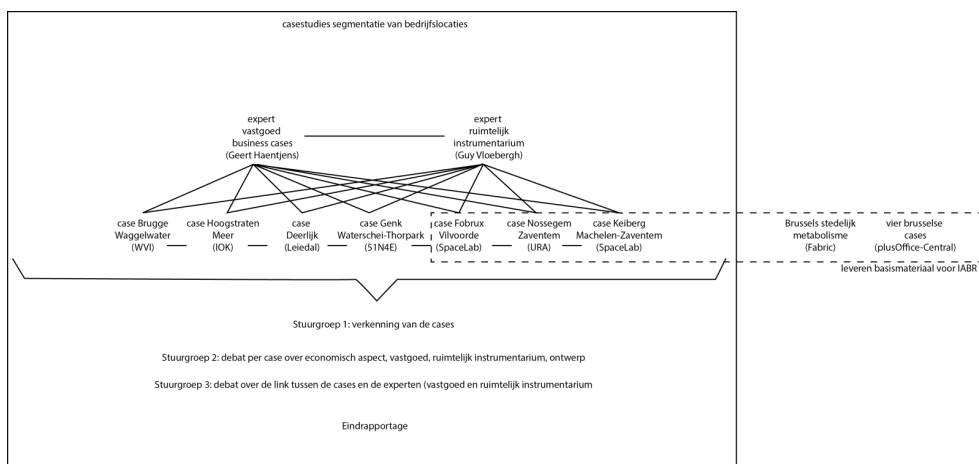
Iedere case is opgezet als een afzonderlijk onderzoek met een andere opdrachtnemer, onderzoeker. De opdracht die meegegeven is aan de onderzoekers is echter gelijk. De manier waarop de verschillende onderzoekers te werk gaan is voor de verschillende elementen vrij gelaten.

Het onderzoek bekijkt tegelijkertijd, (bvb in een iteratief proces) volgende elementen:

- het draagvlak bij de eigenaars, gebruikers en andere lokale actoren voor de geformuleerde hypothese, via gesprekken, interviews, workshops,...
- de concretisering van de transformatiedoelstelling via ontwerp en ontwerpend onderzoek
- de instrumenten die moeten ingezet worden om de realisatie mogelijk te maken
- hoe de transformatiedoelstellingen bijgesteld, aangepast of geherformuleerd moeten worden

Twee afzonderlijke onderzoeksopdrachten zijn toegekend voor synthese en kritische reflectie op de uitwerking van de zeven cases. Een eerste expert volgt de voortgang van de cases mee op, geeft sturing en input en maakt synthese en kritische reflectie vanuit ruimtelijke planning en instrumentarium. De onderzoekers van de cases worden uitgedaagd om na te denken over de eisen die ze stellen aan het instrumentarium. De reflectie kan daarom leiden tot een voorstel van mogelijkheden binnen het bestaande instrumentarium, maar kan het debat ook (verder) openen voor het herdenken van het instrumentarium in functie van de te bereiken doelen.

Een tweede expert doet hetzelfde vanuit kennis over de vastgoedmarkt en de haalbaarheid van onderliggende business-cases. De transformatiedoelstellingen in de cases worden geconcretiseerd door ze ook te omschrijven als product-markt combinaties. Daarbij worden de onderzoekers uitgedaagd na te denken over de markt van het product bedrijfslocatie dat ze creëren. Bepalende elementen zijn de nood van bedrijven uit de regio, gangbare prijzen, kosten voor transformatie,... De verzamelde informatie zal de kennis over bedrijfstvastgoed, die minder groot is dan over wonen, verrijken.



Schema 2: relatie tussen de 9 cases + relatie met IABR

Uitwisseling over cases en expertises heen, maakt essentieel onderdeel uit van het onderzoeksproces. Om de innovatie die beoogd wordt met de nieuwe benadering alle kansen te geven, is het onderzoeksproces essentieel open. Het beheersbaar maken van de begeleiding van de negen parallelle opdrachten in de organisatie van 3 gezamenlijke stuurgroepen levert een groot voordeel op. De essentiële stappen van het innovatieproces worden niet uitgedacht in een vergaderzaal van een studie bureau, noch bilateraal met alleen de opdrachtgevende overheid. De onderzoekers worden mee door een brede stuurgroep uitgedaagd buiten de comfortzone van de eigen werkwijze te stappen. In deze stuurgroep komen de onderzoekers van de sterk verschillende gebieden en actoren met andere rollen in het transformatieproces van locaties aan bod. Elk van de stuurgroepvergaderingen⁹ wordt op dusdanige wijze opgezet dat er maximale gegevensuitwisseling en ideeënuitswisseling kan gebeuren. Buiten deze vergaderingen gebeurt uitwisseling via een digitaal platform. De verschillende onderzoeksopdrachten leiden elk afzonderlijk tot een tekst, die resulteren in onderdelen van het onderzoeksrapport. Het geheel van teksten en de resultaten van het proces wordt van inleiding, conclusie en managementsamenvatting voorzien door de opdrachtgevers.

Selectie van de onderzoeksgebieden

De voor dit onderzoek geselecteerde bedrijfslocaties zijn zeer divers, door hun uitgangssituatie en door de mate waarin er al stappen gezet zijn om een nieuwe toekomst uit te zetten.

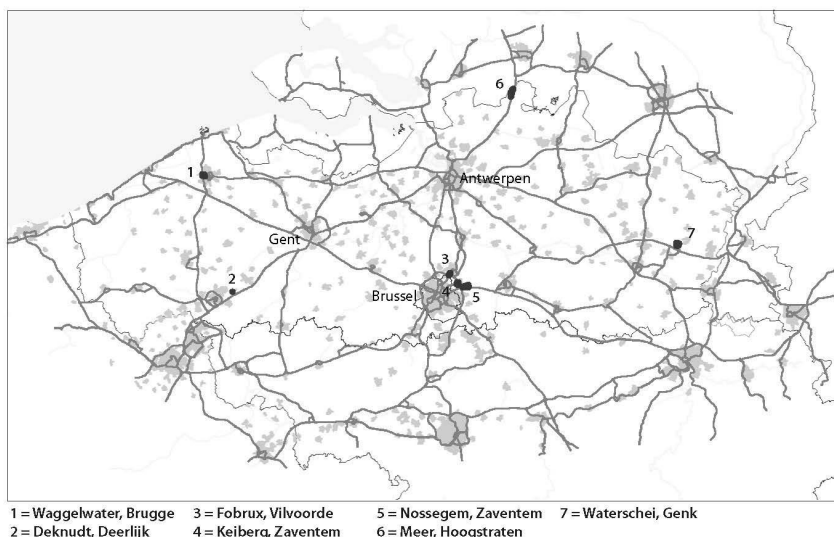
De selectie gebeurde deels op basis van praktische overwegingen, maar levert een ruim beeld van de diversiteit van toekomstvraagstukken voor bedrijfslocaties in Vlaanderen.

Belangrijkste eerste selectie-element is dat het gaat om een bestaande bedrijfslocatie. Er wordt uitdrukkelijk niet gezocht naar een profiel voor nieuwe bedrijventerreinen.

Een tweede selectie-element is de kans dat het onderzoek een extra inbreng oplevert voor actie. Het verkennen van de gebieden valt buiten het onderzoek. Het is de bedoeling dat er door het onderzoek

⁹ Aan tafel van de stuurgroep zitten verschillende expertises vanuit Ruimte Vlaanderen, agentschap ondernemen, OVAM, enkele eigenaars van private terreinen, provincie, provinciale ontwikkelingsmaatschappij, stedelijke/gemeentelijke administraties en onderzoekers of promotoren van transformatievraagstukken van bedrijfslocaties. Aan de gesprekstafel bij iedere case komen daar extra gebiedsactoren bij (kan ook in de vorm van interviews).

meer opties worden onderzocht dan in de gangbare praktijk. Echte stedelijke verwevingslocaties zijn niet opgenomen bij de cases omdat de resultaten van het onderzoek van *'LABO XX werk'*, waaraan Ruimte Vlaanderen participeert, worden verwacht gedurende het onderzoeksproces. Leerpunten uit dat onderzoek worden gepresenteerd in de stuurgroep en krijgen mogelijk een plaats in de conclusies en/of een volgend onderzoekstraject.



Figuur 3. Situering van de casegebieden (bron: ERM, GDI-Vlaanderen, eigen bewerkingen)

Twee + twee cases in T.OP-projecten¹⁰

Voor Ruimte Vlaanderen is het relevant om casegebieden te selecteren binnen de Territoriale ontwikkelingsprogramma's (T.OP) voor Centraal Limburg en Noordrand. In deze twee gebieden werkt Ruimte Vlaanderen al meerdere jaren in nauw partnerschap met andere besturen en actoren aan een vernieuwende aanpak van ruimtelijke planning. De gebieden zijn reeds goed gedocumenteerd en leveren duidelijke vragen op.

In Centraal Limburg kozen we in overleg met de stad Genk en de opdrachtgever (51N4E¹¹) voor één zeer ruime omgeving, namelijk Waterschei en Thorpark¹² als nieuwe ingreep in een bestaand stedelijk weefsel. Thorpark is een wetenschapspark en omvat onder meer Energyville, een samenwerking tussen KULeuven, VITO en Imec. Het richt zich op een tweede generatie spin-off's van kenniscentra die hoog kennisintensief zijn, maar toch ook productieruimte nodig hebben. Het wordt beheerd in relatie tot het wetenschapspark in Leuven. Dit nieuwe bedrijventerrein wordt ingevuld in een omgeving waar een ander soort bedrijfslocaties aanwezig zijn, in het stedelijke woonweefsel van de Stalenstraat en de mijncité in Waterschei. De uitdaging is de verschillende delen samen te laten functioneren, zodat enerzijds Thorpark de stedelijke voorzieningen in de omgeving krijgt die het nodig

¹⁰ Voor een omschrijving en meer informatie over T.OP Centraal Limburg en T.OP Noordrand
<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/TOPprojecten>

¹¹ <http://www.51n4e.com/page/profile>

¹² Zie ook: <http://www.thorpark.be/>

heeft, en anderzijds de economische initiatieven in de omliggende wijken versterkt worden door de nieuwe activiteiten op Thorpark.

In het partnerschap van T.OP Noordrand valt de opmaak van het territoriaal ontwikkelingsprogramma samen met de lopende herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan. De provincie Vlaams-Brabant en de POM Vlaams-Brabant zijn volop op zoek naar transformatiemogelijkheden van de verschillende types bedrijventerreinen in de Noordrand (en daarbuiten) en besloten om twee bijkomende cases te financieren binnen de segmentatiestudie. De drie cases vormen basismateriaal om samen met onderzoek naar het Brussels stedelijk metabolisme en vier andere cases in het Brussels Hoofdstedelijk gewest samengebracht te worden in het atelier “Brussels productive metropolis” in de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam.¹³

We kozen samen drie zeer verschillende terreinen, elk met een specifieke situatie en opgave. Keiberg/ParkHill (uitgevoerd door SpaceLab¹⁴) is een kantorenzone die kampt met een structurele leegstand (tot 50% van de vloeroppervlakte staat leeg). Fobrux-Fabricom (uitgevoerd door SpaceLab) is een verouderd industriegebied in de kanaalzone waar bodemvervuiling, vastgoedspeculatie, en verwaarlozing zorgen voor een negatief imago. In Nossegem (uitgevoerd door URA¹⁵) kozen we voor een groot bedrijventerrein dat relatief goed functioneert, waar zeer verschillende activiteiten (kantoren, kleinhandel, B2B diensten, productie) door elkaar voorkomen. De drie cases staan voor de uitdaging om hun rol te vinden in een snel veranderende omgeving met veel demografische groei (zowel in Brussel als in de Vlaamse Rand), en economische vernieuwing getrokken door de internationale instellingen en de logistieke mogelijkheden van het Zeekanaal, Schaarbeek-Vorming en de Luchthaven.

Drie cases aangeleverd door intercommunales voor streekontwikkeling

Voor de overige locaties is de stap gezet naar de intercommunales voor streekontwikkeling, Leiedal, WVI en IOK. Zij zijn dagdagelijks bezig met locatie-ontwikkeling en hebben een goed zicht op de vragen in de verschillende gebieden. Aan hen werd gevraagd een locatie te kiezen waar ze een scherpe vraag in verband met de toekomst konden stellen.

Leiedal heeft via het Kameleon-project¹⁶ reeds veel interessante locaties in beeld de gebracht. Voor elk van deze plaatsten hebben de ontwerpers van de intercommunale een ontwikkelingsperspectief geformuleerd. In een volgende fase wordt de stap gezet naar de realisatie. In het geval van de case Deerlijk heeft de eigenaar van het pand te kennen gegeven het pand in eigen beheer een nieuwe toekomst te willen geven. Het onderzoeksproject start waar de visies van de eigenaar en de ontwerpers met elkaar geconfronteerd wordt.

WVI¹⁷ stelde Waggelwater voor, een terrein in de omgeving van Brugge waar de klemtoon vandaag de dag ligt op de maakindustrie, in tegenstelling tot veeleer op kleinhandel en logistiek georiënteerde andere terreinen. Er is een duidelijke vraag om andere types van activiteiten toe te laten.

IOK¹⁸ koos voor de transportzone in Meer. Een herstructurering van het terrein, zeker van het eerst ontwikkelde gedeelte, komt stilaan in het vizier. De uitdaging van het terrein wordt er gekoppeld aan

¹³ http://iabr.nl/nl/projectatelier/atelier_bxl

¹⁴ <http://www.space-lab.be/spacelab/INTRO.html>

¹⁵ <http://ura.be/>

¹⁶ <http://www.leiedal.be/kameleon>

¹⁷ <http://wvi.be/nl/ondernemen>

een ander vraagstuk dat in de streek leeft, de druk die de grootschalige ontwikkeling van glastuinbouwbedrijven zet op de grondgebonden landbouw. Is ontwikkeling van glastuinbouwbedrijven in combinatie met de logistieke bedrijven haalbaar?

Tussentijdse balans

Bij het afwerken van de paper is de derde workshop net voorbij. De onderzoekers van de cases krijgen nog enkele weken tijd om hun drafrapport af te werken. De experts hebben de laatste vragen gesteld die nog moeten beantwoord worden in functie van thematische stukken. Hieronder de eerste vaststellingen en voorlopige conclusies.

De transformatiedoelstellingen nuanceren de vraag naar meer verweving

Een stap die voor alle cases moet gezet worden is er ontwerpend mee aan de slag gaan. Voor de geselecteerde (bedrijfs)locaties wordt een transformatiedoelstelling geformuleerd. Geen enkel terrein mag evolueren naar een stedelijke locatie zonder bedrijven, ook geformuleerd als behoud van bedrijfsoppervlakte. De opdracht is dat er duidelijke product-markt-combinaties voor bedrijfstvastgoed worden gegenereerd. Dit maakt onderdeel uit van de opdracht als zoektocht naar het doorbreken van de vastgoedlogica om bij transformatie steeds te kiezen voor wat het meest opbrengt, in casu woonvastgoed. De onderzoeker bepaalt voor het casegebied de positie tav verweving en investering in omgevingskwaliteit, al dan niet gedifferentieerd voor verschillende delen.

In de lijn met de opdracht en de verwachting uit de segmentatiestudie komen verweving en investering in omgevingskwaliteit in een belangrijk deel van de cases aan bod als het inzetten op meer stedelijkheid op de site. De bedrijfsgebouwen worden aangevuld met of hergebruikt voor andere functies: restaurants, voorzieningen, wonen, ruimte voor socio-culturele activiteiten. De investering in groene dooradering en betere invulling van het openbaar domein staan in het teken van een grotere omgevingskwaliteit, verweving en investeringsniveau in de omgeving vullen elkaar aan in deze gebieden. Deze voorstellen komen er voornamelijk voor de sites die zijn ingebed in de bebouwde omgeving en zich bevinden nabij de gemengde woongebieden (Deerlijk, Keiberg, Fobrux, ...).

Enkele casegebieden hebben vandaag de rol van een (mono)functioneel bedrijventerrein, dat niet zo sterk aansluit bij het gemengd woonweefsel uit de omgeving. Opvallend is dat er in verschillende van deze cases ook expliciet wordt gesteld dat meer verweving met wonen niet gewenst is. Verweving wordt er vertaald in het aantrekken van andere types van economische bedrijvigheid, die al dan niet aanvullend zijn op de huidige activiteiten (vb. serres op loodsen in Meer of zoeken naar functionele relaties tussen bedrijven in Nossegem en Thorpark). Dit sluit aan bij de conclusies van Jess Ferm (Ferm, 2014) over de situatie van betaalbaar werklocaties in Londen. Hier stelt ze dat de projecten waarin wonen en werken gecombineerd wordt, slechts een beperkt segment van bedrijven kan aantrekken, en niet in te plaats kan komen van gebieden die enkel voor economische activiteiten voorbehouden worden.

De transformatiedoelstelling voor de verschillende types van bedrijventerreinen wordt gerealiseerd door het voorzien van een groter programma op hetzelfde terrein, waarbij het kan gaan om meer bedrijfsruimte of ruimte voor extra functies. Deze rendementsverhoging kan via opsplitsing van percelen, aaneensluiten van gebouwen, punctuele verwijdering van gebouwen, herverkavelen in

¹⁸ <http://www.iok.be/industrieleid/default.aspx?th=2421>

functie van onbebouwde perceeldelen, voorzien van extra bouwlagen of verschillend gebruik van eenzelfde ruimte op een ander moment. Waar de stedelijke functies ingebracht worden levert dit ook de kans voor en de nood aan niet-bebouwde ruimte. Bij de analyse van de business-cases wordt nagegaan of daarin een evenwicht kan gevonden worden.

De beleidspraktijk in de ruimtelijke ordening worstelt met transformatie

Uit de besprekingen in de stuurgroep valt op dat vanuit de Vlaamse ruimtelijke ordeningspraktijk heel snel gedacht wordt in ‘bestemmingswijzigingen’. Uit de cases blijkt dat de grootste opgave ligt in het uitwerken van een visie en beleid voor elke locatie om zowel de werklocatie als de individuele bedrijven beter (samen) te laten functioneren. De rol van de bestemming wordt beperkt tot het uitzetten van de grote lijnen en de maatschappelijke doelen die gehaald moeten worden op de werklocatie. Vergunningenbeleid, milieubeleid, economische ondersteuning, subsidies en onderhandelde afspraken tussen overheden, eigenaars, bedrijfsleiders en terreinbeheerders zijn veel belangrijker om de transformatiedoelstellingen te halen. Doorheen de cases valt op dat wanneer een concrete eigenaar/bedrijfsleider betrokken was (Deerlijk, FobruX, en de rode kruis site op Waggelwater) de onderhandelingen over de transformatie ook echt starten, en de vragen naar bestemmingswijzigingen zeer beperkt zijn. *‘Geef ons duidelijke regels, met een onderhandelingsmarge en houd deze ook vast voor lange tijd’* stelt één van de bedrijfsleiders in FobruX, als een voorwaarde om positief met alle overheden te onderhandelen over de doelstelling van de werklocatie en het toekomstperspectief.

De beleidspraktijk waarbij veel tijd en geld door overheden geïnvesteerd wordt in het opmaken van bestemmingswijzigingen en de bijhorende effectrapportering lijkt hier haaks op te staan. De kern van de inspanning zou veeleer moeten liggen bij het onderhandelen voor het afleveren van vergunningen.

De beleidspraktijk in de ruimtelijke ordening geeft cadeaus

Het debat over de vastgoed businesscases gaf duidelijk aan hoe belangrijk het is om bij de onderhandelingen over transformatie van bestaande werklocaties bewust om te gaan met de eigen macht als overheid om herontwikkeling te sturen. De decreetswijzigingen van de afgelopen 15 jaar hebben systematisch meer mogelijkheden generiek toegelaten bij de vergunningverlening, waarbij de rol van planning langzaam uitgehold werd. Tegelijk greep men in de doorlooptijd van de vergunningsprocedure in, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om bij stedenbouwkundige vergunningen een grondige onderhandeling met een projecteigenaar te voeren. In veel gevallen heeft de (lokale) overheid niet veel marge om projecten bij te sturen als die volgens het plan voor vergunning in aanmerking komen.

De vastgoedexpert stelt dan ook dat de meerwaarde die veelal het gevolg is van de bestemmingswijziging, best zo laat mogelijk in het plannings- en vergunningstraject wordt omgezet in een verordenend plan. In ieder geval wacht men best tot de overeenkomsten met eigenaars of ontwikkelaars over de ambities en doelstellingen voor een bepaald gebied afgesloten zijn. Dit ligt in lijn met bevindingen uit de studie *‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’*, Claeys (2015) en de aanbeveling over een omgevingsbesluit.

Een betere kennis van het belang van individuele bedrijven op werklocaties is nodig

Opvallend in de verschillende cases is de beperkte beschikbare kennis over de specifieke activiteiten van bedrijven op de bedrijventerreinen. Bij de Intercommunales, Agentschap Innoveren en

Ondernemen en de provinciale ontwikkelingsmaatschappij is er wel kennis over welke bedrijven er gevestigd zijn¹⁹, maar dit zegt weinig over de concrete activiteiten en de rol van een bedrijf in de regionale economie. In de Nossegem case heeft het vrij veel tijd gevestigd om het belang van ASCO (vliegtuigonderdelen) en Toyota correct in te schatten. Wanneer de terreinbeheerder of eigenaar rechtstreeks aan tafel zit (zoals in Fobrux en Deerlijk), is er plots zeer veel kennis aanwezig. Een degelijke kennis van het economisch functioneren van de bedrijven op de werklocaties dringt zich op, zelfs voor de bedrijventerreinen, waar toch al veel geïnventariseerd wordt. In de gemengde stedelijke omgevingen (zoals bekeken in Labo XX Werk) is er zelfs geen inventaris van ruimtes die nu voor economische activiteiten gebruikt worden.

Inventarisatie en monitoring van de beschikbare en gebruikte ruimte voor bedrijvigheid is nodig, zowel op bedrijventerreinen als daarbuiten. Daarnaast zal ook het nodige inzicht in het functioneren en het belang van individuele bedrijven in hun omgeving moeten opgebouwd worden.

referenties

Claeys M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G. (2015) Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

van Dinteren, J., et al. (2015). Segmentatie van werklocaties Vlaanderen, onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Royal Haskoning DHV: 113.

van Dinteren, J., et al. (2015). "Segmentatie van werklocaties. Gezond voor ruimte en economie." Ruimte 28 dec 2015 - jan feb 2016 (economie): 6.

Ferm, J. (2014). Delivering affordable workspace: Perspectives of developers and workspace providers in London. *Progress in Planning*, 1-49.

¹⁹ Voor een overzicht van de gegevens die bijgehouden worden, zie http://magdageo.vlaanderen.be/desk/AO_PUB/

Obstakels voor ruimtelijke integratie van de arbeidsmarkt in de Brusselse metropolitane regio

een verkennende analyse

Joren Sansen, Nicolas Dewulf, Kobe Boussauw

Stellingen

1. Er bestaan aanwijzingen dat er sprake is van een groeiende sociaal-ruimtelijke mismatch tussen de woonmarkt en de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Vlaamse Rand.
2. Deze sociaal-ruimtelijke mismatch is ten dele veroorzaakt door de sociaal-ruimtelijke polarisatie van bevolkingsgroepen in de metropolitane regio, maar anderzijds ook door de onevenredige omvang van de suburbanisatie van economische activiteiten ten opzichte van de slechts langzaam groeiende woonmarkt in de Rand.
3. De daardoor veroorzaakte ‘omgekeerde’ pendelstromen winnen aan belang maar worden niet gefaciliteerd door de manier waarop het openbaar vervoer vandaag wordt uitgebaat, noch door het ruimtelijk beleid in de Rand.

VUB - Vrije Universiteit Brussel
Cosmopolis Centre for Urban Research - Department of Geography

UGent – Universiteit Gent
AMRP – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Mail: joren.sansen@ugent.be

Obstakels voor ruimtelijke integratie van de arbeidsmarkt in de Brusselse metropolitane regio

een verkennende analyse

Inleiding

Brussel kent als hoofdstad van België vele invullingen. Het is een administratief afgebakende regio die tevens fungeert als hoofdzetel van de Europese instellingen en bestaat als gewest uit negentien afzonderlijke gemeenten, waar 'Brussel' er een van is. De institutionele afbakening als Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) gaat echter voorbij aan reële ontwikkelingen en sociaal-ruimtelijke relaties met de bredere Rand rond het gewest. De realiteit toont grensoverschrijdende sociale en economische belangen met twee andere gewesten: het Vlaamse en het Waalse. Voor taal-, onderwijs- en cultuurgebonden aangelegenheden hebben de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap evenwaardige bevoegdheden over Brussel, terwijl voor economische aangelegenheden Brussel formeel op zichzelf is aangewezen. Het idee van een overkoepelende, integrerende visie voor vele van de gewestoverschrijdende sociaal-ruimtelijke problematieken is niet nieuw, maar op een aantal intergewestelijke fora na, is een proactieve samenwerking vandaag (nog) niet aan de orde.

Deze onderzoekspaper belicht de vermeende ruimtelijke discrepantie tussen de arbeids- en de woonmarkt (de zogenaamde sociaal-ruimtelijke mismatch) in Brussel en de Rand. Aan de hand van enkele verkennende analyses zullen we in deze paper aantonen dat het BHG en de Rand met contrasterende evoluties te maken hebben. Ten eerste blijkt er een toenemende sociale polarisatie en ruimtelijke segregatie binnen het BHG: centrale stadsdelen, en met name de westelijke sikkel rond het Brusselse centrum kampen met relatief lage inkomens en een toenemend aandeel laaggeschoolden waaronder steeds meer werklozen. Ten tweede bevindt de werkgelegenheidsgroei zich de laatste decennia voornamelijk in de Rand, en veel minder in het BHG zelf. Deze zogenaamde suburbanisatie van (semi)industriële, producerende en logistieke bedrijvigheid voedt de sociaal-ruimtelijke mismatch, waardoor er zich een 'omgekeerde' pendelbeweging van het BHG naar de Rand heeft ontwikkeld. Echter, het huidige openbaarvervoer-netwerk is voornamelijk gericht op inkomende pendel vanuit grote en middelgrote steden uit Vlaanderen en Wallonië. Om de toenemende omgekeerde pendel op een duurzame manier te faciliteren, is nood aan een betere afstemming van het OV tussen de Rand en het BHG. Terzelfdertijd kan ook de vraag gesteld worden of de manier waarop economische ontwikkeling en woonontwikkeling gestuurd wordt wel voldoende ruimtelijk evenwicht nastreeft.

De vermeende arbeids- en woonlocatiemismatch vormt het opzet van deze paper en wordt vanaf het tweede luik 'probleemstelling' onderzocht en gestaafd aan de hand van verkennende data en literatuur. Vanuit deze probleemstelling zullen we in een derde deel kort de te handhaven methodologie uiteenzetten aan de hand van enkele onderzoeksvragen, die de basis zullen vormen voor verder onderzoek naar de sociaal-ruimtelijke mismatch en de samenhangende 'omgekeerde' pendelstromen tussen het BHG en de Rand.

Probleemstelling

Zoals reeds in de inleiding wordt aangehaald, bezit het BHG een complexe institutionele realiteit. Diverse maatschappelijke fenomenen overschrijden de ‘harde’ institutionele gewestgrenzen met Vlaanderen (en Wallonië). Om de sociaal-ruimtelijke mismatch tussen het BHG en de Rand te duiden, hebben we geopteerd de probleemstelling te verdelen in drie. In de eerste twee delen zullen we enkele ontwikkelingen in het BHG en de Rand schetsen respectievelijk vanuit het perspectief van (1) de werknemer en (2) de werkgever. In het derde deel zal de koppeling tussen beide worden gemaakt om zodoende enkele onderbelichte aspecten in gewestoverschrijdende interactieprocessen te kunnen verklaren.

Sociaal-ruimtelijke polarisatie tussen het BHG en de Rand

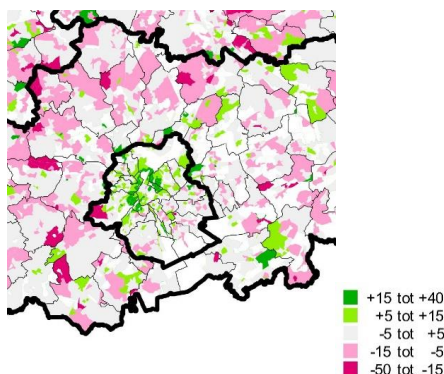
Het BHG kent, mede doordat het gebied voornamelijk grootstedelijke eigenschappen bezit, radicaal andere sociaaleconomische karakteristieken dan de twee andere gewesten. De volgende verkenning zal de huidige situatie illustreren aan de hand van enkele sociale indicatoren. De focus gaat hierbij specifiek uit naar laaggeschoolde arbeidskrachten in het BHG. De volgende indicatoren geven blijk van een aanzienlijke sociaal-ruimtelijke kloof wat betreft de inkomens- en scholingsgraad. Onderstaande figuur toont de inkomensverschillen in het BHG en de Rand: de Brusselse bevolking in de westelijke gordel staat op een eenzame ‘laagte’ en wordt omringd door beter gegoede huishoudens in de sub- en peri-urbane gordels rond het BHG (donkergroen).



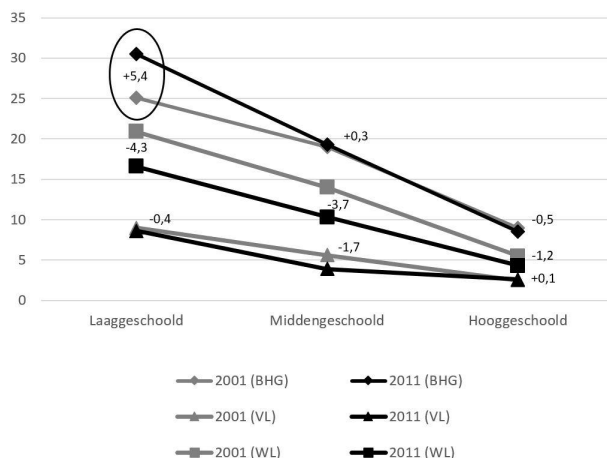
Figuur 1: het jaarlijks gemiddeld bruto-inkomen (€) per aangifte (2013) (bron: FOD Economie, 2013)

Wat betreft de scholingsgraad kunnen gelijkaardige patronen onderscheiden worden. Figuur 2 toont de evolutie in het aandeel laaggeschoolden tussen 1991 en 2001 op statistische sectorniveau. Binnen het BHG is er met name in de arme sikkels ten westen van het centrum een sterke stijging (tot +40%) zichtbaar. De kaart toont een versterking van de oorspronkelijke situatie in 1991, in die zin dat het contrast tussen de centrale delen van het BHG en de rijkere randgemeenten nog lijkt toe te nemen.

Die blijvende instroom van laaggeschoolde arbeidskrachten in bepaalde ‘achtergestelde’ buurten veroorzaakt een toenemende sociaal-ruimtelijk polarisatie binnen het BHG. Analooq aan de methodiek toegepast door Van Hamme (2011) toont grafiek 1 de evolutie van werkloosheidsgraad volgens opleidingsniveau in het BHG tussen 2001 en 2011. In tegenstelling tot de algemeen dalende trend in het Waals gewest en de min of meer stabiele werkloosheidsgraad in Vlaanderen, toont het Brussels hoofdstedelijk gewest een opmerkelijke stijging van de werkloosheidsgraad onder laaggeschoolden²⁰.



Figuur 2: Evolutie in het aandeel laaggeschoolden tussen 1991 en 2001 (Bron: Atlas van achtergestelde buurten)



Grafiek 1: Werkloosheidsgraad volgens opleidingsniveau per gewest (Bron: SEE 2001 & FOD WASO)

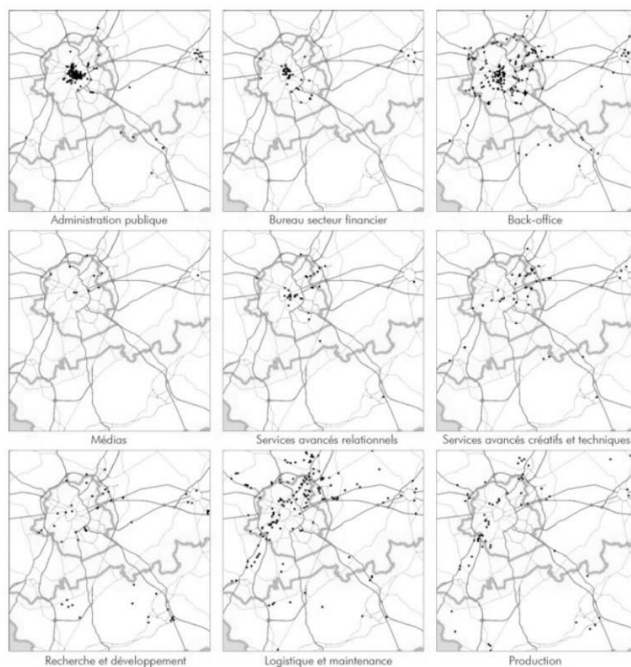
Suburbanisatie van jobs naar de Rand

De economische ontwikkeling van de Brusselse metropolitane regio staat in schril contrast met de hiervoor geschetste sociaal-ruimtelijke polarisatie. De Brussels Bouwmeester wijst op het systematisch verdwijnen van (semi)industriële, producerende en logistieke bedrijvigheid naar KMO-zones in de Rand (Borret, 2016). Onderstaand kaartmateriaal ondersteunt de observatie van een aanhoudende suburbanisatie van werkgelegenheid. De analyse sterkt de hypothese dat het BHG kampt met een toegenomen sociaal-ruimtelijke mismatch ten gevolge van een scheve arbeidsbalans (in het Engels: job-housing balance): hoewel er zich meer werkgelegenheid voor laaggeschoolde arbeid ontwikkelt in de Rand, blijven de door deze activiteiten gezocht profielen voornamelijk geconcentreerd in de centrale stadsdelen.

Figuur 3 toont de locaties van bedrijven in negen verschillende beroepssectoren. Elke sector vertoont hierin een specifiek ruimtelijk spreidingspatroon, waarbij vooral openbare diensten (linksboven) sterk in de Brusselse Vijfhoek zijn geconcentreerd en boekhouding- en advertentiefirma's, financiële instellingen, banken en advocatenkantoren (de zogenoemde *Advanced Producer Services*) iets ruimer, maar nog binnen het gewest (de vier kaarten het meest rechtsboven). Productiegeoriënteerde,

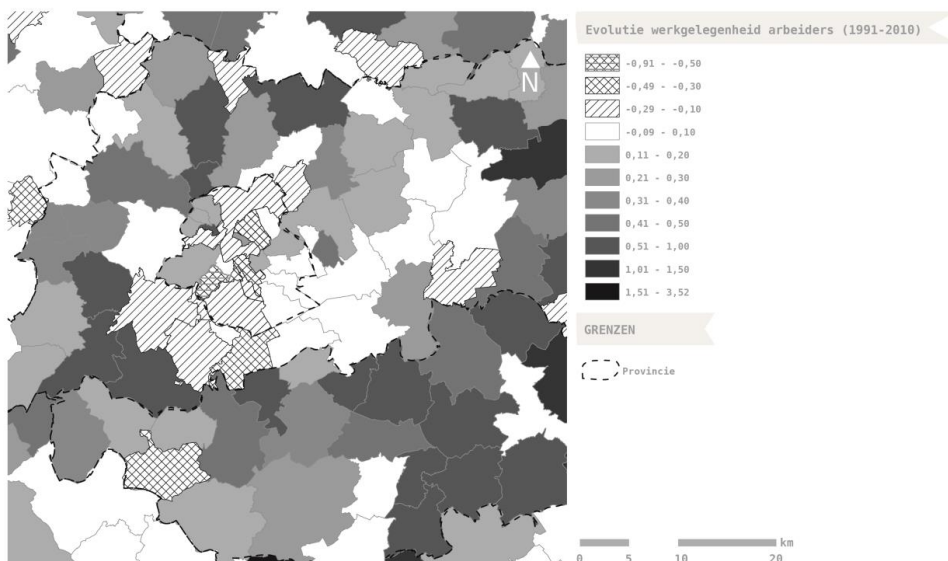
²⁰ Al moet de vergelijking tussen gewesten vanwege hun andere ruimtelijke kenmerken met voorzichtigheid benaderd worden. Binnen elk gewest kan de vergelijking tussen opleidingsniveaus alleszins wel gemaakt worden.

logistieke en onderhoudsjobs vertonen een meer gespreid karakter (centraal- en rechtsonder). Het patroon strookt met wat UNHABITAT (2013) omschrijft als ‘logistics sprawl’. Concreet betekent dit de ruimtelijke decentralisatie van logistieke activiteiten en distributiecentra naar de stedelijke periferie. De drijvende krachten achter deze uitdijing zijn het schaarser worden van binnenstedelijke grond door een toegenomen vraag en de daardoor stijgende grond- en bouwrijzen in de stadscentra, uitbreidingen van bedrijven waardoor meer grondoppervlakte nodig is, en het waarborgen van de toegankelijkheid per auto, waardoor vele bedrijven zich in de buurt van op- en afritten van autosnelwegen vestigen.



Figuur 3: Ruimtelijke spreiding van verschillende beroeps categorieën (Vandermotten, 2015)

Figuur 4 toont de evolutie van de werkgelegenheid voor arbeiders tussen 1991 en 2010. Hoewel de kaart een gevarieerd beeld toont, is er in veel Brusselse gemeenten een sterke daling van het aantal jobs voor arbeiders zichtbaar. Dit beeld is veel minder gevarieerd in de Rand, hier is de tendens overwegend positief. Dit strookt met de indruk dat laaggeschoolde arbeidskrachten in de wijken langs de oude industriële as van de Kanaalzone (Weststation, Kuregem Dauw, Historisch Molenbeek, Havenwijk, Anneessens) de voorbije decennia jobs uit de secundaire sector (zware en maakindustrie) zagen verdwijnen naar de Rand van het gewest (of verdwijnen *tout court*, in tegenstelling tot de jobs in de tertiaire en quataire sector). Reeds in 1993 merkten De Brabander en Dickele een daling van de algemene werkgelegenheid op in het Brussels Hoofdstedelijk gewest. Toenmalige groei bevond zich voornamelijk in de Rand door het aantrekken van nieuwe ondernemingen en het aanbieden van groeikansen voor bestaande ondernemingen. Door de vestiging van chemische en farmaceutische industriële productieondernemingen werd het desindustrialisatieproces zodoende in grote mate afgeremd. Figuur 4 geeft aan dat ditzelfde proces zich tot op heden heeft doorgezet.



Figuur 4: Evolutie werkgelegenheid 1991-2010 (eigen verwerking gegevens, bron: RSZ)

Koppeling werknemers/werkgevers

‘Reverse commuting’ of omgekeerde pendel

Het debat over de mobiliteitsimpact van de suburbanisatie van werkgelegenheid is is lang niet nieuw. Aannemende dat werkgelegenheidsdecentralisatie volgt op een eerste residentiële suburbanisatiegolf²¹, opperden sommige onderzoekers dat een toename aan jobs in suburbane gemeenten pendelafstanden zou verkorten, aangezien jobs zich op die manier opnieuw in de buurt van de recent naar de rand verhuisde bevolking zouden vestigen (Gordon & Wong, 1975; Pisarski, 1987). Cervero (1989) wees er daarentegen op dat, afhankelijk van de onderzochte arbeidsmarkt, er juist een minder gunstige arbeidsbalans kan optreden. Bovendien zouden bewoners in dense centrale stadsdelen, die als gevolg van werkgelegenheidssuburbanisatie de omgekeerde pendelbeweging moeten maken, genoodzaakt worden voor een ander vervoermiddel te kiezen, aangezien nieuwe bedrijfslocaties minder geconcentreerd voorkomen en vaak een betere auto- dan OV-bereikbaarheid bezitten. In een studie naar de San Francisco Bay area daalde het aandeel OV-pendelaars van 58 procent naar 3 procent na de herlokalisatie van de onderneming weg van het centrum, met bijhorende stijging van privaat transport als gevolg (Cervero, 1991).

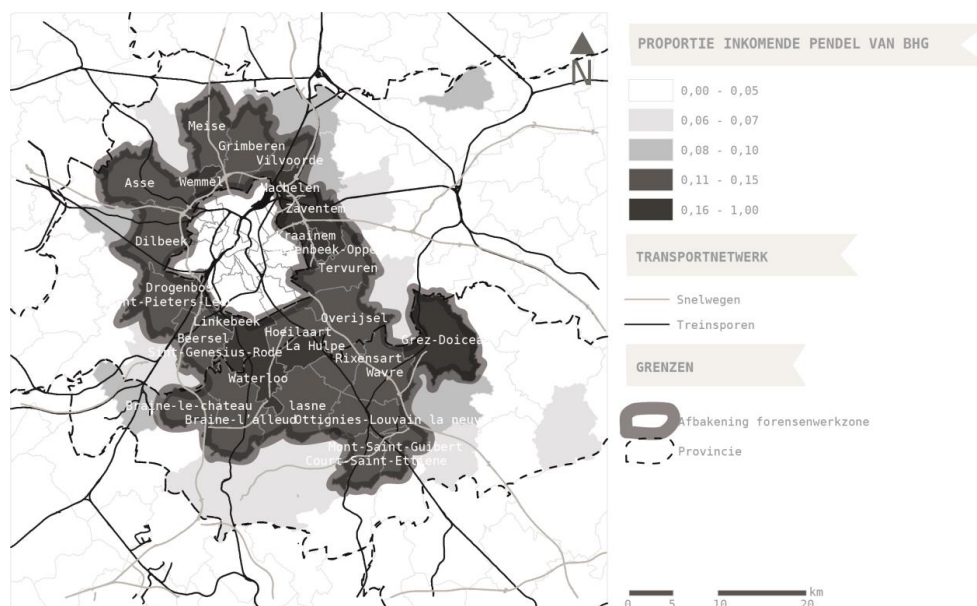
Wat betreft Brussel, is de pendel sterk georiënteerd naar het gewest zelf toe. Desondanks kende de omgekeerde pendelbeweging de voorbije jaren een steile opmars. In 2010 bedroeg de totale inkomende pendel ongeveer 382.000 werknemers, waar de totale uitgaande pendel het hield op ongeveer 63.000 (16,5 procent van de inkomende pendel). Naargelang verschillende probabiliteitsscenario's neemt de pendelintensiteit richting Brussel en intern in het gewest af (het

²¹ In realiteit blijkt er echter geen causale relatie te bestaan (zie Thurston & Yezer, 1994).

Mobiliteitsplan Iris2, Mobiel Brussel, 2011). Iris 2 voorspelt de grootste procentuele toename bij de vraag naar verplaatsingen met het openbaarvervoer naar de Rand (mogelijks +107%, namelijk een toename van 19000 verplaatsingen naar 40000 in de ochtendspits). De omgekeerde pendelstroom is duidelijk een feit en lijkt enkel nog te kunnen groeien, ondanks de schaarse inzet van openbaar vervoer en maatregelen en stimulansen om (laaggeschoolde) Brusselaars bij jobs te krijgen in de Rand.

Het fenomeen van de omgekeerde pendel is niet typisch Brussels, en werd in de literatuur al uitgebreid beschreven. Aguilera *et al.* (2009) baseren zich op de definitie van Christopher *et al.* (1995) om *reverse commuting* te beschrijven als “home to work journeys from the central city to the outskirts”. In een artikel uit *The Economist* van 2002 wordt het begrip omschreven als een fenomeen “whereby the city centre’s new residents travel to jobs in new, high-tech companies on greenfield sites on the edge of the city”, waarbij het magazine schijnbaar voorbijgaat aan de diversiteit aan jobprofielen (laaggeschoolde jobs worden achterwege gelaten). In de Nederlandstalige literatuur vertalen Vanoutrive & Boussauw (2014) *reverse commuting* als ‘omgekeerde pendel’ en geven het voorbeeld van afgelegen industriegebieden in de Brusselse periferie waar nauwelijks openbaar vervoer naartoe gaat (zuidwesten van de Kanaalzone, Grimbergen, Vilvoorde, Machelen, Brucargo op Brussels Airport etc.).

Volgende figuur geeft de forensenwerkzone weer van Brusselaars die de omgekeerde pendelbeweging naar de Rand maken. Deze niet-conventionele afbakeningsmethode van de Brusselse metropolitane regio geeft de zone weer waar >10%²² van de werknemers in de betreffende gemeente pendelt vanuit het Brussels Hoofdstedelijk gewest.



Figuur 5: De forensenwerkzone van het BHG (Bron: Statbel, 2010)

²² Waarde overeenkomstig met conventionele afbakening van werkgelegenheidsbekkens (Van Hamme *et al.*, 2011)

Deze oefening, in tegenstelling tot de meer gangbare afbakening op basis van forensenwoonzones (zie Luyten & Van Hecke, 2007), schept duidelijkheid omtrent algemene ‘omgekeerde pendel’-patronen vanuit het BHG. Eerst en vooral volgt de afgebakende zone in Vlaams-Brabant een vrij concentrisch patroon, met enkele uitlopers langsheen de belangrijkste vervoersassen. De omgekeerde pendelbeweging is het grootst in het noordoosten van Brussel, in gemeenten met grote werkgelegenheidscentra zoals Zaventem. Ten tweede zien we in Waals Brabant, vermoedelijk een effect van de taalgrens en het hoge aandeel aan Franstalige inwoners in Brussel, een grote uitloper in zuidoostelijke richting. De relatief hoge waarde van Grez-Doiceau moet nochtans in zijn context geplaatst worden: met 1764 toekomende pendelaars bedraagt dit totaal slechts een tiende van de aanliggende gemeente Waver, waarvan er weliswaar wel 316 vanuit Brussel komen. Binnen het BHG kunnen (hoewel niet gevisualiseerd) de Brusselse gemeenten worden gecategoriseerd volgens de proportie van de pendel naar de Rand ten opzichte van de totale werkzame bevolking in de vertrekgemeente. De gemeenten waar een hoger aandeel van de bevolking pendelt naar de Rand bevinden zich eerder in het noorden dan het zuiden. In vergelijking met de ‘forensenwerkzone’ dat een omgekeerde oriëntatie vertoont, kan dit een eerste indicatie vormen dat er wel degelijk sprake is van een ruimtelijke mismatch.

Toenemende werkloosheid in de binnenstad

Verscheidene onderzoeken (onder meer in Parijs (Aguiléra *et al.*, 2009), San Francisco Bay Area (Glaeser & Kahn, 2001), Chicago (Christopher, 1995), Californië (Cervero & Tsai, 2003), Dublin (Murphy, 2012), Budapest (Keserü, 2010), Engeland en Wales (Nielsen & Hovgesen, 2008), Denemarken (Nielsen & Hovgesen, 2005), Rotterdam (Bastiaanssen, 2012) en Nijmegen (Martens, 2011)) wijzen op het feit dat jobdecentralisatie (het verschuiven van banen van de centrale stadskern naar het sub- en peri-urbane hinterland) toenemende werkloosheid in de dichte binnenstad kan veroorzaken. De gemiddeld armere, lager geschoolde centrale stadsbewoners zouden door verscheidene barrières niet in staat zijn mee te verhuizen naar de nieuwe joblocaties of op tijdsefficiënte wijze omgekeerd van stad naar Rand kunnen pendelen, via privaat of collectief (openbaar) vervoer. Martin (2001) omschrijft de situatie als: “[t]he combination of job decentralisation, suburban housing discrimination and inefficient reverse commuting creates a surplus of low-skill labour in the central city and a shortage of such labour in suburban job markets” (p. 1306). Daarenboven suburbaniseren niet enkel banen, maar ook diensten en activiteiten (omwille van lagere bouwpreizen, meer vacante percelen en een betere autobereikbaarheid, wegens minder congestie) als ziekenhuizen, bioscopen, bibliotheken, shoppingcentra met allerlei consumptiefaciliteiten. De combinatie van het decentralisatieproces van productiegeoriënteerde, logistieke en onderhoudsjobs richting de Rand, de waargenomen daling van de algemene werkgelegenheid in het BHG, de relatief beperkte mate van verstedelijking van de Rand, en het beperkte aanbod van op omgekeerde pendel gericht openbaar vervoer, zou als oorzaak kunnen worden beschouwd van de toenemende Brusselse werkloosheidscijfers bij laaggeschoolden.

Methodologie

In het kader van het BMiX-onderzoek (*Brussels Mixture & Accessibility*) van de Vrije Universiteit Brussel (*Cosmopolis Centre for Urban Research*), de Universiteit Gent (Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning), en de Université Libre de Bruxelles (Louise) wordt een hypothese naar voren geschoven die het gebrek aan afstemming tussen twee maatschappelijke sferen illustreert: wonen en

werken. In een eerste fase van het onderzoek is het de opzet om de omgekeerde pendelbeweging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar de randgemeenten verder te ontleden. Omwille van de toenemende werkloosheid onder laaggeschoolden en de aanhoudende suburbanisatie van blue collar jobs, zullen we ons onderzoek richten op deze sectie van de arbeidsmarkt. Eerst en vooral zal de focus liggen op een grondigere analyse van het suburbanisatiefenomeen van werkgelegenheid. Onderstaande onderzoeksvragen zullen hierbij de grootste aandacht krijgen.

1. In welke sectoren bevindt zich de voornaamste werkgelegenheidsgroei?
2. Kunnen we een onderscheid maken tussen laag-, midden- en hoogopgeleide jobs?
3. Is dit proces algemeen voor de hele Rand of zijn er bepaalde groepen te onderscheiden?

Ten tweede wensen we de hoedanigheid van de omgekeerde pendelbeweging, als gevolg van de suburbanisatie van werkgelegenheid, beter in kaart te brengen.

4. Kan de omgekeerde pendelbeweging gekoppeld worden aan bepaalde socio-economische bevolkingsgroepen?
5. Zijn er specifieke gebieden binnen het Hoofdstedelijk gewest van waaruit het gros van de pendelaars afkomstig zijn?
6. Welke gebieden trekken een significant groot aantal pendelaars uit het BHG aan?
7. Met welke modi wordt de omgekeerde pendelbeweging gemaakt?
8. Met welke redenen maken personen deze omgekeerde pendelbeweging? (bevraging door middel van enquêtes)

De voorgaande vragen zullen worden beantwoord met de bedoeling om de hierna volgende hypothesen te kunnen bevestigen of ontkrachten:

1. Er is een sociale en ruimtelijke mismatch tussen woon- en werklocatie in het BHG en tussen het BHG en de BMR, waardoor:
 - a. Laaggeschoolden significante barrières ondervinden bij het vinden van werk ‘in eigen streek’ (te specificeren)
 - b. Potentiële jobs voor laaggeschoolden in de Vlaamse Rand niet worden ingevuld door het ondervinden van vervoersarmoede bij laaggeschoolde Brusselaars
2. Er bestaat een mismatch tussen het openbaarvervoersnetwerk (frequentie, bereik, snelheid) en de locatie van jobs, die bijdraagt tot een reductie van de kans op werk.

Conclusie

Deze onderzoekspaper verkent, aan de hand van enkele eerste analyses, de sociaal-ruimtelijke mismatch tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de omringende randgemeenten. De inzichten met betrekking tot de sociaal-ruimtelijke situatie en economische evoluties van de Brusselse metropolitane regio geven aan dat enkele tot nu toe onderbelichte interactieprocessen de institutionele gewestgrenzen in toenemende mate overschrijden. Ten eerste ontwikkelt zich een groeiende sociale polarisatie en ruimtelijke segregatie binnen de gewestgrenzen van het BHG. De armere, laaggeschoolde bevolking, waaronder een groeiend aantal werklozen concentreert zich in toenemende mate in de westelijke sikkels rond Brussel centrum. Ten tweede blijkt er een aanhoudende

suburbanisatie van (semi)industriële, producerende en logistieke bedrijvigheid te bestaan, en een systematisch verdwijnen van jobs voor de laaggeschoolde bevolking in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze contrasterende ontwikkelingen voeden de sociaal-ruimtelijke mismatch tussen het BHG en de Rand en stimuleren een tot nu toe onderbelicht fenomeen in de Brusselse metropolitane regio: *reverse commuting* of omgekeerde pendel. Deze onderzoekspaper vormt een inleiding tot verder onderzoek naar de voorgenoemde omgekeerde pendelpatronen binnen het BMiX-onderzoek (*Brussels Mixity & Accessibility*) van VUB-UGent-ULB. Specifiek focussend op de laaggeschoolde bevolking in Brussel en duurzame vormen van transport, willen we via diepgaandere analyses naar suburbanisatie van werkgelegenheid en omgekeerde pendelpatronen de hypothese van de sociaal-ruimtelijke mismatch in BHG en de Rand bevestigen dan wel ontkrachten.

Referenties

- Aguilera, A., Wenglenski, S., Proulhac, L. (2009) "Employment suburbanisation, reverse commuting and travel behaviour by residents of the central city in the Paris metropolitan area". *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 43(7). 685-691.
- Architecture Workroom Brussels (2014) "Atelier Productive BXL". Opgehaald van: http://www.architectureworkroom.eu/nl/work/atelier_productive_bxl/.
- Bastiaanssen, J. (2012) *Vervoersarmoede op Zuid*. Samenvatting Masterthesis. Nijmegen: Radboud Universiteit. Opgehaald van: <https://www.ser.nl/~media/files/internet/educatie/scriptieprijs/scriptieprijs-2014/jeroen-bastiaanssen-scriptie-samenvatting.ashx>.
- Borret, K. (2016) Bouwmeesternota maart 2016.
- Cervero, R. (1989). Jobs-housing balancing and regional mobility. *Journal of the American Planning Association*, 55(2), 136-150.
- Cervero, R., & Landis, J. (1992) Suburbanization of jobs and the journey to work: a submarket analysis of commuting in the San Francisco Bay Area. *Journal of Advanced Transportation*, 26(3), 275-297.
- Cervero, R., Tsai, Y. (2003) "San Francisco City CarShare: Second-Year Travel Demand and Car Ownership Impacts". IURD Working Paper Series. University of California at Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Christopher, E. J., Rogus, M., Sööt, S. (1995) "Changes in the direction of urban travel for the Chicago area, 1970-1990". *Transportation Research Record*. 1477. 48-57.
- de Brabander, G. & Dickele, K. (1993) Onderneming en werkgelegenheid in de Brusselse Rand. In: Witte, E. (red.) (1993) *De Brusselse Rand*. Brussel: VUBPRESS
- Glaeser, E. L., & Kahn, M. E. (2001). *Decentralized employment and the transformation of the American city* (No. w8117). National Bureau of Economic Research.
- Gordon, P. & Wong, H. (1986) The Distribution of Population and Employment in a Polycentric City: The Case of Los Angeles. *Environment and Planning*, 18, 161-73.
- Keseru, I. (2010). Cross and Reverse Commuting: Are Mobility Patterns Changing in the Suburban Areas of Central and Eastern Europe?. In *European Transport Conference, 2010*.
- Luyten, S., Van Hecke, E. (2007) *De Belgische Stadsgewesten 2001*. K.U.Leuven, Instituut voor Sociale en Economische Geografie

- Martens, K. (2011) "Vervoersarmoede bestaat". *Verkeerskunde*. 34-38. Opgehaald van: http://www.fietsberaad.nl/library/repository/bestanden/martens_2011_-_vervoerarmoede_bestaat.pdf.
- Martin, R.W. (2001) "Spatial Mismatch and Costly Suburban Commutes: Can Commuting Subsidies Help?" *Urban Studies*. 38(8). 1305-1318.
- Mobiël Brussel (2011) *Iris 2 – Mobiliteitsplan Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Camille Thiry – Mobiël Brussel.
- Murphy, E. (2012) "Urban spatial location advantage: the dual of the transportation problem and its implications for land-use and transport planning". *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 46(1). 91-101
- Nielsen, T. A. S., Hovgesen, H. H. (2005) "Urban fields in the making: new evidence from a Danish context". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 96(5). 515-528.
- Nielsen, T. A. S., Hovgesen, H. H. (2008) "Exploratory mapping of commuter flows in England and Wales". *Journal of Transport Geography*. 16(2). 90-99.
- Pisarski, A. (1987) *Commuting in America*. Westport, Connecticut: Eno Foundation for Transportation, Inc.
- Romainville, A. (2015) *La production capitaliste des logements à Bruxelles. Promotion immobilière et division sociale de l'espace*. Doctoraatsthesis. Brussel: ULB.
- Thurston, L., & Yezer, A. M. (1994) Causality in the suburbanization of population and employment. *Journal of Urban Economics*, 35(1), 105-118.
- Torfs, W. (2009) "De Arbeidsmarkt(en) in België: Evolutie, Vergelijk en Stand van Zaken anno 2007". VIVES Beleidspaper 5. KU Leuven.
- Unhabitat (2013) Moving Goods in the City: Growing Patterns of Urban Logistics. *Planning and design for sustainable urban mobility*.
- Van Hamme, G., Wertz, I. & Biot, V. (2011) Economische groei zonder sociale vooruitgang: stand van zaken in Brussel. *Brussels Studies*, 48(28).
- Vandermotten, C. (2015) "Perspectives for Brussels' Rand". Gastles als onderdeel van UGent opleidingsonderdeel 'Studio Ruimtelijk Project, Instrumentarium en Governance'. UGent, Faculteit Ingenieurs- en Architectuurwetenschappen, 10/02/2015.
- Vanoutrive, T., Boussauw, K. (2014) *Het mobielste land ter wereld: een dialoog over duurzame mobiliteit*. Antwerpen: Garant.

THEMA: MAATSCHAPPELIJK EN BESTUURLIJK-ORGANISATORISCH VERRUIIMEN

Inspirator

Tim Devos, Studiebureau ndvr

Schets thema

De tijd van grote plannen van bovenaf en deze eenzijdig naar beneden laten doorwerken is voorbij. Ruimtelijke planning en ontwikkeling gebeuren meer en meer in breed partnerschap met lokale besturen, het maatschappelijk middenveld, academici en andere deskundigen. We zien ook dat het burgerinitiatief in sterke opmars is. De burger roert zich niet alleen meer in de discussie over haar leefomgeving maar is vandaag via internet en crowd-funding ook veel beter in staat zelf ruimte te maken. Tot slot zien we zowel in Nederland als in Vlaanderen een opmars van het omgevings-denken dat een uitdrukking geeft aan het meer integraal willen nadenken en beslissen over de ontwikkeling van de leefomgeving.

Papers

U vindt de papers in dit thema hierna per sessie in alfabetische volgorde gerangschikt.

Sessie 1: burgerparticipatie

Papers: *Hyperdecentralisatie en afschuifplanologie in de strijd voor een mondiale concurrentiepositie* – Martijn van den Bosch

Op zoek naar realisaties van strategische keuzes – Griet Hanegreefs

Experimenten rond het publieke in een gewoon dorp – Sarah Martens, Oswald Devisch

Wereldwijde uitdagingen die vragen om lokale acties: Lokale duurzame energie initiatieven – Anneloes van Noordt

Burgers laten plannen: een kwestie van gezond verstand? – Ann Pisman en Peter Vervoort

Sessie 2: Eigenaarschap

Papers: *Cogovernance bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* – Brent Roobaert

Samen sterk – Kathelijne Toebak, Sylvianne Van Butsele, Kathleen Maes, Sabine Weynants

De patstelling voorbij? Complexe infrastructuurprojecten in een Actor-Netwerk perspectief toegepast op het Ringland-initiatief – Suzanne Van Brussel

Hyperdecentralisatie en afschuifplanologie in de strijd voor een mondiale concurrentiepositie

Over nieuwe ruimtelijke opgaven en hoe de burger financierder en planoloog wordt van het agglomererende Nederlandse stedenlandschap

Martijn van den Bosch

De insteek van dit paper is niet noodzakelijk gericht op het aandragen van een alternatieve visie op toekomstige ruimtelijke opgaven of alternatieve oplossingen, maar juist op het op gang brengen van een professioneel debat over de toekomstambities voor onze steden, ruimtelijke opgaven en de toekomstige rol van bestuurders en planologen – gebaseerd op het rapport ‘Toekomst van de stad’ van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Stellingname

Allereerst moet worden nagestreefd om als land de ‘interne’ landelijke en stedelijke sociaaleconomische balans op orde te krijgen, alvorens ons te storten op de internationale economische concurrentie met de mondiale miljoenenmetropolen om ons heen. Zelforganisatie impliceert uitsortering, en mag niet worden ingezet om financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheden van overheden af te schuiven op de burgers - in dat geval is er sprake van ‘hyperdecentralisatie’ en ‘afschuifplanologie’. Het breed inzetten op zelforganisatie kan grote sociale ongelijkheid en uitsortering binnen de samenleving veroorzaken. Door urbanisatie neemt de rol van onze steden toe, het economische belang neemt toe, maar ook de sociale polarisatie en ongelijkheid dreigen groter te worden in deze steden. Een mondiaal concurrerende stad zou niet enkel op economisch vlak sterk moeten zijn. Stedelijke netwerken met veel sociale ongelijkheid en lage maatschappelijke welvaart zullen onvoldoende vitaal, veerkrachtig, adaptief en productief zijn om te kunnen concurreren op mondiaal niveau.

Instelling

Masterstudent Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Geografie, Planologie en Milieu
Radboud Universiteit Nijmegen

Correspondentieadres

Martijn.vandenbosch@hotmail.com
06-15109513
Brugstraat 67A
5382JC Vinkel

Hyperdecentralisatie en afschuifplanologie in de strijd voor een mondiale concurrentiepositie

Over nieuwe ruimtelijke opgaven en hoe de burger financierder en planoloog wordt van het agglomererende Nederlandse stedenlandschap

1 – Introductie

Als uitgangspunt voor dit paper dient het rapport ‘Toekomst van de stad’, gepubliceerd door de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur – de RLI. Een bekend – en vaak ook erkend – rapport onder veel bestuurders, planologen en wetenschappers. Het rapport gaan in op de huidige en toekomstige ruimtelijke vraagstukken en opgaven voor steden, regio’s en de algehele ruimtelijke ordeningspraktijk. ‘Toekomst van de stad’ geeft een visie op de wijze waarop wij onze steden de komende jaren vorm moeten geven, de nieuwe rol van burgers en van onze steden binnen de – mondiaal – veranderende sociaal-economische context en de bijbehorende veranderende planologische opgaven (RLI, 2014b).

Het wordt intrigerend wanneer het rapport (RLI, 2014b) in samenhang met de ‘Essays toekomst van de stad’ (RLI, 2012) wordt gelezen. Deze essays van deskundigen zijn, volgens de Raad, gebruikt ‘ter voorbereiding van de adviesrapportage Toekomst van de stad’. Echter, wanneer deze publicaties naast elkaar worden gelezen, kan de indruk worden gewekt dat juist de meest zorgwekkende en alarmerende adviezen uit de essays, geringe aandacht krijgen in het eindrapport van de Raad zelf. ‘Toekomst van de Stad’ staat vol met sexy planologische termen zoals ‘borrowed-size’, ‘stadslandbouw’ en ‘zelforganisatie’. Maar het rapport lijkt waarschuwende klanken over bijvoorbeeld de vergrote kans op sociale ongelijkheid bij zelforganisatie, weg te poetsen met wollige termen als ‘diversiteit’ en ‘doe-democratie’. Over hoe deze concepten zich verhouden tot het publieke belang en een goede ruimtelijke ordening wordt beperkt uitgewijd. Daarnaast schetst het rapport romantische planologische vergezichten, welke – tussen de regels door – impliceren dat we dan toch weer terug willen naar de tijd van planologische stijl-Bijbels zoals Florida’s ‘Rise of the creative class’. Juist terwijl we, mede door toedoen van deze denkwijzen, in intergemeentelijke beleidsconcurrentie en de zogenaamde ‘race to the bottom’ verzeild zijn geraakt (Engelen in RLI, 2012, p.15-19).

Bovendien blijkt uit het rapport ‘Toekomst van de stad’ dat er een onvoorwaardelijk enthousiasme bestaat voor populaire planologische concepten als ‘organische gebiedsontwikkeling’ en ‘knooppuntontwikkeling’. Maar hoe verhouden deze concepten zich tegenover elkaar en tegenover de pijlers van ‘zelforganisatie’ en ‘agglomeratiekracht’? Wat zijn de mogelijke consequenties voor economie en maatschappij? En wordt het werkveld en de vakinhoudelijke rol van de hedendaagse planoloog hier daadwerkelijk verruimd, of is er juist sprake van versmalling en inperking? Hoewel dit ongeremde enthousiasme zeker niet onterecht of overbodig hoeft te zijn, blijft het wel noodzakelijk om een stap terug te zetten en met kritische en realistische blik te kijken naar de haalbaarheid en mogelijke implicaties van deze nieuwe visie op toekomstige planologische opgaven. In dit paper zal daarom aandacht worden besteed aan deze visie op toekomstige – ruimtelijke – opgaven voor bestuurders en planologen. Daarnaast zal telkens kritisch worden beschouwd wat de mogelijke ruimtelijke en sociaaleconomische consequenties kunnen zijn - bezien vanuit institutionele en praktische perspectieven. Dit paper zal hiermee met name ingaan op discutabele punten en lacunes in de toekomstvisie voor onze steden.

2 – De concurrerende stad

De rol van steden binnen het mondiale speelveld is veranderd. Volgens Katz & Bradley (in RLI, 2014b) nemen stedelijke economieën steeds meer de plek in van staten, als concurrerende eenheden binnen de mondiale economie. Agglomeratievoordelen zorgen ervoor dat juist deze stedelijke netwerken over voldoende economische kracht beschikken, om op mondiaal niveau van betekenis te zijn. Vanwege de policentrische structuur van stedelijk Nederland, ontbreekt het volgens de RLI (2014b) aan voldoende massa en dichtheid van Nederlandse steden. Om mee te kunnen concurreren op mondiaal niveau wordt daarom gepleit voor een beter ‘stedelijk verdienvermogen’ en daarmee voor betere verbindingen tussen steden. En daarnaast een focus op het benutten van elkaars krachten – ‘complementariteit’ – om op zo de dichtheid en massa van stedelijke netwerken te vergroten (RLI, 2014b, p.7). Deze doelen moeten mede worden bereikt door enerzijds de bestaande bebouwde omgeving te herstructureren en beter te benutten en anderzijds te zorgen voor betere regionale afstemming, samenwerking en het verbeteren van de infrastructuur tussen steden – waaronder transport, water en data (RLI, 2014b). Deze stellingen worden breed ondersteund in de planningsliteratuur (zie bijvoorbeeld RLI, 2012; Janssen-Jansen et al., 2012; Burgess & Camona, 2009, p.29; Neuman, 2009, p.214; Yager, 2015).

Het belang van de steden neemt volgens de RLI (2014b) toe doordat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking in stedelijke gebieden woont. Bovendien leeft ruim de helft van de bevolking binnen de OESO landen in stedelijke gebieden en dit aandeel zal naar verwachting nog sterk groeien (Raspe in RLI, 2012). Door de toenemende globalisering van economieën werd voorspeld dat het percentage inwoners en bedrijven in stedelijke regio’s zou dalen door de toegenomen connectiviteit. Niets blijkt echter minder waar. Het economische belang van steden neemt toe door grotere productiviteit en economische groei binnen stedelijke netwerken. Vanwege agglomeratievoordelen en de aanwezigheid van sociaal kapitaal in stedelijke regio’s zijn bedrijven zich juist hier gaan vestigen. Ook de bevolking is in de steden toegenomen, mede veroorzaakt door de wisselwerking ‘wonen volgt werken en werken volgt wonen’ (Marlet, 2009).

De vragen waarom wij onze Nederlandse steden zo graag op mondiale schaal moeten willen laten concurreren met metropolen als Parijs en Londen en of dit wel realistisch is, worden in ‘Stad van de toekomst’ – op de argumenten van ‘massa en omvang’ na – niet concreet beantwoord. De realiteit in Nederlandse steden is vooralsnog dat, miljoenen vierkante meters maatschappelijk-, kantoor-, winkel- en bedrijfsvastgoed structureel leegstaan, de woningvoorraad deels is verouderd, de markt voor koopwoningen vaak slecht toegankelijk is voor middeninkomens en het middensegment van de particuliere huurwoningenmarkt steeds zwaarder onder druk komt te staan, mede door fundamentele veranderingen binnen de sociale huursector (PLB & Urhahn Urban Design, 2012; Schilder & Conijn, 2015). De RLI (2014b) spreekt hier van een transformatieopgave welke vorm moet krijgen door maatschappelijke initiatieven. Het is echter naïef om te stellen dat al deze leegstaande ruimte kan worden gevuld met ‘bottom-up’ geïnitieerde bibliotheken, woningen of stadslandbouw. Een groot deel van de voorraad is hiervoor simpelweg ongeschikt (Platorm31, 2012).

Het is noodzakelijk te onderkennen dat er binnen de Nederlandse context sprake is van ruimtelijke overcapaciteit en dat er wellicht niet opnieuw een economische groeistrategie moet worden gehanteerd binnen het ruimtelijke beleid (Janssen-Jansen et al., 2012). Zo pleit Alexander (2012) binnen publieke beleidsvorming bijvoorbeeld voor minder focus op economische groei en meer aandacht voor het behoud of zelfs inkrimpen van onze westerse economieën. Het hanteren van economische groeiprincipes staat in westerse economieën immers niet meer onvoorwaardelijk gelijk aan het bevorderen van sociale- en economische welvaart of duurzaamheid (PBL, 2016). Door de interstedelijke concurrentiestrijd ditmaal op mondiaal niveau voort te zetten binnen de globaliserende

economie, bestaat bovendien het risico om weer in een ‘race to the bottom’ verzeild te raken, maar ditmaal op een nog groter schaalniveau. Hoewel het van maatschappelijk en economisch belang is te streven naar sterke stedelijke economieën, moet hierbij wel worden overwogen of het aangaan van deze concurrentiestrijd wel realistisch en wenselijk is en of beleid niet primair gericht moet zijn op het herstellen, verduurzamen en conserveren van de steden binnen de nationale context.

3 – De zelforganiserende stad

Naast het toegenomen belang van positie van steden binnen en voor de – mondiale – economie, ziet de RLI (2012b) bovendien – ook binnen steden – ruimte voor meer maatschappelijke initiatieven vanuit burgers en organisaties: ‘zelforganisatie’. Deze ruimte zou ontstaan door een terugtrekkende overheid, waarbij wordt gesproken over een fundamentele stap, weg van de institutionele principes van de verzorgingsstaat en de neoliberale staat. De RLI onderkent de verslechterde financiële posities van de overheden (RLI, 2014a; zie ook: Deloitte, 2016). Zo nemen gemeenten steeds vaker afstand van de principes van actief grondbeleid, wat voorheen een grote inkomstenbron was voor het bekostigen van ruimtelijke ontwikkelingen en tevens zorgde voor het behoud van controle en regie (Buitelaar, 2010). De afgelopen jaren is het actieve grondbeleid echter ook een van de meest risicovolle gedragingen van gemeenten gebleken, met grote negatieve financiële consequenties (PBL, 2014; PBL & Urhahn Urban Design, 2012; Janssen-Jansen et al., 2012). De noodzaak van nieuwe financieringsconstructies is evident (Janssen-Jansen et al., 2012; van der Krabben et al., 2013).

Ook zou er binnen de maatschappij sprake zijn van een behoefte om de leefomgeving gedeeltelijk zelf vorm te geven middels zelforganisatie. Waarbij met name de gemeenten een meer passieve en faciliterende rol zouden moeten aannemen dan voorheen – ook in het grondbeleid. Zo staan burgers volgens de RLI (2014b) ‘te popelen’ om bijvoorbeeld collectieve particuliere opdrachtgeverschappen te vormen. Hiervoor zou binnen de huidige context nog te weinig ruimte, door de overwegend terughoudende houding van het bevoegd gezag en de conservatieve wetgeving (RLI, 2014b). Het rapport van PBL & Urhahn Urban Design (2012) sluit zich hier bij aan en benadrukt het belang van meer juridisch-planologische flexibiliteit in de toekomstige Omgevingswet. De RLI (2014b) pleit voor een uitnodigende houding van bestuurders en inzet van flexibele planningsinstrumenten, zoals organische gebiedsontwikkeling of gebiedstransformatie. Burgers krijgen hiermee wel grotere financiële en organisatorische verantwoordelijkheden, welke voorheen vaak door overheden werden gedragen.

De grotere verantwoordelijkheden voor burgers zouden voortkomen uit de overtuiging dat zelforganisatie zal leiden tot beter afgestemde ruimtelijke kwaliteit “en niet uit de wens de financiële nood op te lossen” (2014a, p.27). Hoewel de vernieuwde verantwoordelijkheden worden verhuld in een politiek verantwoord jasje, kan echter niet zomaar worden ontkend dat er simpelweg sprake is van een bittere noodzaak. De financiële situatie van (semi-)overheden noopt er inderdaad toe dat er andere – financiële – concepten moeten worden gezocht om onze leefomgeving vorm te geven (van der Krabben et al., 2013), maar of bovenstaande argumenten stand houden in een debat over het dienen van het ‘publieke belang’ en een ‘goede ruimtelijke ordening’ valt te betwijfelen. Financiële en planologische verantwoordelijkheden lijken zo uit noodzaak te worden afgeschoven op de burgers – ‘afschuifplanologie’. Wordt de gemiddelde burger nu (mede-)planoloog van onze steden en is deze in staat te beoordelen wat de planologische en maatschappelijke gevolgen zijn? Beschikt de burger over voldoende kennis en vaardigheden om te kunnen omgaan met vraagstukken over infrastructuur, waterbeheer en duurzaamheid?

Waar het bevoegd gezag en planologen ruimtelijke ingrepen voorheen konden legitimeren door het professioneel overwegen van het ‘publieke belang’ en de ‘goede ruimtelijke ordening’, zou deze overweging nu deels in handen van de burger worden gelegd (Alexander, 2002; Janssen-Jansen et

al., 2012). De penibele financiële situatie van overheden zou er in dit geval toe leiden dat er een vorm van, door de overheid opgelegd communitarianisme ontstaat: “zelforganisatie wordt doorgaans gebruikt als excuus om burgers onkritisch mee te laten werken met het overheidsbestuur[...]” (Schinkel in RLI, 2012, p.12). Een vorm van afgedwongen ‘hyperdecentralisatie’, waarbij de overheid de lastige planningsvraagstukken hiërarchisch door delegeert naar de samenleving, waarbij burgers die niets (kunnen) initiëren achter dreigen te blijven. Hiervoor waarschuwt ook Uitermark (in RLI, 2012, p.6): “Zelforganisatie is bij uitstek een zeer ongelijkmatig proces[...]Zelforganisatie impliceert ook uitsortering”. Het breed inzetten op zelforganisatie kan grote sociale ongelijkheid binnen de samenleving veroorzaken, doordat het vooral de financieel draagkrachtige burgers met grote netwerken betreft, die in staat zullen zijn om zelforganisatie vorm te geven. Terwijl burgers uit zwakkere sociale klassen deze mogelijkheden vaak niet hebben.

Met het principe van zelforganisatie kan inderdaad gehoor worden gegeven aan de eerder genoemde vraag vanuit de samenleving, naar meer invloed in het vormgeven van de leefomgeving. De kans dat enkel de hogere sociale klassen hieraan invulling weten te geven is hierbij echter groot, waardoor verdere polarisatie van de samenleving een reële dreiging wordt – De beloningen voor de ‘bovenlaag’ van de samenleving groeien sterker dan die van de ‘onderlaag’ (PBL, 2016). Het PBL (2016, p.10) geeft daarnaast dan ook aan: “Nederlandse steden zijn niet alleen de motoren van de economie, maar ook plekken waar de economische ongelijkheid toeneemt.” Een oplossing voor de dreigende ongelijkheden door uitsortering van sociale klassen ligt volgens Uitermark (in RLI, 2012, p.8) aan de kant van de overheid. Overheden en semi-overheden – zoals woningbouwcorporaties – moeten dan bijspringen, waar burgers zelf niet voldoende in staat zijn om zichzelf te organiseren. Dit principe wordt door de RLI (2014b, p.34) ook onderschreven. Echter hebben juist deze partijen een structureel tekort aan financiële middelen en daarnaast worstelen corporaties nog met de juridische gevolgen van de Europese DAEB richtlijnen (Boelhouwer & Priemus, 2014; Schilder & Conijn, 2015). Indien overheden daadwerkelijk de principes van zelforganisatie volgens de RLI zal gaan hanteren in het ruimtelijke beleid, dan zal dit gepaard moeten gaan met het vrijgeven van financiële middelen en een verruiming van het werkveld van corporaties.

Tot slot zijn de huidige institutionele arrangementen in Nederland ingericht op een ‘top-down’ ruimtelijk ordeningsproces, waarbinnen nu de ‘bottom-up’ principes van zelforganisatie zouden moeten worden ingepast. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet zou dit gedeeltelijk kunnen worden ondervangen, maar hier bestaat nog onvoldoende zekerheid over. Mede door de ‘top-down’ benadering binnen de ruimtelijke ordening, bestaat er nog steeds een hoge mate van ‘padafhankelijkheid’ binnen de ordeningspraktijk. Gemeenten koppelen de kosten voor ontwikkelingen in de openbare ruimte en het verhaal van deze kosten, volgens het PBL (2014) nog sterk aan gebiedsontwikkelingen. Gezien de ambities voor zelforganisatie en organische ruimtelijke ontwikkelingen is een loskoppeling van het kostenverhaal en gebiedsontwikkeling echter noodzakelijk, vanwege de onzekerheden die organische ontwikkelingen met zich mee brengen.

Daarnaast hebben machtige marktspelers en ambtelijke apparaten zich, onder invloed van marktprikkels en concurrentie, van elkaar afhankelijk gemaakt (van der Krabben et al., 2013; Janssen-Jansen et al., 2012). Dit betekent dat er niet enkel ruimtelijke opgaven zullen zijn, om te komen tot de beoogde zelforganiserende steden van de toekomst. Er zal ook een cultuuromslag nodig zijn aan de kant van bestuurders – zoals de RLI (2014b) stelt. En om te voorkomen dat de bouw- en ontwikkelingssector ernstig worden geschaad, zal er ook moeten worden gestuurd op een cultuuromslag in die sectoren, welke nu nog sterk afhankelijk zijn van de relaties met lokale overheden. De RLI (2014b) onderkent dat er ruimtelijke en culturele opgaven liggen op de weg naar ‘steden van de toekomst’.

Uit een recent praktijkvoorbeeld blijkt duidelijk hoe vormen van zelforganisatie kunnen wringen met huidige institutionele arrangementen en bestuurscultuur – en zo het ‘publieke belang’ en een ‘goede ruimtelijke ordening’ kunnen ondermijnen: In 2015 besloot een groep kapitaalcrachtige

burgers in de gemeente Oudenbosch, zich te organiseren om een stuk grond van de gemeente te kopen, om zo te voorkomen dat hier een noodopvang voor vluchtelingen zou worden gevestigd (AD, 2015). De groep initiatiefnemers heeft daarnaast het plan opgevat om woningbouw te ontwikkelen op die locatie. De gemeente heeft hierbij laten blijken, het aanbod serieus in overweging te nemen. Dit kan betekenen dat de sociale en ruimtelijke overwegingen van de gemeente, voor de locatie van de noodopvang, mogelijk minder zwaar zou wegen als het financiële gewin bij verkoop van de grond. Een andere consequentie zou kunnen zijn dat de asielzoekers nu worden geplaatst in een omgeving waar burgers niet in staat zijn zichzelf op dergelijke wijze te organiseren – maar dit wellicht wel zouden willen. De gemeente zou in een dergelijke situatie kunnen worden verweten een ‘dubbele pet’ op te hebben en hiermee niet haar ‘kerntaken’ uit te voeren (VROM, 2004).

4 – Nieuwe ruimtelijke opgaven

Een beter verdienvermogen door meer massa en dichtheid en het creëren van meer ruimte voor maatschappelijk initiatief, zouden bereikt kunnen worden door invulling te geven aan enkele primaire opgaven: waaronder het vergroten van de agglomeratiekracht; het verbeteren van de stromen en connectiviteit; en herstructurering en herontwikkeling. Gezien enkele opgaven al eerder aan bod zijn gekomen en gezien de omvang van dit paper zullen de opvallendste worden uitgelicht.

Agglomeratiekracht en stroombevordering

Een verbeterde agglomeratiekracht van Nederlandse stedelijke netwerken kan volgens de RLI (2014b) worden bereikt door het versterken en faciliteren van economie en kennis. Het lenen van de omvang en kwaliteiten van naburige stedelijke netwerken – ‘borrowed size’ en ‘borrowed quality’ – en de faciliterende en bevorderende rol van infrastructurele stromen van bijvoorbeeld transport, water, data en kennis lopen als een rode draad door de bijbehorende deelopgaven. Hiermee is de opgave van het bevorderen van stromen en connectiviteit, in en tussen steden, sterk verbonden aan de agglomeratieopgave. Steden moeten zich hierbij specialiseren in hun krachten op het gebied van economie en kennis, waarbij met gebruik van hierop aangepaste infrastructurele netwerken, krachten van naburige stedelijke netwerken kunnen worden geleend. Het doel van deze strategie is het vergroten van de agglomeratiekracht. Het planologisch denken in concurrentiestrategieën zoals die van Glaeser en Florida wordt hierbij dus niet losgelaten, maar wel gedeeltelijk genuanceerd.

In ‘Toekomst van de stad’ benadrukt de RLI (2014b) het belang van economische diversificatie binnen steden, omdat steden die afhankelijk zijn van één of enkele economische sectoren minder in staat zijn om economische klappen op te vangen (Ruimtevolk & Platform31, 2016; zie ook Mommaas in RLI, 2012, p.39). Echter staat dit haaks op het feit dat de RLI (2014b) het belang van stedelijke specialisatie in economische sectoren voorop lijkt te stellen. De vermeende noodzaak van maatschappelijke initiatieven in de vorm van bijvoorbeeld ‘valley-’ en ‘campusvorming’ wordt in het rapport breed onderschreven, een mogelijke overschatting van de noodzaak en de economische en sociale voordelen van dergelijke concepten echter niet. Zo toont Raaijmakers (2012), in zijn onderzoek naar cluster- en campusbeleid aan, dat de bestaande wetenschappelijke kritiek op dit onderwerp lijkt te worden genegeerd en dat de veronderstelde ‘triple-helix’ effecten vaak worden overschat. Daarnaast blijkt campusbeleid vaak te worden gehanteerd binnen de context van intergemeentelijke concurrentiestrijd, wat niet binnen de RLI’s doelstellingen past.

De RLI (2014b) geeft daarnaast aan de hand van internationale praktijkvoorbeelden weer waar mogelijkheden liggen voor zelforganisatie binnen water-, energie-, afval-, voedsel- en ICT-stromen. Hoe de benodigde aanleg, aanpassing en versterking van de onderliggende infrastructuur – bijvoorbeeld knooppuntontwikkelingen – aansluiting vinden op de pijler van ‘zelforganisatie’ blijft

onderbelicht. In het rapport wordt dan ook benadrukt dat deze koppeling moeilijk te maken is (RLI, 2014, p.104). Dit impliceert dat de RLI de aanleg en het beheer van de infrastructuur blijft beschouwen als een taak van overheden. Deze ‘top-down’ benadering kan bovendien de mogelijkheden en vrijheden voor ‘bottom-up’ organische ontwikkelingen beperken. Hoewel bijvoorbeeld Neuman (2009) onderschrijft dat het waarborgen van een goede stedelijke infrastructuur begint bij eenduidig en sterk planologisch leiderschap, hoeft dit niet te betekenen dat er geen mogelijkheden liggen voor maatschappelijk geïnitieerde infrastructurele ontwikkelingen. De RLI ziet met name kansen voor financiering door middel van fondsvorming. De mogelijkheden voor publiek-private initiatieven (PPS) voor infrastructurele ontwikkelingen welke mogelijk beter bij het beoogde zelforganiserende karakter passen blijven buiten beschouwing. Zo toont Siemiatycki (2009) in zijn onderzoek immers aan dat er ook mogelijkheden kunnen liggen op PPS gebied, waarbij er onder de juiste voorwaarden, zelfs sprake kan zijn van een hogere mate van economische efficiëntie.

Herstructurering en herontwikkeling

Opgaven voor de ruimtelijke ordeningspraktijk worden in de toekomst ook sterk bepaald door sociaal-economische en demografische veranderingen. Zo zal de bevolking naar schatting tot 2040 blijven groeien en zal het aantal huishoudens naar verwachting met meer dan één miljoen toenemen tot 2045 – met name in de steden (CBL & CPB in RLI, 2014b, p.127; RLI, 2014a). Daarnaast is de samenleving aan het ‘ontgroenen’ en ‘vergrijzen’. De beroepsbevolking zal hierdoor afnemen en het aantal oudere eenpersoons huishoudens neemt toe, wat samen met trends als ‘globalisering’, ‘digitalisering’ en ‘het nieuwe werken’, zorgt voor veranderende consumenten- en gebruikersbehoeften. De RLI (2014a; 2014b) omschrijft dat grootschalige uitbereiding van de steden niet meer wenselijk is, en dat vooral moet worden gestuurd op herstructurering en herontwikkeling van het bestaande. De belangrijkste drijfveren hierachter, zijn de verslechterde financiële posities van overheden en de overcapaciteit op diverse vastgoedmarktsegmenten (RLI, 2014a; 2014b).

Beide opgaven – herstructurering en herontwikkeling – vinden een sterke koppeling met de eerder genoemde opgaven. Zo ligt een deel van de opgave voor het verbeteren van stromen ook binnen de opgave van de reeds bebouwde omgeving en openbare ruimten, vanwege het feit dat ook hier stromen bij elkaar kunnen komen en ontmoetingen kunnen plaatsvinden (RLI, 2014b). Deze stroomverbeteringen kunnen vervolgens weer leiden tot agglomeratievoordelen binnen stedelijke netwerken. Ook kan er een koppeling worden gemaakt met het bevorderen van de agglomeratiekracht door betere infrastructuur. Het verbeteren van de connectiviteit in en tussen steden zou immers bij kunnen dragen aan de regeneratie van bestaand stedelijk gebied (Gospodini, 2005). Echter bestaat ook het risico dat er juist door deze nieuwe verbindingen vraag ontstaat naar – volgens RLI onwenselijke – uitbreiding van de tussenliggende gebieden die hierdoor beter bereikbaar zijn geworden – suburbanisatie of ‘urban sprawl’. De door de RLI benoemde opgaven blijken van elkaar afhankelijk.

Stedelijke uitbreiding is in principe niet meer wenselijk. Echter is herontwikkeling van bestaande bebouwde ruimte in steden, vaak vele malen kostbaarder en intensiever dan uitbreiding, mede door het versnipperde eigendom en hogere verwervings-, sloop en saneringskosten (van der Krabben et al., 2013; PBL, 2008). Hoewel de RLI (2014a; 2014b) hierbij slechts oplossingen door middel van zelforganisatie zoekt, verkennen zij nauwelijks de mogelijkheden van andere planologische en financiële instrumenten – bijvoorbeeld PPS constructies. Zo zou stedelijke herverkaveling uitkomsten kunnen bieden in versnipperde gebieden waar, door hoge kosten en doorlooptijden, geen ontwikkelingen van de grond komen (van der Krabben et al., 2013). Hierbij is meer zekerheid in kostenverdeling over de verschillende eigenaren en het biedt bovendien mogelijkheden in de financiering van openbare ruimten. Een financieringsinstrument als ‘Tax Incremental Financing’ zou bovendien uitkomsten kunnen bieden in het versterken van de financiële mogelijkheden van gemeenten, wat zoals eerder benoemd nodig zal zijn om burgers te ondersteunen in

zelforganisatie. Het probleem dat gemeenten minder dan voorheen, kosten van openbare ruimten kunnen verhalen op gebiedsontwikkelingen, kan hiermee ook gedeeltelijk worden ondervangen (PBL, 2014). Van der Krabben et al. (2013) tonen echter wel aan dat de werking van het instrument in de Nederlandse context beperkt is. Desalniettemin kan weloverwogen gebruik van dergelijke instrumenten de mogelijke consequenties op het gebied van sociale ongelijkheid beperken of ondervangen en financiële zekerheden bieden. Daarnaast zouden PPS constructies, vanuit een institutioneel perspectief, een mildere overgang vormen van de oude ‘top-down’, naar de beoogde ‘bottom-up’ principes.

5 – Conclusie

Het versterken en herstructureren van de Nederlandse steden is een goed principe om onze toekomstige welvaart in Nederland te beschermen. De wijze waarop de RLI dit zou willen bereiken, roept echter vraagtekens op en zou moeten worden herzien. Voordat we de internationale concurrentiestrijd aan kunnen gaan met steden als Parijs en Londen, zullen we eerst op landelijk niveau een netwerk van gezonde, duurzame en productieve steden en regio’s moeten creëren. Prioriteiten zouden anders moeten worden gesteld. Want naast revitalisatie en behoud van de bestaande stad en haar openbare ruimten, zou er ook moeten worden gestreefd naar revitalisatie en behoud van onze sociale welvaart. Het valt immers te betwijfelen of stedelijke netwerken met veel sociale ongelijkheid en lage maatschappelijke welvaart, voldoende vitaal, veerkrachtig, adaptief en productief zijn om te kunnen concurreren op mondiaal niveau.

“We know that putting humans first in the planning and design of today’s cities brings measurable benefits in the form of resiliency, economic vitality and heightened quality of life.”
(Yager, 2015, ‘The Arcadis Blog’)

De RLI’s visie doet sterk vermoeden dat de principes van zelforganisatie als excuus worden gebruikt voor het afschuiven van financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Met de huidige argumenten, is dit abrupte decentraliseren van verantwoordelijkheden moeilijk te rechtvaardigen: er kan en mag niet worden verwacht dat burgers de brokstukken gaan opvegen die uit de institutionele arrangementen tussen staat en markt zijn ontstaan. Los van de vraag of dit rechtvaardig is, moet worden onderkend dat de gemiddelde burger hiertoe niet in staat zal zijn – door gebrek aan financiële middelen, vaardigheden, connecties en expertise over vraagstukken als waterhuishouding en infrastructuur. Het dusdanig afwenden van financiële verantwoordelijkheden neigt naar een obscure vorm van belastingheffing en het afschuiven van planologische taken dreigt af te doen aan een ‘goede ruimtelijke ordening’. Een rechtvaardigere tussenweg en zachtere overgang zou kunnen worden gezocht in toepassingen van PPS constructies of transparante belastingmechanismen.

Als centrale en decentrale overheden besluiten deze beoogde, ruimtelijke en bestuurlijke opgaven ongenueanceerd in te zetten in het ruimtelijke ordeningsbeleid, gaan onze steden wellicht een sobere toekomst tegemoet. De ‘stad van de toekomst’ dreigt dan een stad te worden van segregatie, polarisatie en maatschappelijke tegenstellingen. Een schouwspel waarin de welgestelde burgerij en ondernemingen hun creatieve uitbarstingen botvieren, en waar de lagere sociale klassen samen met hun wijkwerkers en corporaties machteloos toekijken hoe het gras aan de overkant groener wordt. Op welke wijze de stad hier agglomeratievoordelen uit zal putten blijft de vraag om nog maar te zwijgen over onze ‘internationale concurrentiepositie’.

Referenties

- AD. (2015) *Rijke buurt koopt stuk grond om vluchtelingen te weren*. 27 september 2015.
- Alexander, E. (2002) *The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications. pp. 226-249.
- Alexander (2012) *Planned economic contraction: The emerging case for degrowth*. Office for Environmental Programs. University of & Melbourne.
- Boelhouwer, P. & Priemus, H. (2014) *Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes*. *J Hous and the Built Enivron*, pp. 221-235.
- Buitelaar, E. (2010) *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmark*. Ruimte en Maatschappij. pp. 5-22.
- Burgess, R. & Camona, M. (2009) *Planning through projects: moving from master planning to strategic planning - 30 cities*. Amsterdam: Techne Press. pp. 12-41.
- Deloitte. (2016) *Deloitte Insight: Financiële trendanalyse Gemeenten, Provincies en Waterschappen*. Rotterdam: Deloitte The Netherlands.
- Gospodini, A. (2005) *Urban development, redevelopment and regeneration encouraged by transport infrastructure projects: The case studie of 12 European Cities*. *European Planning Studies*. 13(7). pp. 1083-1111.
- Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D. & Krabben, van der, E. (2012) *Planning in an environment without growth*. Invited essay for the Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI).
- Krabben van der, E., Lenferink, S., Martens, K., Portier, J. & Stoep van der, H. (2013) *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*. Nijmegen: VerDus.
- Marlet, G. (2009) *De Aantrekkelijke Stad*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Neuman, M. (2009) *Spatial Planning Leadership by Infrastructure: An American View*. *International Planning Studies*. 14:2. pp. 201-217.
- PBL. (2016), *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Ruimtelijke Verkenningen 2016, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2014) *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2008) *Stedelijk Transformatie en Grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- PBL & Urhahn Urban Design. (2012) *Vormgeven aan de spontane stad: Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design.
- Platform31. (2012) *Samenvatting. De transformatie van leegstaand vastgoed naar woonruimte voor studenten en jongeren*.
- Raaijmakers, M. (2012) *Clustering; een misleidend dogma of het investeren waard? Een onderzoek naar de validering van cluster- en campusbeleid*. Nijmegen/Tilburg: Radboud Universiteit.
- RLI. (2014a) *Kwaliteit zonder groei. Over de toekomst van de leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- RLI. (2014b) *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbinden*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- RLI. (2012) *Essays toekomst van de stad*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Ruimtevolk & Platform31. (2016) *Midsized NL: het toekomstperspectief van de middelgrote stad*.
- VROM. (2004). *Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag: 25 oktober 2004.
- Yager, G. (2015) *The Arcadis Blog. The City of the Future: Putting "people" at the center of our cities*. 28 oktober 2015. Gevonden op: blog.arcadis.com/2015/10/putting-the-human-being-at-the-city-center/

Op zoek naar realisaties van strategische keuzes

Griet Hanegreefs

Stellingen

In de ruimtelijke planningscontext stuiten zowel top-down als bottom-up initiatieven vandaag vaak op een ondoordringbare kleilaag, een barrière in de besluitvorming.

Realisaties van strategische keuzes vragen nieuwe ruimtelijke planningsstrategieën die voorbijgaan aan de klassieke top-down versus bottom-up gedachte.

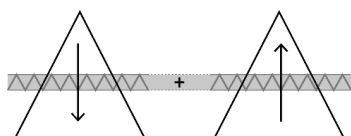
Er is een andersoortige ruimtelijke vertaalslag nodig om strategische keuzes verstaanbaar, aanvaardbaar en realiseerbaar te maken.

Op zoek naar realisaties van strategische keuzes

1. Aanleiding

Ruimtelijke planning in Vlaanderen werd tot nog toe vooral centraal georganiseerd en in meerdere of mindere mate hiërarchisch vanuit de overheid aangestuurd. De overheid beslist(e) en de burger leeft(de) naar die beslissingen. Voorbeelden zijn de naoorlogse plannen van aanleg, de gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg en vervolgens de ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen op drie bestuursniveaus. Vandaag wordt opnieuw in de eerste plaats op initiatief van de Vlaamse overheid gewerkt aan een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).

Naast deze hiërarchische visievorming over de ruimtelijke organisatie van onze samenleving, zien we de laatste decennia, en zeker de laatste jaren, steeds meer initiatieven die zich vanuit de samenleving zelf ontpoppen (Van der Steen et al., 2013; De Rynck, 2014). Het hiërarchische model is dus op vele vlakken geen realiteit meer. We hoeven de voorbeelden niet ver te zoeken. Denk maar aan het Antwerpse Oosterweelproject vanuit de Vlaamse overheid versus de meer maatschappelijk gedragen initiatieven van Ringland. Burgers pikken eenzijdige beslissingen in een hiërarchisch gestuurd model niet langer en nemen in een netwerksamenlevingsmodel steeds meer het initiatief om beslissingen te contesteren of om zelf alternatieven voor te stellen en uit te bouwen (Thompson et al., 1991). Naast de gekende zuilen die reeds decennialang rechtstreeks toegang hebben tot politici (vb Boerenbond, Unizo, ...), ontstaan talrijke burgerinitiatieven (vb Ademloos) van niet-tot-weinig-georganiseerde burgers die hun stem laten horen en macht proberen uit te oefenen op alle bestuursniveaus.



Figuur 1. Top-down versus bottom-up besluitvorming

Wat evenwel opvalt, is dat de besluitvorming in beide modellen, zowel top-down als bottom-up initiatieven, op een soort ondoordringbare kleilaag, een “barrière in de besluitvorming”, lijkt te stoten. De overheid ondervindt enerzijds problemen om een idee aan burgers “verkocht” te krijgen. In de ruimtelijke planning leidt dit onder meer tot jarenlange procedureslagen alvorens de eerste spade in de grond kan worden gestoken

(Coppens, 2011). Anderzijds botsen initiatieven vanuit de samenleving nog steeds vaak tegen een “glazen plafond”, nog voor de voorstellen op de uiteindelijke beslissingstafel terecht komen.

De vraag naar nieuwe planningsstrategieën die inspelen op de actuele maatschappelijke tendensen dringt zich op (Albrechts, 2015). Huidig onderzoek vertrekt daarbij vaak vanuit het actief burgerschap zelf en richt de blik vooral op lokale initiatieven in hoofdzakelijk lokale (stedelijke) contexten. Maar wat met strategische keuzes? En welke voorkeuren vanuit de overheid en vanuit mondige burgers op een meer regionale schaal raken voorbij de barrières/kleilagen? Welke rol is hierin weggelegd voor de ruimtelijk planner en het ruimtelijke planningsbeleid?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is het nodig eerst een theoretisch kader te schetsen waarbinnen strategische visies ontstaan en huidige planningsinitiatieven plaatsvinden. In deze paper onderzoeken we binnen welke actuele maatschappelijke context strategische keuzes genomen worden, wie daarbij een vooraanstaande rol opneemt en welke belangen meespelen bij het initiëren van en beslissen over bepaalde keuzes. Aan de hand van één bepaalde case, het stationsomgevingsproject

Gent Sint-Pieters, onderzoeken we of en hoe een strategische visie uit het RSV, namelijk de versterking van stationsomgevingen, gerealiseerd wordt en wat daarbij de onderlinge verhouding is tussen de verschillende actoren.

2. Huidig discours legt focus op lokale initiatieven

Vandaag is de planningswereld naarstig op zoek naar nieuwe planningsstrategieën die inspelen op de actuele trend van actief burgerschap (Boonstra, 2015). De blik is vooral gericht is op lokale initiatieven, meestal in stedelijke contexten (cfr stadsvernieuwingsprojecten). In de zoektocht naar de rol van de ruimtelijk planner - en bij uitbreiding het ruimtelijke planningsbeleid - wordt de nadruk gelegd op de vraag hoe we dankbaar gebruik kunnen maken van al die waardevolle lokale initiatieven die vandaag overal volop aan de gang zijn. Lofvers (2013) en van der Stoep (2014) spreken daarbij over “verbinders”, Boonstra (2015) over het creëren van “consistentie”, en in kader van het Jaar van de Ruimte in Nederland (2015) opperden menige stemmen dat de ruimtelijke ordening geen eigen omvattend programma heeft, maar dat het toegevoegde waarde creëert aan maatschappelijke initiatieven. Maar kan onze taak als ruimtelijk planner gereduceerd worden tot het slim omgaan met waardevolle initiatieven uit de samenleving? Wie waakt over noodzakelijke strategische keuzes ten dienste van die samenleving?

Misschien moet er ruimte zijn voor een bijkomend discours waarbij de vraag niet zozeer gaat over hoe we kunnen inspelen op initiatieven vanuit de gemeenschap, dan wel welke soort planning voorbij kan gaan aan de klassieke machtsverhoudingen en top-down versus bottom-up gedachte, en voorbij de barrières of kleilagen oplossingen bieden voor de realisatie van strategische keuzes.

3. Maatschappijmodellen en protagonisten

Om te begrijpen waarom barrières ontstaan, is het belangrijk een beter zicht te krijgen op wat nu precies bedoeld wordt met “top” en “bottom” en welke machtsverhoudingen er in het verleden en het heden spelen.

Sinds het ontstaan van ruimtelijke planning als professionele discipline in Vlaanderen - in de literatuur doorgaans gekoppeld aan de afkondiging van de eerste wet op de stedenbouw in 1962 (Albrechts & Meuris, 2000, p. 23) - volgen verschillende planningsstrategieën elkaar op. Die planningsstrategieën zijn ontstaan in verschillende maatschappelijke contexten, eigen aan een bepaalde tijdsgeest. Voor een beschrijving van die contexten vertrekken we vanuit het basiswerk “Markets, hierarchies & networks, the coordination of social life.” van Thompson et al. uit 1991. We stellen vast dat binnen elk model een bepaalde actor (verder in de paper “protagonisten” genoemd) op de voorgrond treedt. Verder koppelen we de Vlaamse planningsstrategieën aan deze maatschappijmodellen en aan het optreden van bepaalde protagonisten.

3.1. Drie maatschappijmodellen

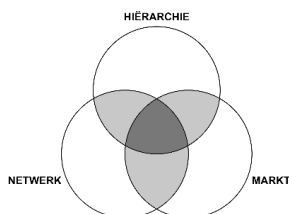
Thompson et al. beschrijven en vergelijken in 1991 voor het eerst de drie maatschappijmodellen “hiërarchie”, “markt” en “netwerk”. Ze gaan daarbij uit van het principe dat elk model gekenmerkt wordt door bepaalde mechanismen die ons sociale leven coördineren. Bij een hiërarchisch model is het heersend mechanisme de administratieve besluitvorming, in een marktmodel de prijsconcurrentie en netwerkmodellen steunen voornamelijk op onderlinge samenwerking en vertrouwen. Afhankelijk van

het geldende maatschappijmodel, treden andere principes in werking en komen afspraken en (besluitvormings)processen volgens andere normen en wetten tot stand.

SAMENLEVINGS MODEL SLEUTEL KENMERKEN	Hiërarchie	Markt	Netwerk
Normatieve basis	Tewerkstellingsverhoudingen	Contracten Eigendomsrechten	Complementaire sterktes
Manier van communiceren	Routines	Prijzen	Relaties
Manier om conflict op te lossen	Administratieve fiat Supervisie	Aldingen Handhaving door rechtbanken	Wederkerigheidsnormen Bekommernis om reputatie
Flexibiliteitsgraad	Laag	Hoog	Medium
Betrokkenheid tussen partijen	Medium tot hoog	Laag	Medium tot hoog
Klimaat	Formeel Bureaucratisch	Precisie en/of wantrouwen	Vrijblijvend Wederzijdse voordelen/winsten
Maken van keuzes	Afhankelijk	Onafhankelijk	Onderlinge afhankelijkheid

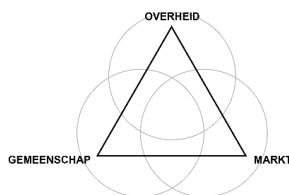
De tabel in figuur 2 geeft een beknopt overzicht van de mechanismen en sleutelkenmerken binnen de drie samenlevingsmodellen. Zo zien we dat er in een hiërarchisch model weinig ruimte is voor flexibiliteit, terwijl een marktmodel net gekenmerkt wordt door een hoge flexibiliteitsgraad. In een netwerkmodel heerst een klimaat van vrijblijvendheid en het opzoeken van wederzijdse voordelen en winsten, terwijl een marktmodel uitgaat van precisie en wantrouwen en een hiërarchisch model steunt op een formeel en bureaucratisch kader.

Figuur 2. Sleutelkenmerken van de verschillende maatschappijmodellen (vereenvoudigd schema naar Powell, 1991: 269)



Onze moderne samenleving is niet geheel binnen het ene of andere model te vatten. De modellen zijn niet exclusief, maar eerder onderling van elkaar afhankelijke uitwisselingsvormen. Het gaat om de pluraliteit van actuele samenlevingsvormen waarbij elementen van de drie modellen naast elkaar bestaan en elkaar zelfs versterken (Bradach en Eccles, 1991).

Figuur 3. Overlap tussen de verschillende maatschappijmodellen (Thompson et al., 1991)



Binnen de verschillende samenlevingsmodellen treden andere actoren op de voorgrond. We noemen ze hier protagonisten. In een hiërarchisch model is dit de overheid, binnen het marktsysteem zijn dit bedrijven uit de privésector en in een netwerkmodel is dit de gemeenschap, de actieve burger.

Figuur 4. Protagonisten van de verschillende maatschappijmodellen

3.2. Kader voor ruimtelijke planningsmodellen

Als we de maatschappijmodellen projecteren op Vlaanderen en beschouwen als systemen waarbinnen ruimtelijke planningsinitiatieven ontstaan, kunnen we drie periodes onderscheiden:

Hiërarchisch model: De overheid zwaait de plak

De periode na de tweede wereldoorlog wordt in de literatuur vanuit een sociaal-economisch oogpunt omschreven als een periode van het kapitalisme waarin de welvaartstaat ontwikkeld wordt.

Economische groei, massaconsumptie en massaproductie, standaardisatie en overheidsinterventie met het oog op de ondersteuning van al deze processen zijn typische kenmerken van deze periode. In zulke tijdsgeest richt het beleid zich op de ontwikkeling van sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs, op de uitvoering van infrastructuurwerken, op economisch herstel en uitbreidingsplannen en op de uitvoering van economische expansiewetten (Van den Broeck et al., 2010).

Ruimtelijke planning in deze tijden is sterk hiërarchisch gestuurd. Er heerst een duidelijke top-down focus vanuit de gedachte van de maakbare samenleving (Saey, 1995). Ruimtelijke planning is een indtoestandsplanning waarbij vastgelegde doelen voor een wenselijke en te bereiken werkelijkheid worden vastgelegd. Plandocumenten die binnen deze context ontwikkeld worden zijn blauwdrukplannen (gewestplannen en plannen van aanleg) en de taak van de ruimtelijk planner is vaak die van de scheidsrechter waarbij de spelregels vastgelegd in juridisch administratieve regelgeving (Allaert, 2008).

Marktmodel: Nood aan meer flexibiliteit

Versterkt door verschillende vormen van protest tegen de welvaartstaat, luidt begin jaren 1970 de economische crisis het einde van de welvaartstaat als heersend maatschappijmodel in. De schulden van de nationale overheid groeien exponentieel wat onder meer leidt tot een crisis van het financierings- en subsidiesysteem van de overheid. Dit uit zich in golven van privatisering en liberalisering van een aantal beleidsmaatregelen (Van de Broeck et al., 2010).

De centrale overheid trekt zich terug en ruimtelijke planning wordt begin jaren 1980 een regionale aangelegenheid. Het besef groeit dat de werkelijkheid niet rechtlijnig van aard is, maar eerder complex en verweven, bestaande uit een veelheid van deelprocessen waarbij vele actoren betrokken zijn. Samen met nieuwe maatschappelijke aspiraties zoals natuurontwikkeling en bijkomende sectorale behoeften zoals de ruimtevraag voor economische activiteiten (Allaert, 2008), stijgt de nood aan een flexibeler vorm van planning. In deze tijdsgeest ontstaat de structuurplanning waarbij een langetermijnvisie gekoppeld wordt aan kortetermijnacties (Vermeersch, 1994). Plandocumenten zijn structuur- en uitvoeringsplannen, telkens op de drie schaalniveaus: gemeente, provincie en gewest (subsidiariteitsprincipe). Ruimtelijk planners werpen zich in deze periode vooral op als ontwikkelaar van structuur- en uitvoeringsplannen.

Netwerkmodel: Actief burgerschap

Vanaf de jaren 1990 van de vorige eeuw wint de technologische vooruitgang steeds meer aan belang. Traditionele economische structuren vervagen en het begrip van de “netwerksamenleving” vindt haar intrede (Van Dijk, 1991; Castells, 1996). In dit maatschappijmodel richt niet enkel de economie, maar vervolgens ook de hele samenleving zich op een netwerkstructuur. Er wordt (definitief?) afstand genomen van de massaconsumptie. Noch het marktsysteem van vraag en aanbod, gebaseerd op prijsconcurrentie, noch het hiërarchische (bureaucratisch) stelsel met haar administratieve regelgeving en besluitvormingsprocessen krijgt terug de bovenhand. Er heerst een trend van wederzijds vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid om het sociale en economische leven vorm te geven (Thompson, 1991).

Een netwerk wordt vaak omschreven als een platte organisatievorm, in contrast met de verticale organisatiestructuur binnen een hiërarchie. In de politieke wereld vormen elitegroepen en professionals vaak een netwerk: ze delen een gemeenschappelijke ethiek, discussiëren onderling en

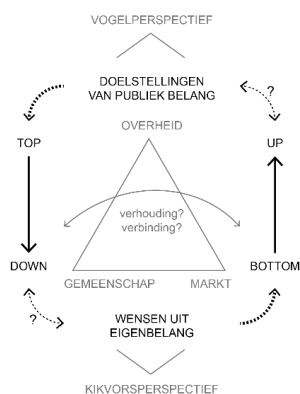
nemen informele beslissingen. Het is net door deze informaliteit van netwerken dat een zekere twijfel en bezorgdheid ontstaat over hoe ze werken en wat juist hun impact is. Besluitvorming kan in dit geval beslecht worden op een minder open manier en niet onderworpen zijn aan enige logica of verantwoording. Vele netwerken zijn dan ook behoorlijk exclusief tov buitenstaanders (Thompson, 1991).

Het is in het licht van dit netwerkmodel en mee gevoed door de recente financiële, euro- en bouwcrises, en het instorten van de woningmarkt dat we huidige planningsinitiatieven van actieve burgers kunnen begrijpen. De gemeenschap neemt zaken op die de overheid (al dan niet noodgedwongen) nalaat te doen. Voor lokale initiatieven lijkt dit actief burgerschap een werkbaar model, maar de vraag blijft hoe een ruimtelijk strategische visie vorm krijgt en tot uitvoering gebracht kan worden binnen die nieuwe maatschappelijke context. De hogere overheid kan en mag deze taak niet volledig loslaten, terwijl de gemeenschap, noch de markt over voldoende inzicht en middelen beschikt om keuzes van algemeen strategisch belang uit te voeren. Ligt hier de basis voor een nieuwe vorm van beleidsplanning?

4. Meer dan top-down versus bottom-up

Het moeilijke aan het functioneren in een netwerk is dat iedereen telkens opnieuw, voor elk project, voor elk proces, zijn/haar rol moet definiëren. In een netwerkmodel kan men daarbij niet steunen op vastgelegde regels en wetten. Men handelt op basis van wederzijds vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid. Net daarom is het belangrijk om zicht te hebben op welke belangen er spelen bij ruimtelijke planningsprocessen om te begrijpen waarom bepaalde acties door individuen, groepen of organisaties worden geïnitieerd en/of gesteund.

In de ruimtelijke planning zijn heel wat doelstellingen van publiek belang. De definitie van Vermeersch (1994) is in die zin nog steeds actueel: *“De ruimtelijke planning heeft als object het zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving, en dit ter wille van deze samenleving.”* (Vermeersch, 1994: 35) Sommige doelstellingen worden zelfs door Europa opgelegd (denk maar aan de vogel- en habitatrictlijngebieden). Maar wie bepaalt wat dat publiek belang is en wie beslist en waakt er over? Is dit nog steeds de taak van de overheid of ligt daar net de sleutel voor verandering?

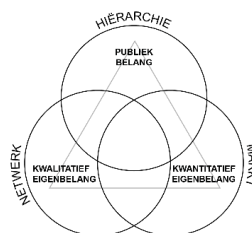


Figuur 5. Belangen en perspectieven in ruimtelijke planningsprocessen

De top-down en bottom-up besluitvormingsmodellen uit figuur 1 kunnen we koppelen aan de drie protagonisten die elk vanuit andere belangen en perspectieven handelen. Een overheid handelt vaak vanuit haar kenmerkende vogelperspectief. Dit betekent weinig voeling met een concrete plek, en tot op vandaag nog steeds vanuit een hiërarchische top-down-gedachte. Tegelijk ontpoppen vandaag heel wat initiatieven vanuit de samenleving waarvan de ruimtelijke impact soms verder gaat dan de onmiddellijke leefomgeving. Deze initiatieven ontstaan vanuit een eigenbelang en worden bekeken vanuit een kikvorserspectief, vooral met aandacht voor de onmiddellijke leefomgeving terwijl de ruimtelijke impact van de

initiatieven vaak verder reikt dan enkel die onmiddellijke omgeving. Binnen de wensen van eigenbelang kunnen we nog een onderscheid maken tussen initiatieven vanuit de gemeenschap en vanuit de markt.

De gemeenschap handelt grotendeels uit een kwalitatief eigenbelang, namelijk de verbetering van de onmiddellijke leefomgeving; terwijl de markt hoofdzakelijk handelt vanuit een kwantitatief eigenbelang, met name het boeken van economische winsten.



Aan de top-down versus de bottom-up werking, kunnen we ook de drie maatschappijmodellen koppelen. De belangen zijn niet enkel toe te schrijven aan protagonisten (overheid, private bedrijven en actieve burgers), maar bepalen mee het handelen binnen een bepaald maatschappijmodel. Iedere protagonist denkt en handelt daarbij vanuit bepaalde belangen binnen een bepaald maatschappijmodel.

Figuur 6. Heersende belangen binnen de verschillende maatschappijmodellen

De vraag is nu waarom sommige projecten van algemeen strategisch belang wel tot uitvoering komen en andere niet? Waarom botsen sommige initiatieven herhaaldelijk tegen barrières en hoe weten andere deze te omzeilen of te doorbreken? Als we uitgaan van verschillende belangen die meespelen op verschillende niveaus en binnen de verschillende maatschappijmodellen, ontstaat er bij elk planningsproces een nieuw speelveld tussen overheid, markt en gemeenschap. Kunnen we uit al die processen lessen trekken voor een meer slagkrachtige ruimtelijke planning in de toekomst? Zijn er criteria, randvoorwaarden, faal- en succesfactoren?

5. Case Gent Sint-Pieters

In deze paper starten we met het onderzoeken van een strategisch project dat in uitvoering is, Gent Sint-Pieters. In dit project lijken enkele barrières overbrugd. Hoe is het project tot uitvoering gekomen, wie heeft daarbij welke rol opgenomen, welke belangen speelden daarin mee en volgens welke wetten en regels werd gehandeld?

5.1. Verloop van het project: kort overzicht

Voor een kort overzicht van het project, baseer ik me op de publicaties van Coppens (2011), Claeys (2012) en de website van het project Gent Sint-Pieters. We leggen daarbij de focus op een aantal betrokken sleutelactoren.

Midden jaren 1990 komen de eerste ideeën rond de vernieuwing van de stationsomgeving Gent Sint-Pieters. De infrastructuur en de ruimtelijke organisatie van het station waren niet meer voorzien op het snel stijgend aantal gebruikers, en de connecties tussen de verschillende vervoersmodi waren niet goed georganiseerd.

In 1998 vraagt de NMBS aan Eurostation, een dochtermaatschappij van de NMBS die fungeert als multidisciplinair studiebureau en publieke vastgoedontwikkelaar, om de stationsomgeving te herontwikkelen. Het doel was de reorganisatie en renovatie van het stationsgebouw en de ontwikkeling van een autoparking. De NMBS wou ook geld halen uit de ontwikkeling.

In dezelfde periode was de Stad Gent bezig met de ontwikkeling van haar ruimtelijk structuurplan. Hierin had de stad de ambitie om de densiteit van de stationsomgevingen te verhogen, door onder meer enkele hoogbouwprojecten, wat een implementatie was van de beleidsopties uit het RSV.

Eurostation en de Stad Gent hadden dus complementaire interesses en organiseerden een ontwerpwedstrijd voor de stationsomgeving die gewonnen werd door Xaveer de Geyter architecten (XDGA).

Parallel aan de ontwerpstudie laat de Stad Gent een mobiliteitsstudie opmaken. Hierin staat dat er een nieuwe connectie nodig is tussen het station en de Gentse buitenring (R4) om aan de nieuwe ambities voor de stationsomgeving te voldoen. Deze nieuwe weg zou een natuurgebied ten zuiden van de stationsomgeving doorkruisen.

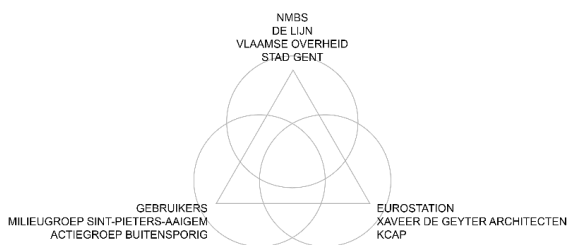
In februari 2002 vervoegden nog twee partners de gesprekken: De Lijn en de Vlaamse overheid. De Lijn is verantwoordelijk voor tram- en bus infrastructuur en de uitbating ervan. Ook zij waren vragende partij voor een betere connectie met het treinverkeer en wilden hun capaciteit opdrijven. Voor de Vlaamse overheid werd het Departement Mobiliteit betrokken voor de financiering van de nieuwe connectie met de R4, terwijl het Departement Ruimtelijke Ordening betrokken werd voor de coördinatie van het planningsproces.

In november 2002 werd een intentieverklaring getekend tussen de vier partners en werd een stuurgroep opgericht, voorgezeten door de Gentse burgemeester. De stuurgroep was het hoofdbeslissingsorgaan voor het project en moest vele hindernissen overbruggen, waaronder aanpassingen aan het generieke masterplan van XDGA. Een Nederlands architectenbureau, KCAP, maakte een nieuw ontwerp.

Eind 2005 werd gestart met de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en de vergunningaanvraag voor de eerste fase van de ontwikkeling. Een jaar later, in 2006, werd gestart met de eerste voorbereidende werken en vanaf 2007 zijn de echte werken begonnen. Het einde van de werken is momenteel voorzien voor 2024.

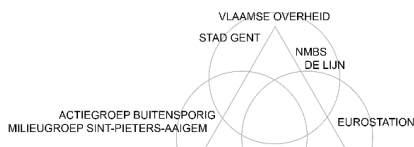
Uit angst voor de gigantische volumes en hoogbouw uit het masterplan van XDGA, kwamen in 2000 de eerste tekens van protest van de buurtbewoners. Dat protest groeide uit tot de oprichting van de actiegroep Buitensporig in juni 2005. Ze organiseerden publieke bijeenkomsten over de voortgang van het project en over hun activiteiten, en lobbyden bij lokale en bovenlokale politici. Daarnaast verzette de lokale milieubeweging, Milieugroep Sint-Pieters-Aaigem zich tegen de nieuwe wegverbinding tussen het station en de R4. Er werd een juridische campagne ontwikkeld met 2 rechtszaken én er werd klacht neergelegd bij de gouverneur van de Provincie Oost-Vlaanderen en bij de Europese Commissie. In reactie op het protest heeft de Stad Gent vanaf 2006 een klankbordgroep opgericht om de dialoog met buurtbewoners en gebruikers aan te gaan. De juridische campagne mislukte, waarmee het verzet van de milieugroep de kop ingedrukt was. De protestgroep Buitensporig is wel nog steeds actief en neemt geen genoegen met de verwezenlijkingen van de klankbordgroep.

5.2. Rol sleutelactoren



Wanneer we de sleutelactoren in een plaats proberen geven volgens de indeling overheid-markt-gemeenschap, kunnen we dat doen volgens een vereenvoudigde weergave in figuur 7.

Figuur 2. Situering sleutelactoren Gent Sint-Pieters: vereenvoudigde voorstelling

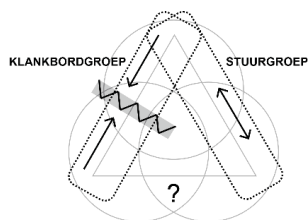


Maar vele actoren zijn niet zuiver te categoriseren als overheid, marktspeeler of burger; hun werkzaamheden vinden niet enkel plaats in een hiërarchisch, een markt- of een

Figuur 3. Situering sleutelactoren Gent Sint-Pieters: exemplarische voorstelling

netwerkmodel en ze handelen niet louter uit publiek belang of uit eigenbelang. Meestal handelen actoren binnen verschillende systemen en spelen er meerdere belangen. Een correctere weergave van de feiten is voorgesteld in figuur 8.

Op de as overheid-markt is in de loop van het planningsproces consensus ontstaan en zijn enkele barrières overbrugd. De actoren hebben elkaar gevonden omdat ze allemaal baat hebben bij de realisatie van het project én elkaar nodig hebben voor de uitvoering ervan. Ze werken aan eenzelfde doel en hebben een stuurgroep opgericht om alles in goede banen te leiden.



Figuur 4. Barrières en samenwerking op de assen overheid-markt-gemeenschap

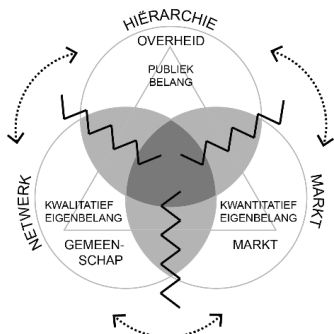
Op de as overheid-gemeenschap is geen eensgezindheid over het project. De gemeenschap wilt oplossingen voor het capaciteitsprobleem, maar buurtbewoners protesteren tegen de voorgestelde initiatieven van de overheid via juridisch procedures. De overheid heeft een klankbordgroep opgericht, maar hier nemen de buurtbewoners geen genoegen mee. De gemeenschap blijft vooral actie voeren tegen het project en lanceert weinig tot geen eigen alternatieven. Het valt op dat de effectieve realisatie van het project en het latere gebruik ervan niet afhankelijk is van die buurtbewoners. Ze worden buiten beschouwing gelaten en net dit roept weerstand op.

Op de as gemeenschap-markt is geen overkoepelend orgaan opgericht, maar hier is noch sprake van samenwerking, noch van frictie tussen actoren.

6. Nabespreking: stof voor verder onderzoek

Elke actor handelt hoofdzakelijk binnen één bepaald maatschappijmodel, en dus volgens de wetten, regels, normen en principes die daarbinnen gelden. Zolang een proces plaatsvindt binnen eenzelfde systeem, is er geen probleem. Maar van zodra meerdere actoren volgens andere principes gaan handelen, ontstaat conflict en worden barrières gevormd. Het valt daarbij op dat markt en hiërarchie elkaar in het geval van Gent Sint-Pieters makkelijker vinden. Misschien is dat omdat deze twee systemen al langer gekend zijn en beter op elkaar kunnen inspelen, misschien omdat de betrokken actoren baat hebben bij de realisatie van het project en elkaar nodig hebben voor de uitvoering ervan. Om dit te toetsen is onderzoek van meerdere cases nodig.

Aan de andere kant is een totaal ander verhaal ontstaan. Buurtbewoners en milieuactivisten hebben zich georganiseerd in actiegroepen en voeren protest tegen het project, vanuit specifieke wensen en zorgen. Wanneer een actiegroep de barrière probeert te omzeilen, doet ze dit volgens de principes en wetten van de hiërarchie, namelijk juridische campagnevoering. Door deze strijd te verliezen, bereiken ze een eindpunt voor wat betreft de argumenten die ze tot dan toe aangehaald hebben. Willen ze alsnog een barrière doorbreken, zal dit enkel kunnen door het aanbieden van alternatieven. Maar waarom kozen ze niet voor een netwerkmodel? Waarom zijn ze niet op zoek gegaan naar wederzijdse voordelen door bijvoorbeeld het aanbieden van alternatieven? Misschien had dit een ander resultaat opgeleverd.



Figuur 5. Samenspel tussen de verschillende modellen, belangen en protagonisten

De barrières bevinden zich dus op de grens tussen verschillende maatschappijmodellen. Het doorbreken ervan heeft te maken met het kunnen functioneren binnen en integreren van principes uit andere modellen. Want het is niet OF hiërarchisch model OF marktmodel OF netwerkmodel, maar het is een EN-EN-verhaal. Het is in de grijze zones tussen de verschillende modellen, tussen verschillende belangen en tussen verschillende protagonisten dat de sleutels liggen om een proces vooruit te helpen. Hier lijkt een belangrijke taak weggelegd voor de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planners van de toekomst. Voor verder onderzoek ligt de focus op of en hoe de overheid publieke belangen in de vorm van strategische keuzes tot uitvoering moet/kan brengen en wat voor andersoortige planning dit vergt. Wat is de zin en onzin van de realiseerbaarheid van strategische keuzes als “veerkrachtige

ruimte”, “klimaatadaptatie”, ...? Welke vertaalslag is nodig om die strategische keuzes verstaanbaar en aanvaardbaar te maken met het oog op realisatie in de gemeenschap?

Als ruimtelijk planner moeten we ons bewust zijn van het maatschappelijke speelveld dat in deze paper geschetst werd. In de grijze zones tussen de verschillende maatschappijmodellen, belangen en protagonisten moet de toekomstige ruimtelijke planning inzetten op een universele taal die de strategische keuzes op regionale schaal ruimtelijk verbeeldt, vertaalt en mogelijk maakt.

Bibliografie

Albrechts, L., Meuris, F. (2000). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Belgium*. European Commission, Luxembourg.

Allaert, G. (2008). *Ruimte en planning*. Academia Press, Gent.

Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship: A Post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning*. PhD Series in Planning, 7.

Bradach, J., Eccles, R. (1991). *Price, authority and trust: from ideal types to plural forms*, 277-292. In: Thompson et al. (eds.), *Markets, hierarchies & networks, the coordination of social life*. Sage Publications, London.

Castells, M. (1996). *The rise of the network society. Vol. 1 of The information age: Economy, society and culture*. Blackwell, Massachusetts and Oxford.

Claeys, M. (2012). *Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?* Masterproef ingediend tot het behalen van de academische graad van master in de stedenbouw en ruimtelijke planning, Universiteit Gent.

Coppens, T. (2011). *Conflict en conflictmanagement bij strategische ruimtelijke projecten*. Doctoraatsproefschrift. KU Leuven, Faculteit ingenieurswetenschappen.

De Rynck, F. (2014). *De geest van Elinor*. Lokaal, nr. 9, p. 23-31.

Lofvers, W. (2013). *Stedenbouw van onderop. Over speldenprikken en het grotere geheel*, 158-169. In: Van den Berg, M., *Stedelingen veranderen de stad. Over nieuwe collectieven, publiek domein en transitie*. Amsterdam: Trancity.

- Powell, W. (1991). *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*, 265-276. In: Thompson et al. (eds.), *Markets, hierarchies & networks, the coordination of social life*. Sage Publications, London.
- Saey, P. (1995). *Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door ruimtelijke planning: deel 1: er is maakbaarheid en er is maakbaarheid*. Planologisch Nieuws, 15, 159-167.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (eds.) (1991). *Markets, hierarchies & networks, the coordination of social life*. Sage Publications, London.
- Van den Broeck, P., Kuhk, A., Verachtert, K. (2010). *Analyse van het Vlaams instrumentarium voor ruimtelijke planning en ontwikkeling*. Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee.
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke ruimte, overheidssturing in de context van maatschappelijke zelfsturing*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- van der Stoep, H., & Aarts, M. (2014). *Sticky stories en de rol van verbinders*. Paper presented at the Regie en loslaten. Gebundelde papers PlanDag 2014.
- Van Dijk, J. (1991). *De netwerkmaatschappij. Sociale aspecten van nieuwe media*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Vermeersch, C., & Houthaeve, R. (1994). *Structuurplanning: instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*. Die Keure, Brugge.
- Project Gent Sint-Pieters: *Tijdlijn*, geraadpleegd op 31 maart 2015, op <http://www.projectgentsintpieters.be/timeline>

Experimenten rond het publieke in een gewoon dorp

Sarah Martens, Oswald Devisch

Stelling1

Naarmate de experimenten vorderde, vroegen bewoners al maar meer naar een duidelijke agenda. Het expliciteren van een agenda of waarden stuurt het debat, maar brengt ook een duidelijker engagement met zich mee. Er is ruimte en tijd nodig, een openheid om te verschillen, -een platform voor debat- om daar toe te komen.

Stelling 2

Bij de concrete resultaten die geboekt werden, bleek vooral het verbinden van (a) verschillende rollen rond de tafel van belang, net als het verknopen van (b) verschillende schaalniveaus.

(a) Het zijn mensen (buren, vrijwilligers, eigenaars) die tot een overeenkomst moeten komen en die elkaar dus moeten tegenkomen en leren kennen, om ook de rol die ieder hier in opneemt te waarderen en respecteren.

(b) Kleine initiatieven van onderuit worden beschouwd als interessant, maar erg fragiel. Een koppeling met ambities op iets grotere schaal, bijvoorbeeld binnen een ruimer plattelandsproject, kan zorgen voor meer duurzame transformaties (zowel voor het van onderuit- als overheidsinitiatief).

Onderzoeksgroep Arck, Spatial Capacity Building
Faculteit Architectuur en Kunst, Universiteit Hasselt
sarah.martens@uhasselt.be
oswald.devisch@uhasselt.be

Experimenten rond het publieke in een gewoon dorp

Context: een gewoon dorp in een bijzondere streek

Haspengouw, som van toevallige, kleine en grotere veranderingen

Haspengouw heeft een rijke bodem die doorweven is met beken, een landschap dat getekend is door de landbouw -met statige vierkantshoeves en verspreide kerkdorpen- en dat de laatste decennia gekenmerkt wordt door fruitteelt. De geschiedenis van Haspengouw is er ook één van geïsoleerde transformaties. Een landbouwer die een schuur bijbouwt, de zoon en de dochter die op het perceel naast de ouders bouwen, een laagstamboomgaard die een hoogstam vervangt, en kleine boerderijen die plaats maken voor vrijstaande woningen. Met uitzondering van de ruilverkaveling, zijn deze veranderingen niet gestuurd vanuit een centrale overheid; deze operatie heeft in een aantal delen van Haspengouw een schaalvergroting in de landbouw gefaciliteerd en het landschap op een kortere tijd hertekend. Maar verder zijn de veranderingen voornamelijk het gevolg van een reeks individuele beslissingen. Het tempo van de veranderingen lijkt voor bewoners juist traag genoeg om het telkens te kunnen verwerken. Vele kleintjes maken evenwel één groot, het karakter en landschap van Haspengouw verandert; de dorpen lijken meer en meer op elkaar, de open ruimte versnipperd. (Bomans, 2010). Deze stille, sluipende of geleidelijke beslissingen zorgen net als 'natuurlijke' veranderingen voor een 'autonoom' transformatieproces (Antrop, 1998). Een proces dat moeilijk te voorspellen en te sturen is. Gezien diverse componenten een invloed hebben op zo een dynamiek, is het chaotische verloop eerder te beschrijven als de entropie van een natuurlijk verandingsproces.

Dorpen, een sociale en ruimtelijke structuur die telkens verandert

Het transformatieproces zorgt verder voor verschuivingen in de relatie tussen de publieke en private ruimte, zo privatiseert het landschap door 'vertuining' en 'verpaarding' (Bomans, 2010). De bloesems zijn dezelfde, maar visueel sluiten de laagstamplantages het landschap meer en meer af. Waar kinderen vroeger tussen de hoogstamboomgaarden speelden, in bermen en open weiden, wordt dat vandaag bijna uitsluitend gedaan in afgesloten, geprivatiseerde ruimtes; ieder huis zijn speeltuin. De straat zelf verandert naar een doorgangsruijme, huizen trekken zich terug achter heggen en automatische poorten en bewoners worden afhankelijk van auto of familie om dagelijkse boodschappen te doen.

Als we bewoners vragen op welke manier het dorp volgens hun verandert, verwijzen ze het meest naar een stijgende diversiteit: er komen veel woningen en dus inwijkelingen bij. De regio zelf trekt dan weer meer en meer toeristen uit de buurt, maar recent zijn er ook meer internationale geïnteresseerden. Evengoed lijken de traditionele ontmoetingsplaatsen zoals het plein voor de kerk lijken al maar leger, ondanks tijdelijke toeristische events of de inname door nieuwe groepen: een parade van Sikhs of als parking voor de tempel. De publieke speeltuintjes liggen er verlaten bij of worden bezet door jongeren uit naburige dorpen. Deze veranderingen stellen de betekenis van dat soort publieke ruimtes in een dorp vandaag in vraag. Sommigen zien deze veranderingen als een bedreiging, en trekken zich nog meer terug op hun eigen perceel. Anderen zien de mogelijkheden en creëren nieuwe ontmoetingsplekken. Of we de veranderingen nu in termen van verlies beschrijven of niet, het is belangrijk om beiden samen te brengen. Zodat verschillen niet uitgroeien tot wantrouwen en uiteindelijk tot uitsluiting (Reyndorp, 2008). Dit vraagt om manieren om ideeën uit te wisselen over wat verandert, wat verloren ging, wat behouden bleef, of wat zich recent ontwikkelde en wat mogelijk is (Thissen, Loopmans, 2013). Dit vraagt om een publiek debat over wat er nu verandert in die

dagelijkse leefomgeving.

Aanpak: experimenten voor een debat

Een publiek debat

Het betrekken van bewoners in een debat over ruimtelijke veranderingen in hun leefomgeving wordt meestal gekaderd binnen een bestaande (en juridische) plannings- of projectlogica. Vanuit die logica zoeken we hoe ieder in een wel- en vooraf bepaalde verandering moet betrokken worden, bijvoorbeeld in de opmaak van een Ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), of de aanleg van een nieuwe verkaveling. Maar wat met de veranderingen die we eerder benoemden als geïsoleerd, kleinschalig, autonoom en moeilijk te sturen? Kunnen we ook een debat opzetten over deze en andere (ruimtelijke) veranderingen in de eigen leefomgeving? Een debat over wat die veranderingen betekenen voor de publieke ruimte, en de verschuivingen en grenzen tussen die publieke en private ruimte, de ontmoetingsruimte? Voor Gerd Biesta (2014) krijgt onze voortdurende zoektocht naar democratie precies vorm in deze verschuivingen tussen ‘individuele noden’ en ‘collectieve belangen’. Volgens Biesta ontbreekt het mensen niet aan capaciteiten om deel te nemen aan een publiek debat, maar missen ze gewoon de gelegenheid om dat te doen.

Een debat voor Hoepertingen

In Hoepertingen was er geen concrete agenda, aanleiding of project, we vertrokken er van de ruimere vraag *‘hoe te werken aan een cultuur om in gesprek te gaan over wat het dorp betekent als plek en samenleving’*. En zochten naar manieren om een debat vorm te geven. Over een periode van 3 jaren experimenteerden we met verschillende vormen van dialoog en interactie: we gingen wandelen, we maakten beelden en kaarten, we schreven spelopdrachten en zochten naar geschikte spellocaties. We gingen in gesprek, op straat, in huiskamers, in de dorpsraad of in een groot plenum. We zochten materialen en opportuniteiten, trekkers en ambassadeurs. We bouwden en zetten in scène. We stelden beheersovereenkomsten op en verbonden kleine acties aan regionale plattelandsprojecten. Deelnemers gingen niet altijd rechtstreeks in één ruimte of op hetzelfde moment met elkaar in debat. Sommigen stapten later in, sommigen haakten af. Soms was er een moderator, soms niet, dan waren er beelden, collages of de ruimte zelf. De ene keer was er een grote groep, de andere keer drie enthousiastelingen. Er waren intense momenten, maar ook lange stiltes. Met deze tempowisselingen, de veelheid aan experimenten, de lange termijn wilden we samen met de betrokkenen (bewoners, ambtenaren, deelnemers uit lokale en regionale organisaties) inzicht opbouwen: (1) in de ruimtelijke veranderingen (vanuit welke hoek komen ze, hoe is dat zo gegroeid?); (2) in de verschillende standpunten, agenda's en ambities (niet alleen bewoners, maar ook overheden verschillen van mening); en (3) hoe hier dan concreet mee om te gaan (vanuit concrete acties, coalities, een ander gebruik, beheer of waardering). Zoiets gaat traag: het uitzoeken, het engageren, het vertrouwen.

Twee reeksen met verschillende experimenten van debat

De verschillende dingen die we deden, zijn voornamelijk te clusteren in twee kortere periodes: we kunnen ze samenvoegen tot twee reeksen van diverse experimenten met verschillende vormen van interactie. Van juli tot oktober 2013 was er het spel *‘Maak het dorp! Hoepertingen’* en bijna twee jaar later, in september 2015 was er het live project *Hoepert(h)ings*. Tussendoor waren er geïsoleerde ontwerpstudio's, participeerden we in lokale activiteiten zoals de parkdag met een dorpsfeest en namen deel aan de dorpsraad.

'Maak het dorp! Hoepertingen

In april 2013 startten we met interviews, een eerste verkenning van het dorp, brachten de historische evolutie in kaart en formuleerden samen met enkele lokale en regionale actoren enkele stellingen over het dorp. Dit alles als voorbereiding op een spel volgens het opzet *'The Making of'* van Hans Venhuizen (2010). Dit spel heeft tot doel om de spelers zelf de rol van ontwerper toe te kennen, door de complexiteit van veranderingsprocessen op te breken in kleinere en meer handelbare opdrachten. We combineerden deze opdrachten vervolgens met concrete locaties, waartussen de deelnemers een route moesten zoeken. Op die manier werd het dorp het speelveld en voegden we de activiteit van het wandelen toe aan het spelopzet *'The Making of'*. In de zomer van 2013 wandelden en speelden we in 4 sessies met telkens verschillende teams van bewoners, maar ook met actoren uit regionale organisaties en lokale ambtenaren. Alle voorstellen, ideeën en meningen werden tenslotte samengebracht in een afsluitend debat. Op dat moment kwamen de beleidsmakers er bij.

Er volgt een pauze van 1,5 waarin we zelf geen activiteiten opzetten. In aanloop van *Hoepert(h)ings* zochten we naar manieren om terug te keren en om bepaalde ideeën uit het debat meer concreet te maken.

Hoepert(h)ings

Een debat opzetten is één ding, iets doen is nog altijd wat anders. Vanuit een architectuuropleiding is iets concreet doen: bouwen, dat is precies wat er gebeurt binnen de onderwijsmethodiek van het *live project*. In een *live project* worden studenten uit het atelier gehaald en wordt 'er in het echt' gebouwd. We verspreidden een oproep (begin 2015) in Haspengouw en gingen op zoek naar lokale trekkers met een voorstel voor een 'gedeelde ruimte'.

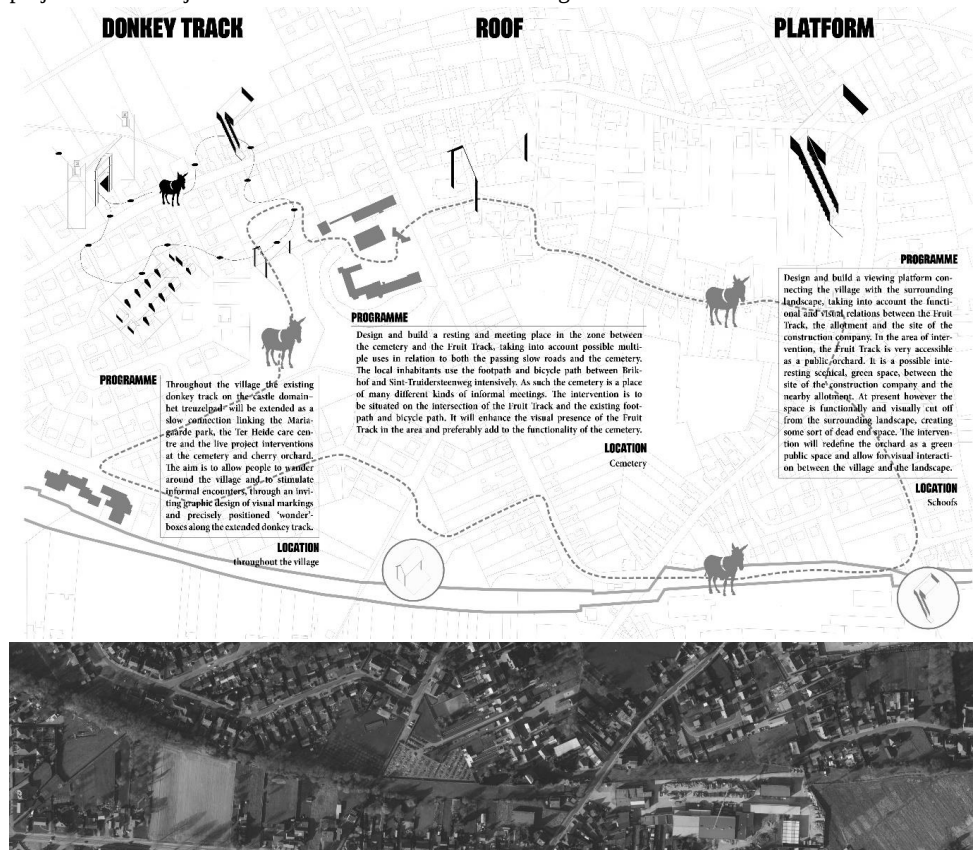
In Hoepertingen deden de sociaal-culturele organisatie Kasteel Mariagaarde en de zorginstelling Ter Heide samen een voorstel om *'de begrippen 'toegankelijkheid' en 'verbinden' centraal te stellen om enkele open en groene ruimtes aan te pakken'*. Ze keken hierbij vooral naar de verschillende groepen van bewoners die er zijn: de bewoners van Ter Heide, de grote groep Sikhs, maar ook de nieuwe inwijkelingen. Met hun voorstel bouwden ze verder op eerdere ideeën uit het debat om een route doorheen het dorp te versterken en toegankelijk te maken om zo letterlijk plekken en mensen in het dorp te verbinden. Wat ook heel concrete conflicten met zich meebracht; want wat wordt toegankelijk, en dus meer publiek? En hoe om te gaan met die grenzen? Samen met de lokale trekkers kozen we de precieze locaties en stelden de ontwerpopgave op. De volgende stappen stonden in het teken van 'sourcing'; materialen en mensen verzamelen. In een intense summerschool verbleven studenten twee weken ter plaatse en werden de constructies gebouwd. Pas nadien zaten we aan tafel met stad en andere actoren en werden er beheersovereenkomsten opgesteld, verdere aansluiting met plattelandprojecten gewaarborgd.

Resultaten: verschuivingen in het publieke en in het debat

Tijdens *'Maak het dorp!'* gingen we wandelen en werden er voorstellen gedaan voor concrete plekken. Die ideeën werden gevisualiseerd in collages en later verdedigd en beargumenteerd in een debat. Enkele van die ideeën werden meegenomen door aanwezige actoren; zo verwerkte De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) voorstellen in het voorontwerp voor het ruilverkavelingsplan. De lokale organisaties *Kasteel Mariagaarde* en *Ter Heide* maakten enkele ideeën concreet in hun eigen werking. Het werd debat verder gezet in de musical die ze samen met bewoners maakten. De lokale ambtenaren (jeugd, ruimte en cultuur) vertaalden aspecten van voorstellen en bedenkingen naar het lokale beleid. Maar door de bewoners werd het debat nergens concreet verder gezet, tenzij in een verandering van gebruik of wandelroute.

Het zijn *Kasteel Mariagaarde* en *Ter Heide* die ingingen op de oproep voor een live project. Samen met hun kozen we locaties op basis van thema's uit het eerste debat. Pas later spraken we bewoners

aan voor praktische en logistieke steun, maar ook als kritische stem voor de studenten. Via de *Opalis Challenge* een initiatief van *Rotor* in samenwerking met de *Koning Boudewijn Stichting* kregen we een lot met gerecupereerde bouwmaterialen ter beschikking: stenen, kasseien en granieten dekstenen. Materialen die zich niet onmiddellijk lenen tot snelle of heel tijdelijke constructies, maar die het live project onmiddellijk een meer duurzaam karakter zouden geven.



Er werd gebouwd op twee plekken naast de voormalige spoorwegbedding (het fruitspoor). (1, opgave ‘platform’) Op de site van een lokale aannemer werd er op een oude silo een uitkijksplatform gebouwd, dat zicht biedt op het oude tracé dat aan de andere zijde van de silo verder loopt. In de horizon zie je het natuurgebied de ‘Meersbeemden’. De tweede locatie (2, opgave ‘roof’) bevond zich op en naast het kerkhof en een veel gebruikte trage weg. Hier kruisen vele Hoepertingenaren elkaar toevallig: bezoekers van het kerkhof en passanten op weg naar of van de steenweg. Op de oude spoorwegbedding werd een open ontmoetingsruimte gemaakt: een licht dak dat uitnodigt even te blijven staan, tegen de natuurlijke en verwilderde bermwand kwam er een bank. In de hoek van het kerkhof bouwden de studenten een kleine nieuwe ‘kapel’; een ronde ruimte die schuilt onder het dak van een boom. Een smalle opening in de haag verbindt en versterkt hier de beide ingrepen; deze op het kerkhof en in de spoorwegbedding.

In wat volgt presenteren we de resultaten uit het debat die tonen hoe de rol van de publieke ruimte in Hoepertingen verschoof. Zo beschreven we eerder al (Martens, Roosen, Devisch 2014) de lessen die we trokken na de eerste reeks van experimenten ‘Maak het dorp! Hoepertingen als een verschuiving

van verwachtingen of gebruik van de ontmoetings- of open ruimte in het dorp (linkerkolom). In deze tabel willen we hieraan toevoegen hoe het debat hierover op haar beurt weer verschoof; scherper werd, hoe inzichten soms veranderde, hoe dit concreet werd gemaakt of hoe rollen werden bijeengebracht.

VERSCHUIVINGEN IN DEBAT		
VERSCHUIVING IN (ROL EN VERWACHTINGEN NAAR) PUBLIEKE RUIMTE	1 ^e reeks experimenten voor debat: Maak het dorp!Hoepertingen	2 ^e reeks experimenten voor debat: Hoepert(h)ings
	Van verblijven naar verbinden Na <i>'Maak het dorp!'</i> leerden we dat de conventionele publieke plekken niet lijken te leiden tot informele ontmoetingen. Ontmoeten gebeurt ook in functie van bewegen: mensen komen elkaar tegen onderweg. Vroegen we bewoners tijdens <i>Maak het dorp</i> om na te denken over ruimtes voor ontmoeten, dan kwam vooral de inrichting van knooppunten sterk naar voor, bijvoorbeeld door deze plekken aan te dikken met ruimte voor ontmoeten of spel door een bank te plaatsen of natuurlijke speeltuigen toe te voegen. Kasteel Mariagaarde richtte na afloop van het eerste debat een 'treuzelpad' in op haar domein en maakt zo dit idee concreter. Al is er nog een weerstand in het verder doortrekken en maakt men geen nieuwe fysieke verbindingen met de rest van het dorp: de achterpoort die het kasteelpark kan verbinden met de naburige verkavelingswijk bijvoorbeeld bleef dicht. Ook Ter Heide zocht naar mogelijkheden om een wandelpad aan te leggen op hun terrein dat zou aansluiten op het aanpalende fruitspoor. Dit werd niet concreet gemaakt vanuit een blijvende argwaan over de impact van zo een pad naar de burens. Door de ingesloten ligging verwilderde de bedding hier dan wel tot een waardevol, klein stukje natuur, maar wordt evengoed vooral door aangrenzende burens 'toegeëigend'.	- en routes die hun eigen weg zoeken In hun kandidatuur als lokale trekkers voor het live project wilden Mariagaarde en Ter Heide deze initiatieven verderzetten in de rest van het dorp. Met het bouwen van de <i>Hoepert(h)ings</i> constructies werden er letterlijk andere ruimtes ingenomen en nieuwe partijen betrokken: de site van de aannemer, het kerkhof. Dat er net daar gebouwd zou worden sprak nu ook andere bewoners aan. In eerste instantie waren dit bewoners die ook een rol opnemen, hetzij professioneel, hetzij vrijwillig, binnen organisaties als natuurlandpunt en Regionaal Landschap, gezien het natuurgebied de Meersbeemden in het verlengde van het fruitspoor. Maar de mogelijkheden die de constructie op deze plek toonden, sprak ook heel wat andere bewoners aan en leidde tot wijzigingen van concrete plannen. Naar aanleiding van het heropenen van een oude voetweg, werd de route meer naar het fruitspoor verschoven en zal zo een nieuwe verkavelingswijk verbinden met het dorp en kasteel aan de ene en het verder gelegen natuurgebied aan de andere kant. Waar er in eerste instantie veel weerstand was tegen het inrichten van het oude fruitspoor als fietsroute en zelfs als wandelpad, verandert deze houding nadat enkele knooppunten beter worden ingericht of meer mogelijkheden krijgen. Vanuit de verschillende plekken beginnen bewoners toch over een route te spreken en zo de plekken zelf te verbinden.
	Van eigendom naar beheer Klassieke publieke ruimtes, zoals het kerkplein, een gemeentelijk park of een buurtpleintje, zijn plekken waar eigendom, beheer en ontwerp in handen zijn van de gemeente. Tijdens het debat van <i>'Maak het dorp!'</i> leerden we dat deze openbare plekken daarom nog niet altijd worden toegeëigend door bewoners. Een aantal mensen zien deze plekken ook als een probleem, ze nodigen hangjongeren uit, trekken storende fietstoeristen aan. In het slotdebat verschoof de focus voor deze plekken naar het ontwerp voor beheer en organisatie. De voorstellen gingen over buurt- of straatcoöperatieven die de pleintjes	- en verweven van rollen Tijdens <i>Hoepert(h)ings</i> bouwden we geen constructie in de berm, maar verderop aan het kerkhof. De constructie toont hier opnieuw de mogelijkheden en de kansen van de plek, maar legt ook onmiddellijk de vraag naar beheer op tafel. Voor de stenen bouwsels wordt al snel een beheersovereenkomst opgesteld. Voor het beheer van de berm moeten er mensen rond de tafel gezet worden. Met Regionaal Landschap, Natuurlandpunt, Ter Heide, de burens en de gemeente denken we na over wat het betekent om de berm op te ruimen en te onderhouden. Om dit duurzaam te doen is het nodig dat er een verbinding is tussen wie de berm

inrichten en onderhouden. Concreet gaf Kasteel Mariagaarde met een ‘feestelijke opening van de parkpoort’ aan de bewoners te kennen dat dit private park ook hun park is en betreft al maar meer bewoners als vrijwilliger in het onderhoud of het openhouden van een zomerterras. Ook Ter Heide zet haar eigen private tuin open voor een ruimer publiek om zo de publieke spoorwegbedding achter haar terrein met de naburige verkavelingswijk te verbinden. De kinderen uit de buurt gaan effectief spelen in de spoorwegberm of op het terrein van Ter Heide. Maar voor de andere burens blijft er weerstand tegen het meer openstellen van het fruitspoor.	opruimt (bv. vrijwilligers van natuurlandpunt, of de park-rangers (initiatief van Regionaal Landschap)), de eigenaar (gemeente Borgloon) en de gebruikers (nu zijn dat enkel de direct omwonenden). Zonder die verbinding van personen en rollen is een beheer niet duurzaam. Het zijn mensen (burens, vrijwilligers, eigenaars) die hier tot een overeenkomst moeten komen over de toegankelijkheid, het beheer en het gebruik van dit stukje gedeelde ruimte. Het zijn zij die elkaar dus ook moeten tegenkomen en leren kennen, om ook de rol die ieder hier in opneemt te waarderen en respecteren.
Van centrum en periferie naar een horizontale dimensie Uit het debat van <i>Maak het dorp</i> leren we dat ook het belang van directe nabijheid aan betekenis verliest; de link tussen de ontmoetingsruimte en de woonplaats is minder belangrijk geworden, voor bewoners is ontmoeten even belangrijk in functie van hobby’s of sociale netwerken. Zoals het (eigenlijk vage) verschil tussen stad en platteland, blijft de tweedeling tussen het centrum en de rand overeind in het beeld van een ‘landelijk dorp’, als een dorp volledig omgeven door een open landschap. Vanuit dit idee wordt woonverdichting van open gebieden binnen het dorp als evident en onvermijdelijk gezien. Mooie dorpszichten, topografie, weilanden en boomgaarden die mee het streekgevoel en landelijke karakter van het dorp vormen, komen hierdoor onder druk te staan. Paola Vigano (2008: 39) ziet de potentie van verspreide infrastructurele elementen zoals landbouwgronden, bossen, overstromingsgebied in en buiten de dorpskern als plekken die het traditionele concept van publieke ruimte herformuleren. Ze zijn niet langer verbonden met een beeld van centrum en periferie, maar met een horizontale dimensie van de regio. Al wandelend door het dorp zien bewoners wel degelijk een netwerk van open ruimtes in het dorp en de verschillende spel-sites werden ten opzichte van elkaar afgewogen. En hoewel bewoners bij het nadenken over woonuitbreiding dus vooral het idee van het compacte dorp willen versterken, staan ze er wel voor open om buiten dat centrum, in de velden, te ontmoeten en te ontspannen.	- en verweven van landschap en dorp Tijdens <i>Hoepert(h)ings</i> kwamen deze open landschapselementen opnieuw in het debat omdat één van de constructies bereikbaar werd door een pad te maaien in een lange, smalle kersenboomgaard ontstaan op het oude fruitspoor. De boomgaard zou als groene bufferzone afgesloten worden om het aannemersbedrijf te scheiden van een nieuwe woonwijk. Door de constructie werd de boomgaard tijdelijk anders ingenomen en gebruikt, er werden picknickplekken gesuggereerd en het pad bracht passanten tot aan de constructie. De boomgaard wordt hersteld door Regionaal Landschap en toegankelijk gemaakte voor de buurt (in kader van een plattelandproject). Het herstellen van het tracé en de aandacht voor de trage verbindingen zijn waardevol, maar meer nog gaat het om het waarderen en aaneenschakelen van open groene ruimtes. Dit maakt dat het debat over het beheer van het verwilderde stukje achter Ter Heide wordt verder gezet en gezien als een waardevol en publiek stuk groen voor de buurt.

Verscherpen van het debat

Niet waardevrij, een eigen agenda

Met *Hoepert(h)ings* was het debat minder vrijblijvend, door te bouwen ging het niet meer alleen om een ‘ruimer gesprek’ over wat er allemaal verandert en wat men daar van vindt. Gewoon dát we terugkwamen en ook concreet iets zouden bouwen, leek in eerste instantie op meer weerstand te stoten. In de voorbereiding op het live-project werd duidelijk dat bewoners veel explicieter vroegen naar een agenda. Maar evengoed kwamen ook de ruimere uitdagingen voor het dorp; op maatschappelijk of ecologisch vlak, of bijvoorbeeld naar woningverdichting en mobiliteit opnieuw ter sprake. Want ook al werkten we naar concrete constructies, het debat over wat verandert in het dorp en hoe hier vanuit ieders agenda mee wordt omgegaan, bleef ook nu de centrale insteek. Doorheen de verschillende experimenten zijn er enkele waarden of thema’s die terugkomen en die we zelf al maar duidelijker in het debat brachten. Op die manier werd de agenda meer expliciet, en werden we zelf meer een gesprekspartner; iets waar -hoe concreter de activiteiten werden- ook meer vraag naar was. Maar ook dan ging nog steeds over de uitdaging om het debat open en publiek te houden en trachtten we aandacht te hebben voor agenda’s die toch verschillen, lieten we mogelijkheden aan nieuwe actoren om in te stappen met een even zichtbare stem. Het zijn de volgende thema’s die gaandeweg meer in het debat kwamen en waarin een agenda meer uitgesproken werd:

(1) Ruimte voor natuur en groen: Hoepertingen is een landbouwdorp, de bodem is er rijk. Er is heel wat open ruimte in Hoepertingen, het dorp is omgeven door een open landbouwlandschap, maar tegelijk is er in het dorp weinig ruimte voor natuur; voor niet-productieve groene ruimte. Laagstamplantages sluiten het landschap visueel en letterlijk meer af, het landschap wordt minder toegankelijk. In de verschillende activiteiten en experimenten brachten we meer en meer de waarde van natuur, biodiversiteit en de toegankelijkheid van open groene ruimtes in de dorpskern in het debat. Dit bracht heel wat tegenstrijdige reacties met zich mee, wat we ook kunnen kaderen in de diep ingewortelde relatie in dit dorp met open ruimte en het landschap. In dit deel van Haspengouw verdween rond de negende eeuw al een groot deel van de *woeste* gronden (dit zijn gemeenschappelijke gronden als graasplaats voor het vee) en bossen doordat de landbouwers een uitgekiend rotatiesysteem hanteerden. (Ceunen, 2011). Bewoners benadrukken dat alle grond en ieders tijd nuttig besteed moest worden: *‘Hoepertingen is een dorp van ondernemers, van harde werkers, iedereen was boer of teler, ofwel voltijds, ofwel hadden ze twee jobs.’* Een waarde die hier gedeeltelijk mee samenhangt, zij het vooral door meer recente evoluties in landbouw en ook verschuivingen in wooncultuur is (2) ruimte voor spelen en ontmoeten. Er wordt bijna enkel nog gespeeld in afgesloten tuinen. Kinderen kennen heel weinig autonomie in het verkennen of spelen in het dorp, dat bleek in een workshop met kinderen, maar ook tijdens andere activiteiten kwam ter sprake dat het in een landelijk dorp toch net een troef kan zijn om in ‘de open ruimte’, om *buiten* te spelen. Hiernaast zijn er al maar minder plekken om ‘zomaar’ iemand tegen te komen. In het debat schoven we al maar sterker de vraag naar voor hoe dat zou kunnen. Door tijdens het live project effectief meer in het dorp te verblijven en bewoners meer direct te betrekken, -bijvoorbeeld door een schop te gaan lenen, maar ook door te kiezen voor wandelen als activiteit-, maakten we kennis met minder ‘georganiseerde’ bewoner, zij die geen lid zijn van een vereniging of deel uit maken van de vrijwilligerswerking van het kasteel. Vooral deze bewoners (en kinderen dus) spreken zich sterk uit voor lichte en ambivalente ontmoetingsplekken; een wandellus, een bank aan het kerkhof. (3) Ruimte voor erfgoed: Hoepertingen heeft nog enkele mooie vierkantshoeves en een kasteel dat zich heel sterk openstelt voor het dorp en de bewoners, maar het zijn vooral enkele hoogstamboomgaarden en landschapselementen die naar voor geschoven worden als te herstellen of bewaren.

Institutionaliseren, formaliseren, charteren en overdragen? Verknopen van schalen en rollen

Het debat tijdens *Maak het dorp* leidde hier en daar al wel tot nieuwe initiatieven of tot een wijziging in gebruik of beheer, of soms werd een plek gewoon anders gewaardeerd. Maar op geen enkel moment werd er een plan getekend, een charter, wijkcontract of beheersovereenkomst opgesteld. De resultaten werden op geen enkele manier formeel gemaakt. In de voorbereiding op *Hoepert(h)ings* werd er vooraf evenmin iets op papier gezet. Het is pas na afloop van het live project dat we met verschillende partijen gekeken hebben welke vorm van overeenkomst waar zinvol kon zijn. Hierbij bleek vooral het verbinden van verschillende rollen rond de tafel van belang, net als het verknopen van verschillende schaalniveaus van projecten. Zoals kleine acties die kunnen aanhaken binnen een ruimer plattelandproject. Want kleine initiatieven zijn misschien wel interessant, maar erg fragiel. Een koppeling met ambities op iets grotere schaal, ondersteund door de expertise van een middenveld- of overheidsorganisatie kan zorgen voor meer duurzame transformaties, vanuit beide schaalniveaus (zowel voor het van onderuit- als overheidsinitiatief).

In de inleiding schetsten we Haspengouw als een som van autonome, moeilijk te sturen en geïsoleerde veranderingen. Het zijn die veranderingen, in de regio en in het dorp, die het uitgangspunt vormden van dit debat. De verschillende experimenten werden opgezet om -met burgers, organisaties en overheden- inzicht op te bouwen: (1) in de ruimtelijke veranderingen; (2) in de verschillende standpunten, agenda's en ambities; en (3) hoe hier dan concreet mee om te gaan (vanuit concrete acties, coalities, een ander gebruik, beheer of waardering). De lessen over wat er ruimtelijk verandert en hoe hier mee wordt omgegaan beschreven we in de tabel hierboven. Het inzicht in dit debat verschoof tussen de verschillende experimenten inhoudelijk niet zo sterk, meer in hoe hiermee werd omgegaan. Wat een goed idee leek, stootte op weerstand als het concreet werd en maakte later soms toch plaats voor deelname wanneer andere actoren betrokken werden of zich engageerden. In onze eigen rol engageerden we ons meer en meer expliciet binnen een agenda die gestuurd werd door lokale waarden die naar boven kwamen maar ook door thema's die betekenis krijgen in een grotere, maatschappelijke, ecologische of ruimtelijke agenda. Waar er verschillende rollen (wie doet wat, en engageert zich hoe) en actoren worden samengebracht, worden agenda's samengevoegd en op elkaar afgestemd, dan worden voorstellen concreet en duurzaam. Ook dan kunnen kleine initiatieven zich inschrijven in ruimere projecten en bijdragen aan agenda's op een grotere schaal. Er is ruimte en tijd nodig om een agenda meer expliciet te maken en uit te spreken, en openheid om te verschillen, - en een platform om elkaar tegen te komen, een ruimte voor debat. De concrete resultaten die geboekt werden (intekenen van de buurtweg, het herstel en het meer collectief gebruik van en privé boomgaard, het beheer en meer openstellen van een ingesloten, maar publieke groene ruimte, het opzetten van een dorpsmaterialenbank, de inrichting van een ontmoetingsplek) deden zich voor daar waar verschillende actoren kruisten binnen de open, maar duidelijke agenda van een publiek debat.



Referenties

- Antrop, M., (1998). *Landscape change: Plan or chaos?*, Landscape and Urban Planning 41, 155-161.
- Biesta, G., (2012). *Becoming public: public pedagogy, citizenship and the public sphere*, Social & Cultural Geography, 13:7, 683-69
- Biesta, De Bie, Wildermeersch, (2014). *Civic Learning, Democratic citizenship and the Public Sphere*, Springer, Dordrecht.
- Bomans, K., et al (2010) *Underrated transformations in the open space -The case of an urbanized and multifunctional area*, Landscape and Urban Planning 94, 196–205.
- Ceunen, (2011)
- De Lange M., de Waal M. (2011) *Virtueel Platform: Ownership in de hybride Stad*
- Loopmans, M., Cowell, G., Oosterlynck, S., (2012). *Photography, public pedagogy and the politics of place-making in post-industrial areas*, Social & Cultural Geography, nr. 13, p.699-718.
- Martens, Sarah; Roosen, Barbara & Devisch, Oswald (2014). *Maak het Dorp! Hoepertingen*. In: Bouma, Geiske; Vanempten, Elke; Uittenbroek, Caroline (Ed.). *Plandag, Regie en Loslaten*, p. 289-298.
- Reyndorp A., Hayer M. (2001), *In search of a New Public Domain*. NAI Publishers, Rotterdam
- Reyndorp, A. (2008), in *Atlas Westelijke Tuinsteden*
- Soenen R. (2006), *Het Kleine Ontmoeten. Over het sociale karakter van de stad*. Garant, Antwerpen
- Thissen, F., Loopmans, M., 2013, *Dorpen in verandering*. Rooilijn, 46, 2, p 80-89.
- Venhuizen, H., 2010. *Game Urbanism. Manual for Cultural Spatial Planning*. Amsterdam: Valiz.
- Viganò, P. 2008. *Water and Asphalt: The Project of Isotropy in the Metropolitan Region of Venice*. Architectural Design 78(1): 34–39

Wereldwijde uitdagingen die vragen om lokale acties: Lokale duurzame energie initiatieven

Een verkenning van het onderzoekskader voor het potentieel van burgerinitiatieven bij de energietransitie

Anneloes van Noordt

Stellingen

Binnen de energietransitie is er nood aan zowel grootschalige als kleinschalige projecten.

Het voornemen om over te schakelen naar meer duurzame, hernieuwbare energieproductie zal een grote impact hebben op de relatie tussen ruimte, ruimtelijk beleid en het energiesysteem.

Succesvolle energieprojectimplementatie vraagt om een gebiedsgerichte aanpak.

Burgerinitiatieven kunnen een rol spelen bij het ruimtelijk beleid gericht op energie.

Ruimte Vlaanderen

Koning Albert II-laan 19, 1210 Brussel / anneloes.vannoordt@rwo.vlaanderen.be

Wereldwijde uitdagingen die vragen om lokale acties: Lokale duurzame energie initiatieven

Een verkenning van het onderzoekskader voor het potentieel van burgerinitiatieven bij de energietransitie

Inleiding

Deze paper heeft als doel om het uitdagende onderzoeksveld van ruimte en energie te verkennen. Het zal dienen als basis voor toekomstig onderzoek dat vertrekt van de hypothese dat de energietransitie naar duurzame energiebronnen nood heeft aan zowel grootschalige projecten als kleinschalige initiatieven en dat succesvolle project-implementatie afhankelijk is van de mate dat plannen zijn afgestemd op de lokale biofysische en bebouwde omgeving. Deze afstemming stelt specifieke eisen aan ruimtelijke planning en planningsprocessen.

De energietransitie wordt gevoed vanuit drie verschillende energievraagstukken, namelijk die van koolstofmitigatie, energiewaarboring en het tegengaan van energiearmoede (Turcu, Rydin, & Pilkey, 2014). Deze drie energievraagstukken hangen ook samen met een aantal megatrends zoals onder andere door de VMM in hun megatrends-rapport (VMM, 2014) gesignaleerd. Hieronder worden ten eerste de drijfveren voor de energietransitie beschreven met een focus op grondstoffen schaarste, klimaatverandering, de bijkomende druk van demografische groei en de problematiek van energiearmoede. Hierna wordt ook kort ingegaan op de beleidscontext van mondiale overeenkomsten zoals de overeenkomst van Parijs tot de lokale implementatie van deze overeenkomsten. Vervolgens wordt er ingegaan op de wederzijdse relatie tussen ruimte en energie en de fysieke impact die een overschakeling naar duurzame energiebronnen (DEB) zal hebben op onze omgeving. Ten slotte wordt afgedaald naar de lokale schaal waar de voor- en nadelen van zowel grootschalige als kleinschalige energieopwekking worden verkend om te eindigen met een argumentatie voor het verder onderzoeken van de mogelijkheden van burgerinitiatieven in de energietransitie.

Drijfveren voor de energietransitie

De huidige energietransitie kan gezien worden als een fase-transitie waarin een radicale sprong van één stabiel systeem (het fossiele brandstof tijdperk) naar een ander systeem (het duurzame energie systeem) wordt gemaakt. Deze verandering volgt de theorie van Rotmans waarin wordt beargumenteerd dat transities plaatsvinden als het huidige systeem niet meer past in zijn omgeving (Rotmans, Loorbach, & Kemp, 2012). Binnen de energietransitie worden er drie drijfveren gedefinieerd die de transitie in gang zetten (Turcu et al., 2014) die hieronder besproken worden.

Energiewaarboring

De economische en demografische groei, samen met industriële en technologische ontwikkelingen zijn de aandrijving van de extractie van grondstoffen (European Environment Agency, 2013). Door hun belang voor de economie en de voorspelde schaarste vormen vooral grondstoffen in de vorm van fossiele brandstoffen voor de toekomst een probleem. Want, hoewel er voor de ontwikkelde economieën een ontkoppeling is te zien tussen BBP-groei en energieconsumptie, laat de mondiale trend zien dat energieconsumptie sterk zal stijgen, doordat opkomende economieën een grotere rol

zullen gaan spelen op wereldvlak en hun energieconsumptiepatroon nog geen ontkoppeling laat zien. Deze voortdurende vraag naar fossiele brandstoffen put de huidige voorraad meer en meer uit. De groeiende vraag hangt samen met enerzijds de groeiende wereldbevolking en anderzijds de toenemende levensstandaard wereldwijd. Om aan deze toenemende vraag te voldoen blijft de industrialisering groeien. Naast een toenemende consumptie is er ook sprake van een toenemende behoefte aan transport door globalisering, de groeiende economie en een toenemende mobiliteit van mensen. Voorspellingen laten zien dat de energiebehoefte wereldwijd met de helft zal toenemen tegen 2025 vergeleken met 2005, als gevolg van de snelle industriële groei van ontwikkelende economieën en de stijging van transport als gevolg van globalisering (VMM, 2014). Door deze toenemende vraag naar energie en het feit dat fossiele energiebronnen eindig zijn zal het op de langere termijn zeer moeilijk zijn om energielevering op basis van fossiele brandstoffen te waarborgen. Door geopolitieke instabiliteit van een aantal olieproducerende landen is er bovendien de behoefte ontstaan om energieproductie nationaal te organiseren. Nieuw ontdekte fossiele energiebronnen zoals schaliegas en de recente prijsdalingen bedreigen echter het momentum om voluit in te zetten op DEB.

Koolstofmitigatie

Volgens het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zijn broeikasgasemissies gerelateerd aan het gebruik van fossiele brandstoffen voor het opwekken van energie de grootste bijdragers aan klimaatverandering (European Environment Agency, 2014; IPCC, 2014). De effecten van klimaatverandering zullen in de 21^e eeuw significant groter zijn dan in de vorige eeuwen. Verschillende verregaande veranderingen in temperatuur, neerslag, zeespiegel en oceaancirculatie zijn voorspeld (European Environment Agency, 2014). Naast dat het een gevolg is van ons energiegebruik heeft de klimaatsverandering ook een effect op het energiegebruik, met een grotere vraag voor koeling in de zomer, terwijl de vraag voor verwarming in de winter afneemt (VMM, 2014). Scenario's van het IPCC laten zien dat als we de mondiale temperatuurstijging beneden de twee graden willen houden ten opzichte van het pre-industriële niveau dat er dan grootschalige veranderingen in het energiesysteem nodig zijn voor een substantiële vermindering van antropogene broeikasgassen. Wereldwijd zouden de emissies tegen 2050 met 40-70% moeten zijn verminderd, terwijl de broeikasgasuitstoot tegen 2100 bijna 0 zou moeten zijn (IPCC, 2014). Het koolstofarm maken van de elektriciteitsproductie is het belangrijkste onderdeel van mitigatie strategieën: inzetten op DEB is dus cruciaal. Hernieuwbare energieproductie technologieën zijn de laatste jaren significant verbeterd en bovendien veel goedkoper geworden. Steeds meer technologieën kunnen dan ook op een grote schaal worden toegepast. Ondanks dit groeiende succes van hernieuwbare energie is er echter nog steeds een directe en een indirecte steun nodig. Beleid van verschillende sectoren en op verschillende niveaus gericht op duurzame energie is nodig om de groei van duurzame energieproductie te blijven stimuleren.

Energiearmoede

Ten slotte is er ook nog een belangrijke sociale dimensie aan het energievraagstuk. Voor degene die rond moeten komen van een minimuminkomen heeft de energiefactuur een belangrijke impact op hun budget. Elke toename van deze factuur, of dit nu komt door bijkomende belastingen of door toenemende grondstofprijzen, heeft als gevolg dat er een toenemend aantal huishoudens als "energiearm" kunnen worden aangeduid (Walker, 2008a). Lokale duurzame energieprojecten worden gezien als een manier om op deze uitdaging te reageren. Lokale toepassingen kunnen kansen creëren om inkomsten te genereren en kosten te drukken, lokale economieën te laten heropleven en om de lokale gezondheid te verbeteren. Ze zijn met andere woorden een kans voor economische en sociale

ontwikkeling (Sherriff, 2014). Verderop in deze paper wordt er dieper ingegaan op het belang van lokale energie initiatieven.

De in deze paragraaf geïdentificeerde energievraagstukken van koolstofmitigatie, energiewaarborging, en het tegengaan van energiearmoede zijn sterke stimulansen om alternatieven te identificeren om aan de toekomstige energievraag te kunnen voldoen. Deze paper gaat uit van duurzame energieproductie (DEP) waarbij de Brundtland definitie voor duurzame ontwikkeling wordt gevolgd (UN, 1987): tegemoet komen aan de behoeften van het heden, zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. DEP komt dus tegemoet aan bovenstaande energievraagstukken: het maakt gebruik van hernieuwbare bronnen, zorgt niet voor klimaatverandering en is betaalbaar voor iedereen.

Beleidscontext

Ontwikkelingen binnen de hernieuwbare energie worden voornamelijk gevormd door overheidsbeleid. Het aantal landen met hernieuwbaar energiebeleid en -doelen blijft groeien. Bestaand beleid wordt continu aangepast om te reageren op snel veranderende kosten en omstandigheden. Op dit moment focust het hernieuwbare energiebeleid zich voornamelijk op hernieuwbare elektriciteit, terwijl beleid rond verwarming en koeling veel minder vaak voorkomen (REN21, 2015).

Het doel van het Akkoord van Parijs, dat een resultaat was van de COP21 in december 2015, is om de wereldwijde temperatuurstijging beneden de 2°C ten opzichte van pre-industriële temperaturen te houden en de inspanningen voort te zetten om deze stijging beneden de 1,5°C te behouden (UN, 2015a). Om dit doel te bereiken moet de hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen zo snel mogelijk zijn piek bereiken en moet er verregaande reductie zijn in de daaropvolgende jaren. Naast het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen voor de opwekking van energie zal er ook ingezet moeten worden op de ontwikkeling van DEP om de toegang tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie voor iedereen te waarborgen (UN, 2015b).

Als we afdalen naar de Europese beleidscontext kunnen we zien dat de Europese lidstaten verschillende overeenkomsten hebben bereikt om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 te verminderen. Ten eerste is er het Europese Klimaat en Energiepakket dat ambitieuze en bindende doelen stelt voor zijn klimaat- en energiedoelstellingen tegen 2020. Binnen deze zogenaamde 20-20-20 doelen moet uitstoot van broeikasgassen met 20% zijn gedaald ten opzichte van 1990, moet de energie-efficiënte zijn gestegen met 20% en moet het aandeel hernieuwbare energie op 20% liggen (EC, 2009). Ook voor 2030 zijn er doelstellingen naar voren geschoven. Zo moet de CO₂ uitstoot met 40% naar beneden, de energie-efficiënte met 27% gestegen zijn en het aandeel hernieuwbare energie op 27% liggen (EC, 2015). Ten slotte zijn er ook nog lange termijn doelen gedefinieerd waarbij de CO₂ uitstoot in 2050 80-95% lager moeten liggen. Deze doelstelling houdt in dat er verregaande transformaties in het Europese energiesysteem nodig zijn.

Het Vlaamse niveau ten slotte volgt de mondiale afspraken en Europese ambities. In zijn visie 2050 beschrijft de Vlaamse regering de toekomst als groen, koolstofarm, met een lage ecologische voetafdruk en gebruiken we zo min mogelijk energie (Vlaamse Regering, 2015). De ambitie is om het Vlaamse energiesysteem te hervormen naar een koolstof arm, duurzaam, betrouwbaar en betaalbaar systeem. DEB zouden op een grote schaal gebruikt moeten worden. Aangezien Vlaanderen op dit

moment meer dan 90% van zijn energie importeert, wil het in de toekomst energie zoveel mogelijk lokaal en duurzaam produceren en stimuleert het daarom ook DEP.

De ruimtelijke impact van het veranderende energiesysteem

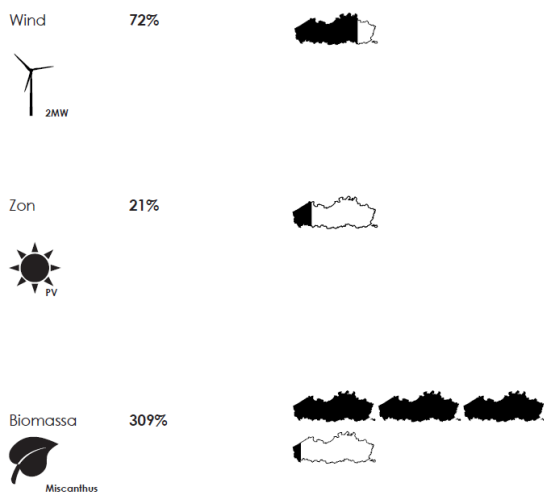
In het verleden hebben energie en ruimte al meerdere transities doorgemaakt en de wederkerige relatie tussen energiegebruik en ruimtegebruik, tussen energiewinning en ruimtelijke vormgeving is herkenbaar (Sijmons, 2014). De impact van het huidige energiesysteem is echter beperkt (Sijmons, 2014; Van Kann, 2015). Vooral in de ontwikkelde landen waar geen primaire energiebronnen (meer) aanwezig zijn of worden gedolven zoals België, is de ruimtelijke impact van het energieproductiesysteem beperkt tot de gebieden die worden gebruikt voor overslag en opslag van brandstoffen, de energiecentrales zelf en de hoogspannings- en pijpleidingen voor de distributie. België is voor zijn energieproductie bijna totaal afhankelijk van de import van energiebronnen (olie, gas, uranium, etc.) uit het buitenland. Deze energiebronnen worden vervolgens gebruikt in een beperkt aantal grootschalige energiecentrales. In België wordt de helft van de energie gegenereerd door de kerncentrales van Doel en Tihange. Daarnaast worden er nog een aantal thermische installaties gebruikt om elektriciteit op te wekken. De energie intensiteit van zowel nucleaire als fossiele brandstoffen en het gemak om deze energie te transporteren heeft geresulteerd in een energiesysteem dat bijna geheel losstaat van het ruimtelijke systeem. Op dit moment zijn vraag en aanbod van energie niet noodzakelijk in elkaars nabijheid. Door de relatief goedkope prijzen, samen met de hoge beschikbaarheid van energie, heeft de ruimtelijke dimensie van het energiesysteem bijna geen aandacht gekregen in ruimtelijke ordeningsdiscussies. Deze ontkoppeling tussen het energiesysteem en het ruimtelijk systeem is echter aan het veranderen. Het voornemen om over te schakelen naar meer DEP zal een grote impact hebben op de relatie tussen ruimte, ruimtelijk beleid en het energiesysteem.

Als we kijken naar het verhogen van de energie-efficiëntie, kunnen er grote winsten worden behaald in het huidige systeem. Op dit moment wordt nog niet de helft van de geproduceerde energie gebruikt (Sijmons, 2014), omdat een groot gedeelte verloren gaat als restwarmte. Als deze warmte in andere processen zoals in de industrie of voor het verwarmen van gebouwen gebruikt kan worden zou de energie-efficiëntie van het huidige systeem enorm verbeterd kunnen worden. Het veranderen van de huidige organisatie, waarbij vraag en aanbod niet op elkaar zijn afgestemd, zal echter een grote ruimtelijke impact hebben. Aangezien warmte slechts over relatief kleine afstanden getransporteerd kan worden, moeten vraag en aanbod van warmte dicht bij elkaar gesitueerd worden. Daarenboven kunnen verschillende warmtevragers, die warmte van een verschillende temperatuur nodig hebben, in een cascade aan elkaar gekoppeld worden wat de efficiëntie nog verder zou verbeteren. Het gevaar van deze koppeling schuilt erin dat de warmtevragers afhankelijk worden van de warmteaanbieder die daardoor een monopolie krijgt of in de toekomst zou kunnen verdwijnen. Bovendien zijn bedrijven verplicht de best beschikbare technieken toe te passen wat contraproductief kan zijn voor restwarmte. Een netwerk van verschillende warmteaanbieders die verbonden zijn met een cascade van warmtevragers kan een duurzamer systeem zijn.

Als we kijken naar de ruimtelijke impact van energieproductie dan zijn er drie variabelen die cruciaal zijn (Gordijn, Verwest, & van Hoorn, 2003; Sijmons, 2014; Van Kann, 2015). Ten eerste is er het verschil tussen grootschalige en kleinschalige productie. Grootschalige productie is gekarakteriseerd door grote energiecentrales die hun energie verdelen over heel het land. Kleinschalige energieproductie aan de andere kant wordt gekenmerkt door kleine productie-eenheden die lokale potenties gebruiken en in lokale noden voorzien (Van Kann, 2015). De tweede variabele staat in

verband met de eerste en kijkt naar de lokale inbedding van energieproductie. Fossiele en nucleaire brandstoffen kunnen gemakkelijk getransporteerd worden waardoor de lokalisering van grote energiecentrales bijna onafhankelijk is van zijn omgeving. DEB aan de andere kant zijn grotendeels afhankelijk van het lokale potentieel en moeten daardoor dicht bij dit potentieel geplaatst worden. De laatste variabele ten slotte is de ruimtelijke voetafdruk van de energieproductie. Elke energiebron heeft zijn eigen ruimtelijke voetafdruk, deze voetafdruk kan daarenboven in verschillende elementen worden opgedeeld. Zo is er ruimte nodig voor de onttrekking van de ruwe grondstoffen, de infrastructuur en de afvalproducten (Sijmons, 2014).

De studie “Energie landschappen”, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, laat zien dat de impact van DEP aanzienlijk groter is dan het huidige productiesysteem. De huidige werkwijze van inpassing van energieproductie in de ruimte volgens afbakeningsprocessen zal dan ook losgelaten moeten worden. Energie kan niet worden gezien als een zoveelste ruimteclaim dat haar eigen gebied nodig heeft. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat een overstap naar 100% hernieuwbare energie gebaseerd op de huidige energievraag en de bestaande technologieën, een grote ruimtelijke impact zal hebben. Figuur 1 toont de ruimtelijke opgave om de huidige energieproductie in Vlaanderen met een hernieuwbare energiebron op te wekken. Op basis van windturbines van 2MW zou driekwart van Vlaanderen nodig zijn, terwijl 21% van Vlaanderen nodig is als deze oppervlakte vol gelegd zou worden met zonnepanelen. Indien er volledig op biomassa zou worden ingezet in de vorm van het gewas Miscanthus zou er meer dan drie keer de oppervlakte van Vlaanderen nodig zijn. Deze figuur toont aan dat er een geïntegreerde aanpak nodig is om het energiesysteem in het bebouwde landschap te verweven en verschillende functies met elkaar moeten koppelen (Posad, 3E, Universiteit Gent, & Resourcedesign, 2016).

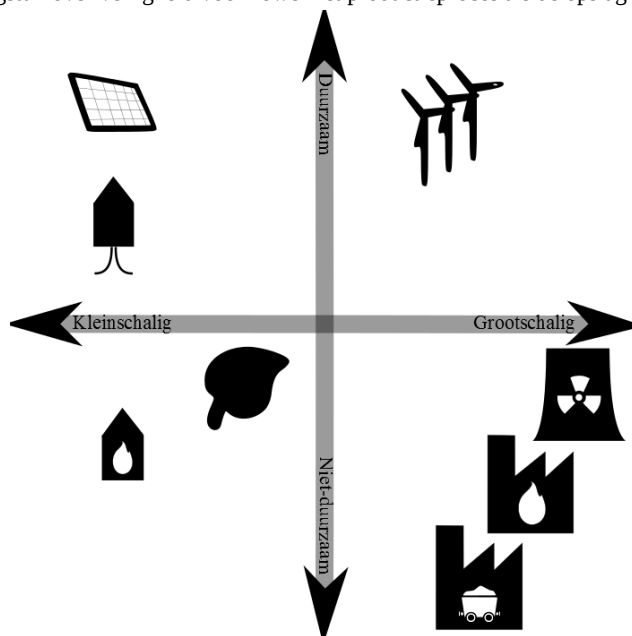


Figuur 1: Ruimtelijke opgave hernieuwbare energiebronnen (Posad et al., 2016)

Grootschalige versus kleinschalige energieproductie

Het energiesysteem kan op verschillende manieren bekeken worden. Enerzijds is er de discussie over niet-duurzame brandstoffen tegenover duurzame energieopwekking, die hierboven bij de drijfveren voor de energietransitie wordt weergegeven. Daarnaast is er de discussie over kleinschalige tegenover grootschalige productie, wat al werd aangehaald bij de paragraaf over de ruimtelijke impact. Deze

twee discussies lopen door elkaar heen. Zo kunnen niet-duurzame brandstoffen ook lokaal ingezet worden voor energieopwekking, zoals vroeger gebeurde bij het gebruik van hout (Sijmons, 2014), maar nu ook nog bij een verwarmingsketel op basis van gas (dat dan natuurlijk wel weer gebruik maakt van het nationale gasnetwerk). Anderzijds hoeft er bij grootschalige energieopwekking niet enkel gekeken te worden naar de klassieke energiecentrales, ook DEP kan in deze strategie een plaats krijgen, denk maar aan grootschalige opwekking van windenergie op zee, het gebruik van getijde-energie (Sherriff, 2014) of grote zonne-parken. Ten slotte kan duurzame energie ook zeer lokaal opgewekt worden zoals een warmtepomp of een zonnepaneel bij een huis. Uiteraard hebben beide schalen ook weer verschillende gradaties zoals in Figuur 2 is te zien. De duurzaamheid van kerncentrales is betwistbaar: enerzijds is er geen CO₂ uitstoot, maar anderzijds zijn de grondstoffen schaars en enkel beschikbaar in een beperkt aantal landen. Bovendien speelt bij kerncentrales het bijkomende vraagstuk over veiligheid voor zowel het productieproces als de opslag van het restafval.



Figuur 2: Duurzame versus niet-duurzame en kleinschalige versus grootschalige energieopwekking

Meer en meer wordt duidelijk dat het hier gaat om een én-én verhaal voor beide discussies. Zeker op de korte termijn zijn zowel niet-duurzame (fossiel en in mindere mate biomassa en nucleair) als duurzame (zon en wind) bronnen nodig (EC, 2012). Daarnaast zijn ook zowel grootschalige systemen, zoals gas centrales en grote windparken, als kleinschalige systemen op basis van duurzame energie, zoals zonnepanelen en warmtepompen, noodzakelijk. In het nieuwe energiesysteem zal er een nieuwe configuratie van kleinschalige en grootschalige systemen moeten ontwikkeld worden die van elkaar afhankelijk zijn. Grootschalige productie heeft als voordeel dat er gebruikt kan worden gemaakt van schaalvoordelen bij de installatie en de opwekking van energie (VMM, 2014). Bovendien is het huidige systeem al volledig afgestemd op het centraal aanbieden van energie, dat decentraal gebruikt wordt. Volgens Rydin et al. (2012) worden de grootschalige energiecentrales en het nationale energiegrid in stand gehouden en versterkt door de huidige marktregels, institutionele afspraken, business modellen en sociale normen. Deze zogenaamde “carbon lock-in” zorgt voor de instandhouding van een koolstofintensief en gecentraliseerd energiesysteem (Sherriff, 2014). De transformatie van het

huidige energiesysteem naar een duurzaam energiesysteem zal erg moeilijk zijn mede door de sterke machtspositie van de huidige energiespelers: de alomtegenwoordigheid van fossiele brandstoffen in onze maatschappij maakt het moeilijk om deze machtspositie te veranderen. Daarnaast gaat de Europese Commissie er bijvoorbeeld van uit dat lokale middelen niet voldoende zijn om de totale energievraag te kunnen dekken. Bovendien zijn deze DEB variërend in de tijd beschikbaar, wat ervoor zorgt dat vraag en aanbod niet op elkaar zijn afgestemd (EC, 2012).

Als tegenbeweging van de grootschalige opwekking van energie benadrukken verschillende auteurs de nood om duurzame energie te produceren in nabijheid van de plek waar deze energie ook wordt gebruikt (Adams & Berry, 2008; Bolinger, 2001; Musall & Kuik, 2011; Oteman, Wiering, & Helderman, 2014; Sijmons, 2014; Van Kann, 2015; Walker, 2008b; Walker & Devine-Wright, 2008; Warren & McFadyen, 2010). Kleine, lokale productie-initiatieven die gericht zijn op de lokale markt zijn een opportuniteit om de robuustheid en veerkracht van lokale socio-economische systemen te verbeteren. Bovendien kunnen lokale initiatieven ook helpen met een efficiënter ruimtegebruik: door hun kleine schaal kunnen ze beter in hun (stedelijke) omgeving worden geïntegreerd in plaats van nieuwe gebieden aan te snijden. Door lokale productie kunnen lokale energiebronnen worden gebruikt, kan de lokale waarborging van energielevering worden verhoogd, kunnen transportafstanden worden verkleind en transmissieverliezen worden verminderd. Daarnaast bevordert lokale energieproductie gemeenschapontwikkeling en samenhang door het aanbieden van lokale inkomstenbronnen en banen. Door de grote lokale impact die duurzame energie kan hebben is het echter wel cruciaal dat er ook lokaal draagvlak is voor projecten. Steeds meer gemeenten proberen dan ook een gebiedsgerichte aanpak te vinden om aan hun koolstofarme en klimaatneutrale ambities te voldoen. Lokale potenties voor de productie van duurzame energie en het bereiken van een hogere energie-efficiëntie zijn cruciaal in het bereiken van deze doelen. Tabel 1 geeft een overzicht van de voor- en nadelen van grootschalige tegenover kleinschalige energie productie weer. De grootschalige productie is ook nog verder opgedeeld in niet-duurzame en duurzame bronnen.

		Voordelen	Nadelen
Grootschalig	Niet-duurzaam	• Schaalvoordelen • Huidig energiesysteem is hierop afgestemd	• Grondstoffen schaarste • Geopolitieke instabiliteit • CO2 uitstoot • Energie armoede • Carbon lock-in
	Duurzaam	• Schaalvoordelen • Kan deels gebruik maken van huidig energiesysteem	• Levering variërend in de tijd • Grote ruimtelijke impact • Draagvlak moeilijk te verkrijgen • (Nog) niet voldoende beschikbaar
Kleinschalig Duurzaam		• Gebruik lokale bronnen • Betere integratie omgeving • Verhoging waarborg energielevering • Verkleining transport afstanden • Verkleining transmissie verliezen • Gemeenschapontwikkeling • Creatie van inkomen en banen • Lokaal draagvlak • Verhoging lokale veerkracht	• Transitie van het huidige systeem noodzakelijk • Machtspositie van huidige marktspelers moet verbroken worden • Grote ruimtelijke impact • Levering variërend in de tijd • (Nog) niet voldoende beschikbaar

Tabel 1: Voor- en nadelen duurzame versus niet-duurzame en kleinschalige versus grootschalige energieopwekking

Lokale energie-initiatieven: een focus op het burgerinitiatief

Lokale energie initiatieven kunnen vanuit verschillende actoren worden opgestart. Zo kunnen drie groepen van initiatiefnemers worden geïdentificeerd: de publieke (van gemeentelijke tot nationale overheid), de private (van individuele huishoudens tot grote bedrijven) en het maatschappelijk middenveld (van vrijwilligersorganisatie en burgerinitiatief tot ngo) (Sherriff, 2014). Dit laatste deel zoomt in op het burgerinitiatief bij duurzame energieprojecten.

Burgerinitiatieven kunnen worden gedefinieerd als projecten die vanuit een gedetecteerd probleem voortkomen en een aanwijsbare sociale en geografische oorsprong hebben. Ze bestaan vaak uit losse en informele structuren die een specifiek gemeenschappelijk belang dienen. Deze structuren passen zich aan al naar gelang het project ruimtelijk of sociaal uitbreid (Gosewinkel & Kocka, 2006; Van Meerkerk, Boonstra, & Edelenbos, 2013). Volgens Boonstra (2015) hebben burgerinitiatieven een aantal voordelen. Zo spelen ze in op de verandering van de maatschappij van een verticale naar een horizontale organisatie als gevolg van de toenemende invloed van netwerktechnologieën. Door betrokken te zijn bij burgerinitiatieven zouden deze burgers ook een groter gevoel voor verantwoordelijkheid krijgen voor sociale en ruimtelijke condities. Ten tweede kan een actief burgerschap de relatie tussen de overheid en de maatschappij verbeteren door te zorgen voor een nieuwe balans waarbij overheid en burgers in partnerschap samenwerken in projecten. Ten slotte kan een sterk maatschappelijk middenveld ook positieve effecten hebben op de lokale economie, doordat ze de klassieke overheidsinvesteringen overnemen in een tijd dat er sprake is van een terugtrekkende overheid (Boonstra, 2015).

Volgens Oteman (2014) kunnen burgerinitiatieven voor duurzame energie op verschillende manieren worden bekeken. Er kan enerzijds vanuit een *agency-focus* gekeken worden dat zich vooral richt op de individuele karakteristieken van het project. Daarnaast is er de *structure-focus* dat zich bezighoudt met de institutionele context. Ten slotte wordt ook het belang van de (bio)fysische karakteristieken aangehaald. Biofysische karakteristieken vormen de pre-conditie voor projecten, aangezien zij de grenzen stellen aan wat er fysiek mogelijk en wenselijk is. Dit kan gaan over de beschikbaarheid van zon en wind, maar ook over de beschikbare technologieën. Bovendien is de ruimtelijke planning van een project een belangrijke fysieke conditie. Verstedelijkte gebieden zijn in het algemeen minder geschikt voor grootschalige plannen, aangezien de ruimte beperkt en duurder is en er bovendien nog vele andere ruimteclaims zijn. Evenzo kan de afgelegenheid van een landelijk gebied voor problemen zorgen bij de aansluiting op het grid. Voor succesvolle projectimplementatie zouden plannen afgestemd moeten worden op de biofysische en bebouwde omgeving van het project, wat specifieke eisen stelt aan ruimtelijke planning en planningsprocessen (Oteman et al., 2014). Bovendien zorgt de afronding van een project er voor dat de biofysische omgeving is veranderd. De gevolgen van deze verandering kan een grote impact hebben op de ruimte zelf, op de toekomstige mogelijkheden en ook op de plaats zelf.

In Vlaanderen zouden burgerinitiatieven voor duurzame energie in kunnen spelen op het sterk gefragmenteerde en versnipperde landschap dat kansen biedt om vraag en aanbod van energie op elkaar af te stemmen (Architecture Workroom, Boeijenga, Vink, LIST/GRAU, & H+N+S Landschapsarchitecten, 2013). Burgerinitiatieven zullen echter ook te maken hebben met institutionele belemmeringen (Boonstra et al., 2012). Een verkenning van de potentie voor burgerinitiatieven voor duurzame energie dringt zich dan ook op: wat kan de bijdrage van burgerinitiatieven aan de

energietransitie zijn, op welke schaal en met hoeveel deelnemers zouden deze initiatieven kunnen opgezet worden, kunnen mensen verplicht worden tot deelname (denk bijvoorbeeld aan warmtenetten), is aansluiting op het net noodzakelijk, kunnen verschillende initiatieven onderlinge uitwisseling opzetten? Daarnaast lijkt een verkenning van de institutionele belemmeringen zich op te dringen, zowel vanuit ruimtelijk perspectief als vanuit bestuurlijk perspectief (Boonstra et al., 2012).

Discussie en Conclusie

Deze paper heeft een ruwe verkenning gemaakt van het onderzoeksveld ruimte en energie waarin er nog veel onduidelijkheden om antwoorden vragen. De drie drijfveren die in het begin van deze paper zijn beschreven verklaren de nood aan een energietransitie, die gebaseerd is op zowel technologische, ecologische als sociale motieven, maar ook economische, culturele en institutionele ontwikkelingen. Beleidsintenties op verschillende niveaus ondersteunen deze transitie en erkennen het feit dat er zowel grootschalige als kleinschalige productie nodig is.

Het inherent verspreide voorkomen van duurzame energie vraagt om een gebiedsgerichte aanpak waarin het lokale niveau cruciaal is. Aan de andere kant is de maatschappij aan het veranderen en is de overheid niet meer de enige actor bij het vormgeven van onze omgeving. Burgers nemen meer en meer het initiatief om problemen op de agenda te plaatsen en om zelf actief projecten op te starten. Deze projecten zijn ingebed in de lokale context en gebruiken lokale potenties terwijl ze de ruimtelijke relaties veranderen. Voor lokale productie kunnen burgerinitiatieven een rol spelen doordat ze inspelen op een veranderende maatschappij met een terugtrekkende overheid. Als er een link wordt gemaakt tussen burgerinitiatieven in het algemeen (Boonstra, 2015) en burgerinitiatieven voor duurzame energie kunnen een aantal belangrijke parallellen worden getrokken over hoe ruimtelijk beleid met zulk soort initiatieven om kan gaan en ze kan gebruiken om de (ruimtelijke) beleidsdoelen betreffende energie te halen. Ten eerste zou het ruimtelijk beleid zich bewuster moeten worden van het feit dat burgerinitiatieven voor duurzame energie daadwerkelijk een rol kunnen spelen bij de ondersteuning van ruimtelijk beleid. Als het ruimtelijk beleid zich eenmaal bewust wordt van de waarde van burgerinitiatieven zou het moeten inzetten op de verkenning van het potentieel van deze initiatieven binnen de energietransitie en hoe ze bij kunnen dragen aan publieke en private ingrepen. Vervolgens moet onderzocht worden in welke specifieke gebieden er gebruik kan worden gemaakt van burgerinitiatieven (Boonstra, 2015). Ten slotte zou er gekeken moeten worden hoe het ruimtelijk beleid burgerinitiatieven voor duurzame energie zou kunnen faciliteren en welk (plannings)instrumentarium er gebruikt zou kunnen worden.

Referenties

- Adams, S., & Berry, S. (2008). Local carbon communities: a study of community energy projects in the UK.
- Architecture Workroom, Boeijenga, J., Vink, B., LIST/GRAU, & H+N+S Landschapsarchitecten. (2013). *Visies en Concepten voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Retrieved from www.ruimtevlaanderen.be
- Bolinger, M. (2001). *Community wind power ownership schemes in Europe and their relevance to the United States*. Berkely: Lawrence Berkely National Library.
- Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship*. (PhD), Groningen.
- Boonstra, B., Bouma, G., Rijnveld, M., van der Giessen, A., Gijsbers, G., van der Zee, F., & van de Lindt, M. (2012). *Ruimtelijke Impact van Technologie 2020 - 2050 Deel 1. Trendanalyse Technologie Vlaanderen 2020 - 2050 (1)*. Retrieved from <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/2012technologie1.pdf>

- Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC ("Renewable energy Directive"), (2009).
- EC. (2012). *Energy Roadmap 2050*. Luxembourg: publications Office of the European Union.
- EC. (2015). *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee, the committee of the regions and the European investment bank. A framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. (52015DC0080).
- European Environment Agency. (2014). *Global megatrend 9: Increasingly severe consequences of climate change* (E. E. Agency Ed.). Copenhagen: European Environment Agency.
- Gordijn, H., Verwest, F., & van Hoorn, A. (2003). *Energie is ruimte*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Gosewinkel, D., & Kocka, J. (2006). Editors' Preface. In J. Kean (Ed.), *Civil Society: Berlin Perspectives*. Berlin: Berghahn Books.
- IPCC. (2014). *Summary for Policymakers*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Musall, F. D., & Kuik, O. (2011). Local acceptance of renewable energy – a case study from southeast Germany. *Energy Policy*, 39, 3252-3260.
- Oteman, M., Wiering, M., & Helderman, J. (2014). The institutional space of community initiatives for renewable energy: a comparative case study of The Netherlands, Germany and Denmark. *Energy, Sustainability and Society*, 4(11).
- Posad, 3E, Universiteit Gent, & Resourcedesign. (2016). *Energielandschappen*. Retrieved from www.ruimtevlaanderen.be
- REN21. (2015). *Renewables 2015 Global Status Report*. Paris: REN21 Secretariat.
- Rotmans, J., Loorbach, D., & Kemp, R. (2012). Complexity and Transition Management. In G. de Roo, J. Hillier, & J. E. van Wezenmael (Eds.), *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations* (pp. 177-198). Farnham England, Burlington USA: Ashgate.
- Rydin, Y., Turcu, C., Chmutina, K., Devine-Wright, P., Goodier, C., & Guy, S. (2012). Urban Energy Initiatives: The implications of new urban energy pathways for the UK. *Network Industries Quarterly*, 14.
- Sherriff, G. (2014). Drivers and barriers to urban energy in the UK: a Delphi survey. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 19(5), 497-519.
- Sijmons, D. (2014). *Landschap en Energie*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Turcu, C., Rydin, Y., & Pilkey, B. (2014). Energy in the locality: a case for local understanding and action. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 19(5), 469-478.
- UN. (1987). *Our Common Future - Brundtland Report*. Oxford: Oxford University Press.
- UN. (2015a). *Adoption of the Paris agreement*. Paris: United Nations.
- UN. (2015b). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. (A/RES/70/1). United Nations.
- Van Kann, F. M. G. (2015). *Energie en ruimtelijke planning, een spannende combinatie. Over integrale ruimtelijke conceptvorming op een regionale schaal met exergie als basis*. (PhD), Groningen.
- Van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-Organisation in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630-1652.
- Vlaamse Regering. (2015). *Visie 2050 Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen*.
- VMM. (2014). *Megatrends: ingrijpend, maar ook ongrijpbaar? Hoe beïnvloeden ze het milieu in Vlaanderen? MIRA Toekomstverkenning 2014*. . Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.
- Walker, G. (2008a). Decentralised systems and fuel poverty: are there any links or risks? *Energy Policy*, 36, 4514-4517.
- Walker, G. (2008b). What are the barriers and incentives for community-owned means of energy production and use? *Energy Policy*, 36, 4401-4405.
- Walker, G., & Devine-Wright, P. (2008). Community renewable energy: What should it mean? *Energy Policy*, 36, 497-500.
- Warren, C., & McFadyen, M. (2010). Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland. *Land Use Policy*, 27, 204-213.

Burgers laten plannen: een kwestie van gezond verstand?

Ann Pisman^{1,2}, Peter Vervoort¹

Het ‘burgerperspectief’ verenigt sectorale kansen en problematieken in een buurt, die binnen een overheidslogica moeilijker geïntegreerd raken.

Laat ons evolueren naar een ‘doe-democratie’ waarbij overheid en burgers co-creëren, wisselend initiatief kunnen nemen en samenwerken aan realisaties op terrein.

Niet alle buurten en uitdagingen kunnen op deze manier worden aangepakt. Soms ontbreekt het gezond verstand, wonen de expert-bewoners elders, is er geen lokaal draagvlak en beslissen de politici niet. Wat dan?

¹Ruimte Vlaanderen
afdeling Onderzoek, Ondersteuning en Monitoring
Koning Albert-II-laan 19 bus 12
1210 Brussel

²Universiteit Gent
afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Vrijdagmarkt 10/301
9000 Gent

Burgers laten plannen: een kwestie van gezond verstand?

Inleiding

Ruimtelijk beleid ontwikkelen is traditioneel een taak voor de overheid. Uiteraard wordt dit beleid gemaakt samen met tal van andere actoren, gaande van lokale besturen, het maatschappelijk middenveld, deskundigen tot burgers. Hoe langer hoe meer maakt het plannen van bovenaf plaats voor een meer open model van interactieve beleidsplanning met publieke en private actoren als gelijkwaardige partners. Ook burgerinitiatieven eisen een plaats op in dit netwerk (Van Damme, 2013)

Het betrekken van burgers bij planningsinitiatieven is niet nieuw. Grofweg kunnen er drie generaties burgerparticipatie worden onderscheiden (Lanckswaert, 2009), gaande van consultatie door de overheid, over co-creatie geïnitieerd door de overheid tot agendering en (co-)creatie geïnitieerd door de burger.

In het verleden werden bij ruimtelijke initiatieven vooral formele of informele inspraakmomenten georganiseerd als vorm van participatie om het draagvlak bij de bevolking af te tasten. Overheden bespreken voorstellen, plannen en onderzoeken effecten. De mening van de bevolking wordt pas gevraagd wanneer de plannen vrijwel een definitieve vorm hebben gekregen, door de plannen voor te leggen aan adviesraden of door een informatiesessie in de buurt te organiseren. Vaker beperkt die inspraak zich echter tot het wettelijke minimum door het organiseren van een openbaar onderzoek. De plannen liggen dan – tijdens de kantooruren – ter inzage bij de gemeente of in de ivoren kantoorgebouwen van de hogere overheid, zodat de bevolking in principe de mogelijkheid wordt gegeven om kennis te nemen van het initiatief en indien nodig hun grieven per aangetekende zending over te maken. Dergelijke consultatie peilt vooral naar fundamentele bezwaren, maar is niet gericht op dialoog. In tegendeel: je kan als burger eigenlijk enkel een nee-stem laten horen. Burgers, omwonenden en belanghebbenden voelen zich niet betrokken en zelfs uitgesloten tijdens het planningsproces. Voorgestelde plannen of wijzigingen naar aanleiding van bezwaren zijn dan al snel a priori slecht en overheden worden gewantwoord. Helaas mondt dit vaak uit in actiegroepen die zich luidkeels tegen de plannen kanten, met protest en juridische veldslagen tot gevolg.

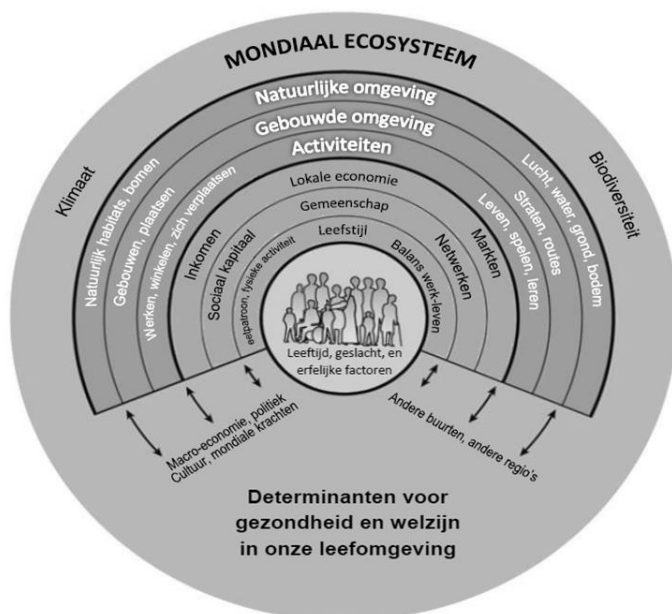
Daarom zetten overheden de laatste vijftien jaar meer en meer in op co-creatie met diverse ruimtelijke actoren, vaak ook samen met burgers, in een vroeg stadium van een planningsproces. Op die manier zoeken overheden een betrouwbaar maatschappelijk draagvlak en een verhoogde legitimiteit voor hun plannen, bovendien kunnen ze beter vat krijgen op de lokale maatschappelijke vraagstukken. Op het terrein is een praktijk ontstaan waarin overheid en burgers elkaar ontmoeten in adviesraden, buurtcomités, informatievergaderingen, klankbordgroepen en buurtwerking. Deze initiatieven kaderen in participatietrajecten waarbij actoren, waaronder burgers, effectief ruimtelijke processen mee inhoud geven en ze tot op bepaalde hoogte kunnen aansturen.

Vandaag zien we dat burgers ook zelf het initiatief nemen, en de overheid uitdagen tot (co-)creatie. Dit kan worden gekaderd binnen enkele belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen (Van Damme, 2013): de protesterende burger, de onvermogen overheid en de kwakkelende democratie. De opkomst van sociale media maakt het bovendien makkelijker voor gelijkgestemden om zich te organiseren in nieuwe allianties. Burgers komen om verschillende redenen in actie. Recent Nederlands onderzoek (WRR, 2012) onderscheidt twee grote drijfveren voor burgerinitiatieven. Een eerste drijfveer is een verzet tegen verandering, een andere drijfveer is die van verkenning van mogelijkheden. In het eerste geval gaat het over een behoudsgezinde reflex die voortkomt uit een

zekere onrust die bepaalde veranderingen met zich mee brengen. Het kan dan gaan over op til staande plannen, zoals een nieuw circulatieplan of de bouw van een nieuwe woonwijk, maar ook over langzaam voortschrijdende veranderingen die worden opgemerkt en die men op een bepaald moment niet langer kan accepteren zoals bijvoorbeeld het toenemen van sluipverkeer in een wijk. De andere drijfveer gaat net op zoek naar verandering met het oog op de verbetering van de bestaande situatie. Men geraakt geïnspireerd door voorbeeldprojecten, wil ideeën uitproberen, ziet mogelijkheden tot innovatie. Wat beide drijfveren gemeenschappelijk hebben is de (mogelijke) impact van veranderingen op de eigen leefomgeving en de wens om de leefkwaliteit ervan te verbeteren en het eigen welzijn te maximaliseren.

Burgerperspectief

Burgers bekijken een omgeving op een andere manier dan experts. In zijn essay over deze verschillen haalt Frijhoff (2010) aan dat we er als planner maar moeilijk in slagen om inzichten vanuit beide standpunten te verzoenen. Het perspectief van de burger op zijn leefomgeving is breed, holistisch, maar ook praktisch en realistisch. Het beperkt zich niet tot de technische ruimtelijke dimensie, maar slaat een brug tussen ruimtelijke inrichting, leefkwaliteit, economie, mobiliteit, sociale cohesie, welzijn en gezondheid. Die samenhang wordt ook weergegeven op de gezondheidskaart die Barton en Grant (2006) ontwikkelden en is opgebouwd uit een reeks van onderling afhankelijke sferen (figuur 1). Ruimtelijke planning grijpt in op de sfeer van de bebouwde omgeving, wat gevolgen heeft voor gezondheid en welzijn, maar ook invloed heeft op gezondheidsdeterminanten op de andere sferen. Dit biedt kansen, maar bemoeilijkt ook. Sleutels voor de draagkracht van ruimtelijke beleidsinitiatieven bevinden zich immers ook op sferen waar ruimtelijke planner geen directe invloed op uit oefent en hangen bovendien ook af van de individuele leefstijl. Het autovrij maken van een plein kan zorgen voor een betere luchtkwaliteit en meer directe ontmoetingen, maar zou ook kunnen leiden tot het verminderen van de bereikbaarheid voor mensen die minder goed te been zijn.



Figuur 1 Gezondheidskaart, naar Barton & Grant (2006)

Door samenwerking met burgers kunnen beleidsmakers hun ervaringskennis en holistisch perspectief inzetten om tot ruimtelijke initiatieven te komen die het welzijn verbetert en de leefkwaliteit verhoogt. Tijdens een zeer recente gespreksavond in het kader van het nieuwe beleidsplan voor de stad Gent, werd door de stad het begrip ‘mensgerichte planning’ gelanceerd. Hiermee wordt een planning bedoeld met (1) de ambitie om bij de ordening van de ruimte meer dan vroeger aandacht te besteden aan het concrete en alledaagse gebruik van de ruimte door burgers (plannen vanuit leefwereld); (2) om in het ruimtelijk beleid niet alleen met experts, sectororganisaties en beleidsmakers te werken maar ook burgers een actieve plaats te geven in het ruimtelijk beleid (co-creatie) (Oosterlynck, 2016).

De veranderende maatschappelijke context met nieuwe media, nieuwe thema's, actieve co-creatie en vorming van groepen gelijkgezinden roept heel wat vragen op. *Hoe kan het activisme van geëngageerde burgers op een positieve manier ingezet worden binnen ruimtelijke processen? Welke positie kan de overheid innemen binnen dit complexe netwerk van actoren en partners? Hoe omgaan met de nieuwe thema's die door de bewoners worden geagendeerd?*

In de paper wordt concreet ingezoomd op diverse bottom-up initiatieven in de wijk Sint-Pieters-Buiten in Gent. De werkgroep wordt globaal toegelicht, en vier concrete projecten komen aan bod. Deze projecten illustreren de algemene tendens naar meer participatie, meer actieve betrokkenheid van de burger en passen binnen de mensgerichte planning die de stad Gent voor ogen heeft en het burgerperspectief zoals geïntroduceerd door Barton en Grant. De initiatieven zijn zowel te lezen als een verzet tegen verandering als een verkenning van mogelijkheden, zoals aangegeven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2012).

De voorbeelden geven gefragmenteerde antwoorden op de globale onderzoeksvragen en laten toe om in de uitleiding van het artikel te reflecteren over het samengaan van top down en bottom-up initiatieven in een specifieke ruimtelijke context. Bovendien concretiseren ze een aantal nieuwe thema's: gezondheid, welzijn, duurzame mobiliteit, ... die vanuit de bewoners werden geagendeerd en typische voorbeelden zijn van de thematische verruiming van de traditionele planning. Tenslotte is het belangrijk aan het eind van het artikel even stil te staan bij de rol van de planner/expert/bewoner in deze processen. Het onderscheid tussen de verschillende rollen blijkt toch niet steeds even duidelijk te zijn, of hoe auteurs vele rollen/petten kunnen hebben...

Buurtwerkgroep Sint-Pieters-Buiten

De Werkgroep Sint-Pieters-Buiten, ressorterend onder vzw Natuurpunt Gent, is sinds het begin van de jaren 1990 actief in de zuidelijke stationsomgeving. In de beginjaren was de aandacht vooral gericht op het behoud en het uitbreiden van de natuurwaarden in de buurt. Onder meer naar aanleiding van de vele wijzigingen in de buurt, aangestuurd door het Project Gent-Sint-Pieters, werd de Werkgroep enkele jaren geleden opnieuw samengesteld en verruimde ook de focus van de werking.

De Werkgroep Sint-Pieters-Buiten verspreidde in 2012 een “Buurtmanifest”. Enkele fragmenten:

“We willen een aangename buurt waar mensen graag blijven wonen, leven, werken en waar mensen ook met plezier voorbij komen. Onze wijk is traditioneel een rustige, gastvrije woonwijk. Bewoners komen doelbewust naar deze wijk vanwege de nabijheid van openbaar vervoer, de aanwezigheid van scholen, ... waardoor auto's wat meer op stal blijven of gewoonweg niet meer nodig zijn.

Daarnaast is onze wijk voor de Stad en regio uiterst belangrijk als:

- *mobilitetsknooppunt voor pendelaars*
- *toegangspoort voor bezoekers die in Gent aankomen met de trein, tram of bus*
- *scholenomgeving voor studenten en scholieren*

Wij geloven dat die belangrijke functies perfect verzoenbaar zijn en het best vervuld kunnen worden in een omgeving die duurzame bewoners aantrekt en behoudt, in het bijzonder huiseigenaars of lange termijn huurders waaronder veel gezinnen.

We willen met ideeën en acties onze buurt nog aangenamer maken, samen met alle buurtbewoners.”

Dit buurtmanifest werd becommentarieerd door lokale politici op een verkiezingsdebat in aanloop van de lokale verkiezingen van 2012. Hierdoor is een lokale dynamiek ontstaan die tot acties heeft geleid waarin burgers en lokale overheid elkaar hebben gevonden: een verkeerscirculatieplan, concrete voorstellen voor het heropenen van trage wegen, een actieve vraag voor participatie over het Mathildeplein, en het meedenken aan Ruimte voor Gent, ...

Verkeerscirculatieplan

In 2015 was de buurt Sint-Pieters-Buiten niet weg te branden uit het (regionale) nieuws. Aanleiding was een bottom-up initiatief om de toegenomen mobiliteit in de woonwijk gesitueerd tussen Voskenslaan en Kortrijksesteenweg te verminderen. Tijdens een proefperiode werden paaltjes geplaatst in de Maaltebruggestraat, Reigerstraat en Tuinwijklaan die doorgaand autoverkeer tussen de Kortrijksesteenweg en Voskenslaan onmogelijk maakten en drie verkeerslussen creëerden waardoor sluipverkeer doorheen de buurt werd vermeden.



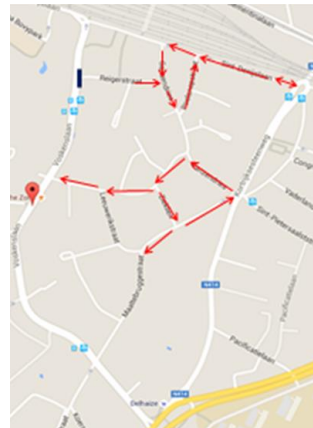
Figuur 6 foto van paaltjes in de Tuinwijklaan, 2015 (eigen foto)

De werkgroep agendeerde in 2013-2014 de problematiek van het toenemende verkeer doorheen de wijk tussen de Kortrijksesteenweg en de Voskenslaan en de hiermee gepaard gaande overlast en onveiligheid bij het stadsbestuur. Uit tellingen uitgevoerd door de bewoners zelf én door de stad bleek dat in de wijk te snel werd gereden en dat de capaciteit voor woonstraten ruim werd overschreden. Meer dan 3300 voertuigen/dag reden door de wijk, ter hoogte van de Tuinwijklaan. 60 tot 70 % van het verkeer in de wijk was doorgaand verkeer, zonder directe bestemming in de wijk. Verwacht werd dat het verkeer in de buurt de komende jaren nog aanzienlijk zal toenemen aangezien aan het station heel wat bouwprojecten gepland zijn. De bewonersgroep organiseerde in totaal drie infovergaderingen en inspraakmomenten, aangevuld met twee inspraakmomenten door de Stad Gent. Tijdens deze inspraakmomenten werden alle mogelijkheden bekeken om de verkeerssituatie in de buurt te verbeteren: asverschuivingen, verkeersdrempels, éénrichtingsstraten, ... Voor de inspraakmomenten werden telkens meer dan 3000 uitnodigingen verdeeld in de wijk. Finaal werd geopteerd voor het lussenplan, een beproefd concept dat ook de komende jaren in andere delen van de stad Gent zal ingevoerd worden aangezien dit in lijn ligt met het mobiliteitsplan van de stad en het beleidsakkoord. De lussen werden in een proefopstelling door de stad gerealiseerd, een volksbevraging bij de volwassen bewoners van de wijk moest uitsluitsel geven over het lokale draagvlak voor dit project. Het proefproject veroorzaakte echter een hevige discussie tussen voor- en tegenstanders.

Buurtbewoners, maar ook een ruimere groep betrokkenen (vaak zelfs van buiten de wijk), hadden uitgesproken meningen, die resulteerden in krantenberichten, facebookgroepen en –scheldpartijen, maar ook in fysieke bedreigingen en het ‘afbranden’ van één van de paaltjes. De stad besliste om de proefperiode te verkorten en organiseerde sneller dan voorzien de volksbevraging. Het resultaat van de bevraging was weinig richtinggevend, 50% van de bewoners was voor, 50% was tegen. Uiteindelijk werd beslist om de paaltjes stante pede weg te halen en te werken aan een compromisvoorstel. Door de Gentse gemeenteraad werd in december 2015 een beslissing genomen over een aangepast mobiliteitsplan, dat de doelstelling heeft om het doorgaand verkeer in de wijk te beperken, maar niet door het knippen van straten maar eerder door het installeren van een aantal éénrichtingsstraten. Het plan werd op vandaag nog niet gerealiseerd.



Figuur 7 oorspronkelijk voorstel circulatie begin 2015



Figuur 8 beslissing circulatie eind 2015

Ruimte voor Gent: vergroening van de Voskenslaan

Naar aanleiding van de actualisering van het ruimtelijke structuurplan Gent, ‘Ruimte voor Gent - structuurvisie 2030’, lanceerde de stad in 2015 een online-ideeënbank voor haar bewoners. De Stad was op zoek naar ideeën die concreet iets voor het Gent van de toekomst kunnen betekenen, en engageerde zich om door middel van studies, maquettes, 4D-voorstelling, tentoonstelling ... en proefprojecten in de wijk of buurt (KT) een selectie van deze ideeën te ondersteunen. Iedereen werd uitgedaagd om vernieuwende ideeën voor de toekomstige ontwikkeling van de stad of buurt online te posten. Deze ideeën werden gedocumenteerd, en door middel van een online-stemming werd gezocht naar de meest gedragen of populaire voorstellen.

De werkgroep Sint-Pieters-Buiten gebruikte dit initiatief om enkele van de voorstellen uit het buurtmanifest te verspreiden. Finaal werden 8 ruimtepiloten voor de gehele stad weerhouden. Eén van de piloten werd ingediend door de werkgroep die voorstelde om drie hoofdfassen in de wijk, de Voskenslaan, Krijgslaan en Kortrijksesteenweg, te gaan vergroenen. Dit voorstel past binnen een globale dynamiek om meer groen te integreren in het stedelijk weefsel (Agentschap Natuur en Bos i.s.m. Ruimte Vlaanderen, 2015; Departement Leefmilieu-Natuur en Energie. Afdeling Lucht-Hinder-Risicobeheer-Milieu en Gezondheid, 2011; Technum & VITO, 2015).

De stad heeft dit voorstel begin 2016 doorgepraat met verschillende betrokken diensten en engageert zich op korte termijn om in co-creatie met bewonersgroepen buurten/straten een instrument (draaiboek) uit te werken om een fijnmazig netwerk (groenstructuur) te realiseren. Hierbij wordt gedacht aan greenwalls, geveltuintjes, andere vergroeningselementen, ... De studenten van de opleiding groenmanagement van de Hogeschool Gent worden gevraagd om de

vergroeningsopportuniteiten te verbeelden in 3D. Bewoners, ondersteund door Beleidsparticipatie en groendienst, worden betrokken tijdens een “plantdag” en worden ook gevraagd om dit nieuwe groen te beheren. In eerste instantie wordt gefocust op één as, de Voskenslaan. De bedoeling is om deze piloot op te schalen naar de rest van de stad.

Trage wegen

Begin 2016 organiseerde de werkgroep een actie rondom trage wegen in buurt. Deze actie werd gefaciliteerd door Trage Wegen vzw in samenwerking met de stad Gent en provincie Oost-Vlaanderen. Zij startten in het najaar van 2015 (tot midden 2018) een project waarbij samen met de Gentenaars een toekomstbeeld wordt ontwikkeld voor het trage wegennetwerk van Gent, met als finaal doel dit in te passen binnen het stadsinitiatief ‘Ruimte voor Gent – Structuurvisie 2030’. Op kaartbladen van vzw Trage Wegen worden oude buurtwegen en feitelijke wegen weergegeven. Via onder andere een interactieve site kunnen wandelaars en fietsers voorstellen en ideeën doorgeven. De Werkgroep Sint-Pieters-Buiten ging met geïnteresseerde bewoners op zoek naar trage wegen in de eigen buurt. Tijdens een wandeling werd nagegaan welke trage wegen nog bestaan en welke niet meer beschikbaar zijn. Ze (her)ontdekten trage wegen die de buurt beter verbinden met Natuurpark Overmeers, het recreatiedomein Blaarmeersen, het station of het Parkbos Gent.

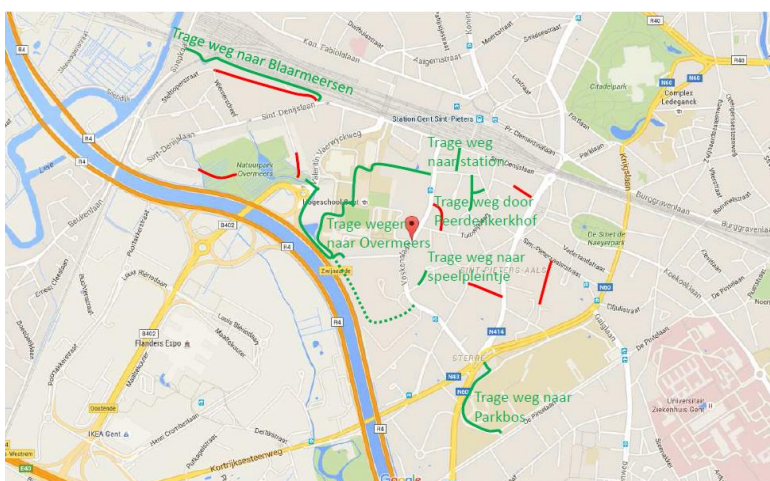
Om nog meer bewoners te betrekken werd een onlinebevraging verspreid met de volgende vragen:

- Welke trage wegen zijn volgens jou wel of niet nodig?
- Welke nieuwe trage wegen zouden er zeker moeten komen?
- Welke nieuwe trage wegen ziet u liever niet komen?
- Ziet u nog kansen voor nieuwe trage wegen door onze buurt?
- Hebt u bijkomende suggesties? Bijvoorbeeld, waar zou best een zitbank geplaatst worden of nog wat speeltuigen? Waar moet de kwaliteit van het wegdek beter zijn?



Figuur 9 toegang tot het Natuurpark Overmeers vanuit Sint-Denijslaan (eigen foto)

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de belangrijkste trage wegen in de buurt.



Figuur 10 belangrijkste trage wegen in de buurt (op basis van terreinobservatie en gesprekken met bewoners)

Participatie bij het inrichten van het Koningin Mathildeplein

Vanaf 2010 worden ook aan de achterkant van het Sint-Pietersstation grondige werken gestart. In uitvoering van het project Gent-Sint-Pieters wordt een 'plein' gecreëerd, hiervoor worden diverse woningen en horecazaken onteigend en gesloopt. De Stad Gent heeft voor de zuidkant van het station, ter hoogte van de bestaande inkom in de Sint-Denijslaan, een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) opgemaakt. Door dit plan wordt de zuidelijke toegang tot het station op termijn ingericht als een volwaardige toegang. De rand van het plein wordt gevormd door een nieuw te bouwen gebouw waarin stedelijke voorzieningen, die zich zowel richten naar de openbaar vervoersgebruiker als naar nieuwe en bestaande bewoners en werknemers, kantoren en woningen geïntegreerd. .

Zes jaar later is het terrein dat hierdoor werd gecreëerd deels in gebruik als fietsenstalling, deels ontoegankelijk en in gebruik als werfzone. Het geheel oogt chaotisch en onverzorgd, treinreizigers die het station aan de achterkant verlaten worden door middel van omwegen doorheen de werfzone geloodst... er is heel wat fantasie nodig om hierin een kwalitatief plein te ontdekken.



Figuur 11 foto van fietsenstallingen op Mathildeplein

Op de officiële website van het project Gent Sint-Pieters is te vinden dat de aanleg van het Koningin Mathildeplein, met onder meer tramsporen, bestrating, fontein, meubilair en groenaanleg, is voorzien vanaf 2022 en vermoedelijk 14 maanden zal duren...

De bewonersgroep heeft ondertussen ook dit thema, via de klankbordgroep van het project Gent-Sint-Pieters waarin ze zijn vertegenwoordigd, geagendeerd. Voor hen is het onaanvaardbaar dat de creatie van dit openbaar domein zo lang op zich laat wachten. Ze dringen aan op een snellere realisatie, eventueel van een deel van het plein en met een tijdelijke inrichting. Bovendien vragen ze om een actief participatietraject, mét de bewoners maar ook met vertegenwoordigers van de scholen in de buurt, fietsersbeweging, ... Over de vormgeving en het functioneren van het terrein en het op te richten S-gebouw werd ondertussen nagedacht. In de brief die hierover werd geschreven aan de bevoegde schepen staat onder meer te lezen: “We zien het Prinses Mathildeplein als een karakteristiek plein waar het drukke stationsgebeuren en de groene zuidkant van de stad samenkomen. Hier kunnen zowel buurtbewoners elkaar ontmoeten, hier komen mensen even tot rust. We hopen op een plein met groen en water, waar jong en oud zijn plek vindt, waar het gewoon fijn is om te zijn en te genieten.” Meer concreet worden zaken voorgesteld als: een autovrij plein zonder laad- en loskaden, fietsenparking onder sporen en niet onder het plein, voldoende hoge bomen en struiken, onverharde ruimtes, zitbanken, groendaken op en groengevels aan het S-gebouw, een markthal voor lokale landbouwproducten en lokale diensten in het gebouw, ...



Figuur 12 illustratieve foto's over verharde/minder verharde pleinen (bron: presentatie door Frederik Lerouge, expertenworkshop BRV 21/03/2016)

Bespreking

De vier initiatieven van de werkgroep Sint-Pieters-Buiten, alhoewel deze niet bewust hiervoor werden gekozen, maken de theoretische beschouwingen uit de inleiding concreet. Het verkeerscirculatieplan is een voorbeeld van hoe bewoners de overheid uitdagen tot (co-)creatie. De bewoners telden het verkeer in de wijk, verzamelden foto's, organiseerden buurtvergaderingen... met als gevolg dat de stad uiteindelijk het initiatief overnam en heeft beslist tot het aanpassen van de verkeerscirculatie in de wijk. Opvallend in dit proces is de aarzelende houding van het stadsbestuur – “vertegenwoordigen de agendeerders wel de volledige wijk?” – en het initiatief voor een volksraadpleging. Deze volksraadpleging polariseerde de wijk, en creëerde twee kampen van voor- en tegenstanders. Politieke oppositiepartijen moeiden zich zelfs in deze discussie. Uiteindelijk nam de politiek het initiatief om een compromisvoorstel uit te werken. De realisatie laat nog even op zich wachten, maar de doelstelling om het doorgaand verkeer in de wijk te verminderen blijft overeind. De trage wegen en vergroening van de Voskenslaan zijn voorbeelden van co-creatie in een vroege fase van het planningsproces. Beide processen worden door externen georganiseerd, door de vzw Trage Wegen in samenwerking met de provincie Oost-Vlaanderen en door de stad Gent. Nieuwe media zijn erg belangrijk in deze processen (digitale stemming op projecten, interactieve kaarten van buurtwegen, ...). De buurtwerkgroep neemt een actieve rol op door buurtbewoners bijeen te brengen (bijvoorbeeld in wandelingen en discussieavonden) en zelf voorstellen te lanceren. Opvallend is dat een aantal dynamieken samenspannen: de thema's matchen met het buurtmanifest van de werkgroep, in de buurt is

expertise aanwezig om kwaliteitsvolle voorstellen te lanceren, het netwerk is voldoende groot om deze voorstellen goed te laten scoren in polls, ...

Het laatste initiatief tenslotte, participatie bij het Mathildeplein, is eigenlijk een voorbeeld van consultatie, de eerste generatie burgerparticipatie van Lanckswert. In dit project heeft de stad (en de stedelijke ontwikkelingsmaatschappij) al heel wat stappen gezet zonder dat de buurt of maatschappelijke groepen werden betrokken. Op vandaag reageert de buurt, en vraagt een meer actief participatietraject en probeert een aantal voorbeeldprojecten in te brengen in de discussie. Over dit proces kunnen we terecht kritisch zijn. Al heel wat beslissingen over maatgeving van het plein en het nieuw op te richten gebouw, programma in het gebouw, circulatie over het plein, ... werden genomen. De toekomst zal uitwijzen of de buurtwerkgroep erin zal slagen om toch nog een aantal beslissingen te beïnvloeden en zo de verblijfskwaliteit van het plein te verhogen.

Alle voorbeelden zijn gelinkt aan holistische, mensgerichte thema's aangezien ze vertrekken vanuit bezorgdheden over gezondheid, welzijn en leefkwaliteit.

Conclusies

Burgers willen meer betrokken worden bij beleid die een directe impact heeft op hun leefomgeving. Hierdoor verruimen ze de inhoudelijke scope van de traditionele planningswereld. Ze vragen aandacht voor leefkwaliteit, welzijn en het inrichten van de publieke ruimte voor de effectieve gebruikers. Deze thema's worden ook door de Vlaamse overheid in de voorbereidende teksten van het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen geïntroduceerd (Ruimte Vlaanderen, 2015). Burgeractivisme kan een meerwaarde kan betekenen voor het realiseren van kwalitatieve omgevingen. Maar het nodigt ook uit om na te denken over politieke besluitvorming, representativiteit, burgerverzet versus burgerinitiatieven, algemeen belang versus privaat belang en de rol van de andere actoren zoals de diverse overheden.

De voorbeelden tonen aan dat zowel burgers als overheden merken dat de klassieke institutionele structuren onvoldoende uitgerust zijn om burgerbetrokkenheid te faciliteren. Om de legitimiteit van politieke besluitvorming te herstellen experimenteren overheden met vormen van directe democratie als aanvulling op de representatieve democratie, bijvoorbeeld door het houden van referenda. In het voorbeeld rond het verkeerscirculatieplan leidde dit echter tot polarisering waardoor de legitimiteit van een mogelijke beslissing op nog lossere schroeven komt te staan.

Om het activisme van geëngageerde burgers op een positieve manier in te zetten, is een nieuwe generatie doe-democratie vereist (WRR, 2012) die de binding tussen burgers herstelt en de relatie met de overheid vernieuwd. Een doe-democratie vergt een bestuurlijke cultuurverandering die vertrouwen geeft aan burgerinitiatief. Het gaat niet om een terugtrekkende overheid, maar wel om een inspirerende en voorwaardenscheppende overheid die burgers aanzet tot meedenken en tot concrete actie. De besproken voorbeelden rond de 'vergroening van de Voskenslaan' en het 'project Trage Wegen' illustreren hoe burgers geprikkeld kunnen raken en initiatief nemen. Maar doe-democratie werkt ook omgekeerd, ook burgers kunnen overheden inspireren. De vele burgerinitiatieven in de Brusselse Kanaalzone zijn bijvoorbeeld een bron van inspiratie voor bouwmeester Kristiaan Borret om het positivisme en de bestaande dynamiek in te zetten bij de stadsvernieuwing (Vankersschaever, 2016). Natuurlijk werkt deze aanpak niet in alle buurten of voor alle problematieken en moet een overheid vaak meer doen dan louter inspireren om ruimtelijk beleid te doen slagen. Je kan burgerinitiatief immers niet verplichten. Soms zijn de meningen in een buurt té verdeeld, hebben de burgers minder organiserend vermogen, vertegenwoordigt een buurtcomité maar een selecte groep of is initiatief ingegeven vanuit private belangen. Bovendien moet een buurt voldoende capaciteit hebben om het initiatief te laten slagen. In het Gentse voorbeeld zijn er nog al wat hoogopgeleiden en (ruimtelijke)

experts actief in de buurtwerkgroep. Ze hebben ervaring met politieke besluitvorming, weten welke sleutelmomenten er zijn in een planningsproces, hebben een uitgebreid professioneel netwerk, zijn behendig om de buurtinitiatieven te framen in projectoproepen, hebben de goede toegang tot informatie enzovoort. De overheid zal steeds oog moeten blijven hebben voor ongelijke mogelijkheden van burgers of groepen en aandacht hebben voor tegenstrijdige belangen en op die plaatsen zelf een grotere rol opeisen. Ook moet ze het burgerinitiatief een juiste plaats kunnen geven binnen het hele netwerk van ruimtelijke actoren. Daarom moet ze vlot kunnen schakelen tussen top-down beleid waar dit vereist is en stimuleren en faciliteren van bottom-up initiatieven waar het mogelijk is.

Epiloog

Als planner ben je ook steeds burger. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de cases die besproken werden voor één van de auteurs erg goed gekend zijn. De voorbeelden gaan over haar leefomgeving en als actieve burger is ze uiteraard ook betrokken bij de verschillende initiatieven. Dit heeft het voordeel het burgerperspectief ten volle te kunnen begrijpen, heeft allicht gevolgen voor een objectieve bespreking van de initiatieven. Deze dubbele rol geeft aanleiding tot reflectie over de manier waarop we als professional kijken naar de ruimte, opgaves formuleren en antwoorden zoeken. Het zet aan om je blik als planner te verruimen door te kijken als burger en geeft hierdoor inspiratie om te evolueren naar een 'doe-democratie' waarbij overheid en burgers co-creëren, wisselend initiatief kunnen nemen en samenwerken aan realisaties op terrein.

Referenties

www.sintpietersbuiten.be

www.tragewegen.be/gent

www.ruimtevoorgent.be

www.projectgentsintpieters.be

Agentschap Natuur en Bos i.s.m. Ruimte Vlaanderen. (2015). *Draaiboek Groenplan. Richtlijnen bij het opmaken van een lokale groenvisie*. Brugge: Die Keure.

Barton, H., & Grant, M. (2006). A health map for the local human habitat. *Journal of the Society for the Promotion of Health*, 126.

Departement Leefmilieu-Natuur en Energie. Afdeling Lucht-Hinder-Risicobeheer-Milieu en Gezondheid. (2011). *Duurzame ruimtelijke planning. Maatregelen om de impact van verkeer op de luchtkwaliteit te verminderen*. Retrieved from Brussel:

Lanckswaert, E. (2009). *Handboek burgerparticipatie. Een juridische verkenning toegespitst op het lokale bestuursniveau, met verdere beschouwingen over de ontwikkelingsmogelijkheden van onze democratie*. Brugge: Die Keure.

Oosterlynck, S. (2016). *Werken met burgers in ruimtelijk beleid*. Universiteit Antwerpen. Gent.

Ruimte Vlaanderen. (2015). *Werktekst voor het Witboek BRV. Samen aan de slag voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling*. Retrieved from Brussel:

https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/BRV/Witboek_BRV_werktekst.pdf

Technum & VITO. (2015). *Analyse van omgevingslawaai en luchtverontreiniging in functie van het ruimtelijk beleid*. Retrieved from <http://www.ruimtevlaanderen.be>

Van Damme, J. (2013). *Handboek interactieve beleidsplanning. Samen met burgers beter beleid maken*. Brugge: Vanden Broele.

Vankersschaever, S. (2016). Dit is het échte Kanaalplan voor Brussel. *De Standaard*.

WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Cogovernance bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Een beschrijvend, verklarend en prescriptief onderzoek naar het cogovernance traject bij de ontwikkeling van het BRV in de periode juli 2009 - juli 2015.

Brent Roobaert

Stellingen:

In welke mate is er sprake van een cogovernance traject naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in de periode juli 2009 tot en met juli 2015?

In welke mate is er sprake van een open proces naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen?

Welke inhoud leverde het gevoerde participatieproces naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op?

Universiteit Gent Master Bestuurskunde en Publiek Management
Tweekerkenstraat 2, 9000 Gent
Promotor Prof. DR. Joris Voets
brentroobaert@icloud.com

Cogovernance bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Een beschrijvend, verklarend en prescriptief onderzoek naar het cogovernance traject bij de ontwikkeling van het BRV in de periode juli 2009 - juli 2015.

1. Inleiding

Deze paper vormt de samenvatting van mijn eindverhandeling tot het behalen van de graad van Master of Science in de Bestuurskunde en Publiek Management.

De ruimtelijke noden zijn in de laatste decennia sterk geëvolueerd. De ruimte in Vlaanderen is echter schaars. Dit zorgt voor een voortdurende strijd om macht en invloed binnen het ruimtelijk beleid. Uit onder andere het onderzoek van Voets et al (2010) naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen blijkt dat bijsturing noodzakelijk is. In die optiek besliste de Vlaamse regering in 2011 om een nieuw beleidsplan op te stellen volgens de Europese procedure: Groenboek, Witboek en Beleidsplan. Het nieuwe beleidsplan zal worden opgemaakt vanuit cogovernance: *“Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend, die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”* (Wauters, 5 november 2014).

2. Onderzoeksvragen en wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek kent een driedelige structuur: beschrijvend, verklarend en evaluatief. De hoofdvraag die in deze thesis werd onderzocht, is de volgende: **In welke mate is er sprake van een cogovernance traject naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in de periode juli 2009 tot en met juli 2015?** De mate van waarin er kan gesproken worden over cogovernance kan worden beantwoord aan de hand van twee aspecten (deelvragen), namelijk **proces** en **inhoud**.

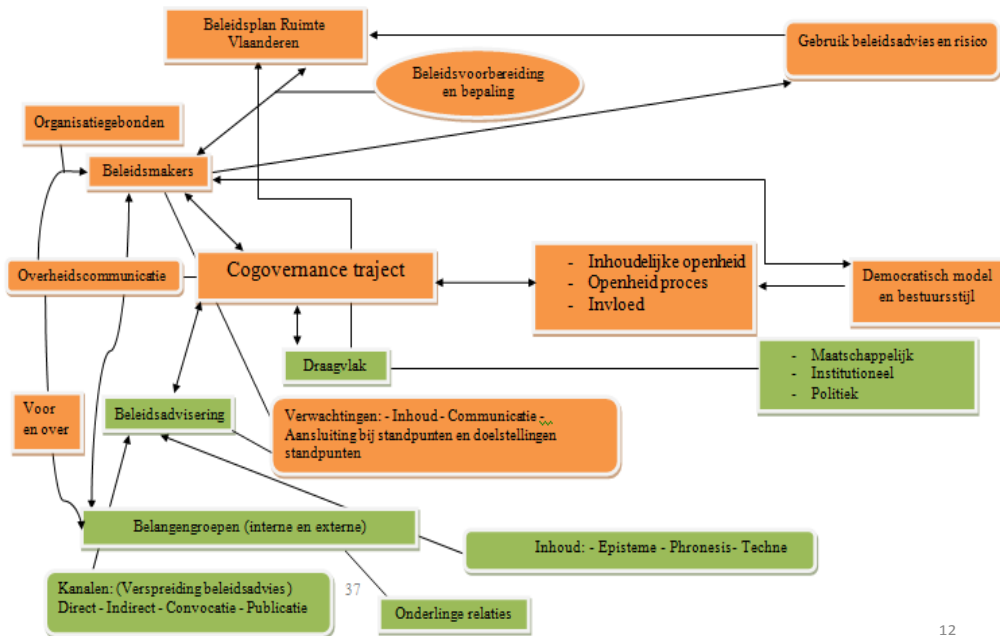
Een eerste deelvraag is: **In welke mate is er sprake van een open proces naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen?** De openheid van een proces heeft betrekking op de toegang tot het proces voor belanghebbenden en transparantie ervan. Dit betreft ook de informatievoorziening aan participanten betreffende het interactieve beleid (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 6). Ten tweede: **Welke inhoud leverde het gevoerde participatieproces naar het Beleidsplan Ruimte op?** Per proces van interactief beleid bestaat er een verschil in de mate waarin participanten het uiteindelijke beleid hebben beïnvloed (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 6). Deze deelvragen kunnen op hun beurt worden opgelost aan de hand van een aantal elementen. Deze elementen vormen tevens het theoretische kader van de thesis.

1. Communicatie over en voor beleid: mediacampagne en bevragingen
2. Frequentie, methodieken, de onderwerpen en de samenstelling van de partnerdialogen en werkgroepen

3. Episteme ondersteuning traject
4. Semi-interne beleidsadvisering door de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
5. Inhoud beleidsadvisering en onderlinge relaties belangengroepen
6. Interne belangengroepen (administratie)
7. Interne belangengroepen (regering, kabinetten,parlementariërs en politici)
8. Andere kanalen beleidsadvisering
9. Organisatiegebonden communicatie Vlaamse administratie
10. Organisatiegebonden communicatie Vlaamse administratie en Vlaamse regering

Figuur 1: Schematisch overzicht theoretisch kader:

Legende: oranje: elementen overheid
groen: elementen belangengroepen



De thesis kan in eerste instantie beschouwd worden als een deductief onderzoek (van Thiel, 2010, p. 34). Voornamelijk op het niveau van steden en projecten is er al heel wat onderzoek verricht naar participatie en beleidbeïnvloeding. De reeds opgebouwde kennis is hier dan ook zeer ruim. Professor Voets en ik stelden echter vast dat er nog slechts weinig onderzoek is gebeurd op het centrale niveau. De ruimtelijke ordening beweegt zich bovendien in een continuüm tussen de representatieve en participatieve democratie, waarbij de inbreng van het verkozen beleid (politici, macht), de ambtenaren (dossierkennis), ontwerpers (specifieke kennis inzake ruimtelijke ordening), sectorale en lokale belangen veel verschillende combinaties kent (Kuhk, Lagrou & Degadt, 2004). Het is dus van belang

dat dergelijke beleidsprocessen worden onderworpen aan wetenschappelijk onderzoek om indien nodig bijsturingen door te kunnen voeren.

3. Methodologie

3.1 Analyse

Om te komen tot een antwoord op de onderzoeksvraag werd er gekozen voor een kwalitatief analyseproces (Yinn, 2013). Inzichten over het traject werden verworven door het analyseren van websites, het raadplegen van wetenschappelijke literatuur, het bestuderen van (interne) documenten, het voeren van 13 semigestructureerde interviews en een participerende observatie (stageperiode Departement Ruimte Vlaanderen afdeling juridische en beleidsontwikkeling tussen 22 april en 31 mei 2014) (van Thiel, 2010, p. 81-83).

Ik heb op het beschikbare materiaal inhoudsanalyses uitgevoerd (van Thiel, 2010, p. 123). De interviews werden manueel gecodeerd. De transcripties werden in eerste instantie open gecodeerd op basis van de concepten uit het theoretische kader en de interviewvragen. Op basis hiervan volgde een axiale codering waarbij al een aantal zaken met elkaar verbonden werden. Tenslotte heb ik de gecodeerde data door middel van een selectieve codering bij de bijhorende elementen van de onderzoeksvragen geplaatst (Mortelmans, 2013, p. 413). Voor de codering is er gebruik gemaakt van enerzijds situationele codes, namelijk het type respondent: belangengroep, overheidsactor et cetera. Verder heb ik ook van de mogelijkheid gebruik gemaakt tot opdeling naar inhoud (van Thiel, 2010, p. 129). Tenslotte heb ik voor het in kaart brengen van de belangen en de relaties tussen de actoren gebruik gemaakt van een actoranalyse (Wayenberg, 2012).

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Naar mijn inziens beschikte ik over een voldoende ruime basis aan meningen en documenten om het traject te evalueren. Tijdens de interviews stemden een groot aantal opinies overeen. Daarnaast kwamen ook nieuwe zaken aan het licht per actor. Bij de rapportering heb ik bovendien ook gebruik gemaakt van citaten uit de interviewdata om de herkenbaarheid van de resultaten te vergroten en de bevindingen te staven. Mijn stage en het bijwonen van de gebiedsgerichte werkgroep Pajottenland zorgen voor een blik op de praktijk.

3.4 Beperkingen aan het onderzoek

Er zijn een aantal beperkingen aan dit onderzoek. In de eerste plaats hebben bepaalde partnerdialogen reeds 2 jaar geleden plaatsgevonden. Hierdoor waren bepaalde actoren niet altijd meer zeker van bijvoorbeeld de aanwezige belangengroepen op deze dialogen. Daarnaast heb ik mijn vragenlijst ook moeten aanpassen naargelang de actor die ik heb geïnterviewd. Hierdoor was vergelijken bij de analyse niet altijd mogelijk. Ik ben er mij ook wel van bewust dat de interne documenten zijn opgesteld door de administratie. Dit kan de objectiviteit aantasten.

4. Conclusie en aanbevelingen

4.1 Communicatie voor en over beleid (mediacampagne en bevestigingen) - Partnerdialogen en werkgroepen

In de eerste plaats zette Ruimte Vlaanderen een communicatietraject op (mediacampagne en bevestigingen). De opinies hierover zijn gemengd. De vrijblijvendheid en de weinig wetenschappelijke vraagstelling vormden een probleem. Daarnaast werden ook de financiële en maatschappelijke kost niet gecommuniceerd. Er is volgens mij ook niet genoeg ingezet op sociale en andere mediakanalen. Naar mijn mening heeft Ruimte Vlaanderen toch wel een verdienstelijke poging gedaan om het thema onder de bevolking te doen leven. De kernboodschap ‘Werken aan een nieuw Beleidsplan Ruimte’ lijkt me via deze campagne tijdig naar de burgers te zijn bekendgemaakt (Weyts, 2013).

De partnerfora zijn gestart op 3 december 2010. Er waren een 6-tal partnerdialogen en in een latere fase de oprichting van 4 werkgroepen. Daarnaast werd het Groenboek ook 35 keer toegelicht aan onder meer adviesraden (SARO, MORA, ...), lokale ambtenaren (via de provinciale atria/contactdagen), andere beleidsdomeinen/sectoren, buurlanden/regio's en buitenlandse delegaties (Van der Lecq, 2014). Een vaststelling is dat het aantal participatiemomenten in 2014 nihil was. Desalniettemin mag er gesproken worden van een hoge frequentie aan partnerfora in een periode van 4 jaar. Een aantal opmerkingen hierbij zijn: de “verkleuterde” methodieken, de post politieke thema's, de “voorgekauwdheid” en het gebrek aan terugkoppeling. De werkgroep instrumentarium heeft toch voor een aantal dingen gezorgd, zoals de integratie van de MER-in de RUP procedure. De werkgroepen moeten zeker worden behouden op het nationale niveau. Voor de partnerdialogen kan er worden gekozen voor provinciale structuren. Om uiteindelijk te landen in het Vlaams parlement waar een debat kan worden gevoerd.

Heel wat actoren (middenveld, bedrijfswereld, onderzoeksbureau's en academici) werden uitgenodigd voor de partnerdialogen en werkgroepen en behoren hier dan ook tot de core insiders (Maloney, Jordan, & McLaughlin, 1994). Zowel bij de partnerfora als in de nieuwe gebiedsgerichte werkgroepen is er een grote ambtelijke afvaardiging. Het valt wel op dat er dankzij de gebiedsgerichte werkgroepen meer lokale ambtenaren aanwezig zijn. Bovendien is er sprake van een goede vertegenwoordiging van de lokale politici. Daar waar er in het voorgaande traject zowel aan nationale als lokale politici ontbrak. Er was hierbij dus een gebrek aan politiek draagvlak merkbaar. De openheid naar de lokale besturen is zeker vergroot (Boedeltje & de Graaf, 2004). Het voorgaande traject richtte zijn blik op de steden en kan dus een perfecte aanvulling zijn. Tijdens de eindconferentie van het Steunpunt werd ook aangegeven dat deze gebiedsgerichte werking de regel zou moeten worden eerder dan de uitzondering (Eindconferentie Steunpunt Ruimte, 10 december 2015).

In beide trajecten is er amper aanwezigheid van nationale, Waalse en Brusselse ambtenaren. Ik miste ook de inbreng van de sociale en zachte sectoren in beide trajecten. Ik merk eveneens op dat het institutioneel draagvlak niet vergroot is bij de hardere sectoren, zoals een Confederatie Bouw (Boedeltje & de Graaf, 2004, p. 6). Dit in tegenstelling tot de milieuactoren wie ook goed vertegenwoordigd waren in de vorige legislatuur. De aanwezigheid van individuele burgers is bovendien ook gering in beide trajecten.

4.2 Semi-interne beleidsadvisering door de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed - Episteme ondersteuning traject: Steunpunt Ruimte en Expertenforum

De SARO vervult in dit traject zeker zijn doelstelling, die in 2003, werd vooropgesteld. De SARO wordt door de politiek nog te vaak als irrelevant gezien. Nochtans hechten de bevraagde belangengroepen een grote waarde aan een dergelijke structuur. Op 23 oktober 2012 keurde de SARO een gebundeld advies, als reactie op het Groenboek, van de verschillende adviesraden goed. Dit advies bevat zowel wetenschappelijke ervaringsdeskundigheid als praktische waarderationaliteit. De SARO zal in deze legislatuur zeker nog van belang zijn, maar wel geïntegreerd in de Omgevingsraad. Deze integratie lijkt me een positief gegeven. Het gewicht van de adviezen zal zeker vergroten. Daarnaast brengt een dergelijke integratie twee nauw verbonden beleidsdomeinen samen. Bovendien zou deze Omgevingsraad ook meer ambtshalve advies kunnen verlenen over bepaalde zaken in het regeerakkoord onder andere de woonuitbreidingsgebieden en strategische materies, zoals windmolens.

In november 2011 werd een derde generatie steunpunten, waaronder het Steunpunt Ruimte, voor de periode 2012-2015 opgericht. Dit steunpunt werd volledig gefinancierd door de Vlaamse overheid. Ondanks deze financiering namen een aantal academici zeker een kritische houding aan. In de aanloop van de opmaak van het Groenboek werd het Expertenforum geïnstalleerd in de schoot van het Steunpunt Ruimte. Er kan hier dus toch worden gesproken van een openheid naar de episteme ondersteuning toe (Boedeltje & de Graaf, 2004). Dit Expertenforum publiceerde in februari 2014 een nota met 10 breekpunten. De experts behoren in dit traject tot de specialist insiders. Het traject vertoont toch een gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing. Het Expertenforum werd bijvoorbeeld pas enkele maanden voor het Groenboek opgericht.

De episteme ondersteuning van het proces lijkt te zijn weggefallen. Het Expertenforum is niet meer betrokken geweest bij het traject. Het Steunpunt Ruimte wordt bovendien om onduidelijke redenen stopgezet. De toekomst is ook nog onduidelijk. Het lijkt erop dat de huidige regering het academische gelijk stelt met het onverstaanbare en niet beschouwt als van onder uit gedragen. Het institutioneel draagvlak bij de wetenschappelijke actoren zal hierdoor wel afnemen. De trend naar meer wetenschappelijke ondersteuning in de beleidsvoering lijkt hier gestuit te worden. Niettegenstaande werd er op de eindconferentie van het Steunpunt Ruimte, op 10 december 2015, aangegeven dat er heel wat wetenschappelijke aanbevelingen zijn opgenomen in de nieuwe werktekst van het Witboek. (Eindconferentie Steunpunt Ruimte, 10 december 2015). Het lijkt mij hier dan nog wel te gaan over een aantal algemene termen. Dit wijst er ook op dat in de afgelopen jaren nog heel wat bijkomend onderzoek is verricht.

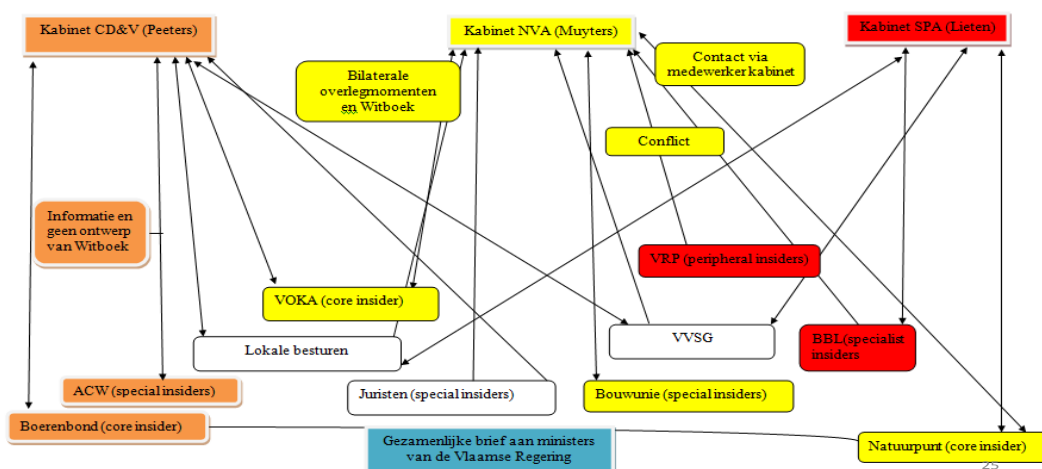
4.3 Interne belangengroepen (administratie, regering, kabinetten, parlementariërs en politici) - Verspreiding beleidsadvies andere kanalen - Inhoud beleidsadvisering en onderlinge relaties belangengroepen

Via zowel directe als indirecte convocaties hebben de bevraagde belangengroepen hun wensen kenbaar gemaakt bij het Departement Ruimte Vlaanderen. Het beleidsadvies dat hier werd gegeven, bevatte zowel wetenschappelijke kennis, ervaringsdeskundigheid en waarderationaliteit. Een grote inhoudelijke openheid en openheid van het proces werd hier gewaarborgd (Boedeltje & de Graaf, 2004). De projectleider liet zich bijvoorbeeld inspireren op bilaterale overlegmomenten en studies van diverse middenveldorganisaties. Er is hier dus wel sprake van een veelheid aan maatschappelijke groepen met gelijke toegang tot het beslissingsproces kenmerkend voor een pluralistisch systeem. Deze openheid heeft een positief effect op zowel het maatschappelijke als op het institutioneel draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004).

De bevroagde belangengroepen hebben via directe convocatie ook hun wensen kenbaar gemaakt bij kabinetsleden en politici. Een aantal actoren, zoals VOKA en de Boerenbond, behoren tot de core insiders van de kabinetten. Opvallend is ook dat Natuurpunt een nauwe relatie met een medewerker van het kabinet Muylters onderhield. VOKA kon de ontwerpen van Witboek inkijken. Voor de andere belangengroepen is het traject voor een groot stuk stilgevallen na het Groenboek. De grootste conflicten werden volgens de bevroagde actoren vooral gecreëerd door de media. Desalniettemin was er een grote spanningsrelatie tussen de VRP en het kabinet Muylters. Sommige discussies zijn moeilijk te voeren in een partnerdialoog en moeten politiek worden uitgeklaard. Daarom zou ik deze vorm van beïnvloeding niet als een probleem zien.

Figuur 2: Overzicht interne belangengroepen (regering, kabinetten, parlementariërs en politici)

Legende: oranje: toegang CD&V - rood: toegang SPA
geel: toegang NVA



In vergelijking met het voorgaande traject is er weinig verandering merkbaar wat de interne belangengroepen betreft (Maloney, Jordan, & McLaughlin, 1994). De Boerenbond is een actor die bij het kabinet Schauvliege een grote toegang krijgt en ook volgens de andere bevroagde actoren een grote invloed zal hebben op het beleid. De open- en participatieve stijl van de kabinetten voor het grootste deel van de belangengroepen heeft toch bijgedragen tot het creëren van institutioneel draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004). Het lijkt ondanks deze openheid toch slechts om een beperkt aantal belangengroepen te gaan. Deze convocatie gebeurde dus wel in combinatie met de werkgroepen en partnerdialogen. Voor dit traject blijkt er in beperkte mate gebruik te zijn gemaakt van de indirecte tactieken om het beleid te beïnvloeden. Desalniettemin kunnen er een aantal voorbeelden worden gegeven. De Boerenbond koos voor de publicaties van studies. VOKA en distributiesector bespeelde de media met hun plannen. Daarnaast maken de Confederatie Bouw, de lokale besturen en de Bond Beter Leefmilieu gebruik van de nieuwe media.

Op een groot aantal thema's, zoals open ruimte, duurzaamheid, et cetera vinden de belangengroepen elkaar. Desalniettemin staan de belangengroepen soms tegenover elkaar (Vanhoren, 1990). Een voorbeeld hiervan zijn de Boerenbond en de BBL/Natuurpunt wat milieunormen betreft. Daarnaast

ontstaan ook nieuwe partnerschappen bijvoorbeeld tussen de BBL en de Gezinsbond. De deelname van de zachte sectoren is een nieuw gegeven. Het lijkt er bovendien op dat deze nieuwe spelers zich voornamelijk aansluiten bij de groene sectoren.

Figuur 3: Overzicht inhoud beleidsadviesing en onderlinge relaties belangengroepen

Legende: groene pijl: relatie met wederzijdse steun - blauwe pijl: onverschillige relatie
rode pijl: rivaliserende relatie
oranje: bevroegde actoren - blauw: actoren vermeld in interview



4.4 Organisatiegebonden communicatie Vlaamse administratie en Vlaamse regering

Ondanks de frequente samenkomenst van het Ambtelijk Forum en het Strategisch Stuurcomité is men er niet in geslaagd om de verkokering te doorbreken. Het Departement Ruimte Vlaanderen heeft zijn taak als coördinator van het geheel hier dus ook niet volledig kunnen vervullen. Niettemin moet de realisatie van het Groenboek als een positief gegeven beschouwd worden binnen de onderlinge samenwerking. Bovendien zijn er voldoende elementen die aantonen dat er een enorme spanningsrelatie heerste tussen voornamelijk het Departement Ruimte Vlaanderen en het kabinet Muyters. Tenslotte zorgden ook de aankomende verkiezingen en de toegenomen spanning in de media voor weinig politieke daadkracht.

De rolafbakening tussen politiek en administratie ten aanzien van andere actoren in het kader van ruimtelijk beleid, blijkt ook onvoldoende uitgedaakt. Er moet dus worden nagedacht over de administratieve leiding, de politieke leiding en de samenwerking tussen beide. Het voorgaande traject is zonder enig eigenaarschap gestart. Het is een groot risico om een dergelijk traject slechts door een administratie Ruimte te laten leiden. Investeren in ondersteuning van een goed en ervaren studie bureau

lijkt hier aangewezen. Dit sluit aan bij de internationale trend naar meer commerciële consultancy (Bossens, Van Damme & Brans, 2014). In het huidige traject neemt het Departement Ruimte Vlaanderen een eerder ondersteunende rol op.

4.5 Inhoud beleidsadvisering - Groenboek en ontwerp van Witboek

Op 4 mei 2012 werd het Groenboek goedgekeurd (Departement Ruimte Vlaanderen, 2012). Het Groenboek gaf een visie mee die niet echt realiteitsgebonden was bijvoorbeeld het financiële plaatje ontbrak. Het valt op dat er na het Groenboek daarom ook heel wat adviezen zijn uitgebracht om dit bij te sturen en te werken naar een degelijk Witboek. De periode hierna werd vooral gekenmerkt, als een periode van consolidatie. De inhoud van de beleidsadviezen scoren middelmatig tot goed. Het valt op dat de wetenschappelijke onderbouwing en het gebruik van bronnen vaak ondermaats is (Bossens, Van Damme & Brans, 2014). De communicatie en de aansluiting bij de beleidsdoelstellingen scoren dan over het algemeen wel goed. Het lijkt erop dat de adviezen van het Groenboek punten op de agenda hebben geplaatst.

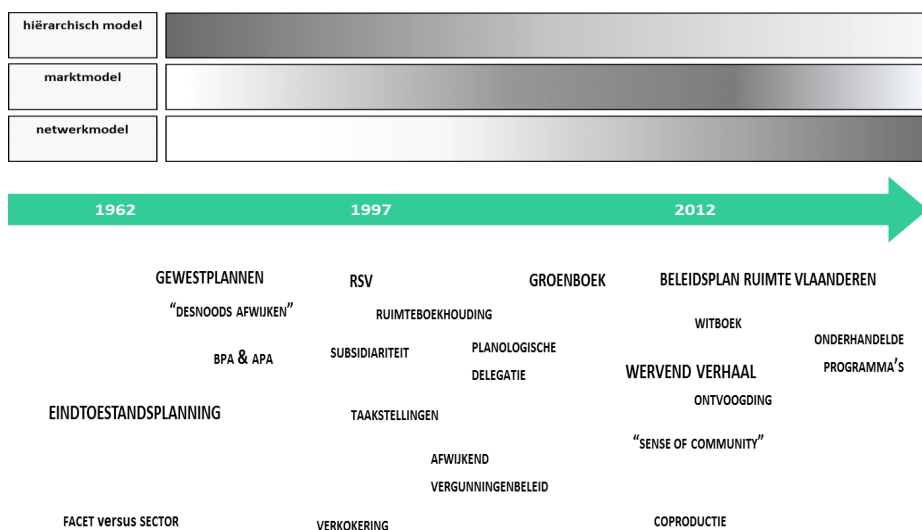
Hoewel uit de analyse is gebleken dat de politieke partijen niet echt voor een nieuw beleidsplan waren, lijkt het er voor mij toch op dat men politiek niet geland is waar men dacht te landen. Het ontwerp van Witboek is niet als discussiedocument gebruikt. Het politieke niveau, de top van de administratie Ruimte Vlaanderen en degene die de ontwerpen van Witboek konden inkijken, waren immers van oordeel dat het ontwerp niet “volwassen en voldragen” was. Een korte analyse van het laatste ontwerp van Witboek uit de vorige legislatuur brengt een aantal zaken aan het licht. Het ontwerp bouwt zeker verder op de principes uit het Groenboek. Dat wordt duidelijk door de structurering ervan (veerkracht, metropolitane allure, mensenmaat). Hieraan worden nog enkele zaken toegevoegd, zoals het groenblauwe netwerken, logistieke netwerken, financiële en juridische instrumentaria en de verschillende rollen van de Vlaamse overheid in het ruimtelijke ordeningsbeleid (Departement Ruimte Vlaanderen Witboek, 15 november 2013).

Wat meteen opvalt, is het gebrek aan concrete maatregelen. Heel wat zaken worden naar voor geschoven, maar weinig specifiek uitgewerkt. Het financiële gedeelte is quasi te verwaarlozen en budgetten worden niet bepaald. Hier en daar zijn er wel elementen terug te vinden uit de adviezen bijvoorbeeld wat de bevoegdheidsverdeling naar lokale besturen betreft. In het regeerakkoord van 2009-2014 plande men een duidelijke omslag naar een explorerend beleid. Ondanks enkele mooie en vernieuwende concepten lijkt men hier niet toe gekomen. Het ontwerp van Witboek lijkt eerder een uitgebreider Groenboek te zijn dan een daadkrachtig beleidsdocument (Departement Ruimte Vlaanderen Witboek, 15 november 2013).

4.6 Slotconclusie en aanbevelingen

De beleidsvoering is volgens de Vlaamse overheid in de voorbije decennia geëvolueerd van een hiërarchisch systeem (top-down, centrale overheid beslist) naar een marktsysteem (verschillende spelers concurreren met elkaar, centrale overheid is minder sterk aanwezig en zorgt vooral voor spelregels). In het ontwerp van Witboek situeert ze zich stilaan in een open netwerkmodel (Departement Ruimte Vlaanderen Witboek, 15 november 2013, p. 14). Hierbij lijkt eerder het nieuwe traject zich aan te sluiten bij het open netwerkmodel waarbij de lokale besturen door middel van de Quick-Wins een aantal zaken snel willen aanpakken. De grote regels worden echter nog steeds opgelegd door de Vlaamse overheid.

Figuur 4: De globale evolutie in overheidsoptreden en bestuursstijl in het ruimtelijk beleid. (Departement Ruimte Vlaanderen, 15 november 2013, p. 12)



Er moeten bij dergelijke trajecten duidelijke keuzes worden gemaakt. Waar wil men als beleid naartoe en wat zijn de gevolgen hiervan op maatschappelijk als financieel vlak? Het BRV moet een krachtig document worden. Ik acht het wel belangrijk dat er rekening moet worden gehouden met een zekere flexibiliteit. Evaluatie van het traject naar, maar ook van het BRV zelf. Voor het huidige traject lijkt er pas geëvalueerd te zijn bij de overgang van de voorgaande naar de huidige legislatuur. Daarnaast moet er ook gekeken worden naar Waalse of buitenlandse voorbeelden. Een wisselwerking tussen de Vlaamse en Nederlandse ruimtelijke ordening is eveneens aangewezen. Het BRV kan ook ingepast worden in een groter kader op het Europese niveau. Nauwe samenwerking met het ESPON is hier vereist.

De thesis bespreekt een groot aantal zaken. Verder en diepgaander onderzoek bij de verschillende elementen is nog zeker mogelijk om tot een nog beter overzicht te komen. Onderzoek naar de kostprijs van dergelijke participatietrajecten zou relevant kunnen zijn. Met de thesis heb ik een aanzet proberen te geven tot meer bestuurskundig onderzoek op het domein van de ruimtelijke ordening. Het afgelopen anderhalf jaar heeft mij immers geleerd dat er nog steeds een grote kloof heerst tussen het planologisch onderzoek en het bestuurskundig onderzoek. Wanneer beide werelden meer naar elkaar zullen toegroeien, zal dit zeker en vast ten goede komen aan de ruimtelijke ordening in Vlaanderen.

5. Literatuurlijst

Boedeltje, M & de Graaf, Laurens (2004) *'Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief'*. Antwerpen: Universiteit Twente Departement politicologie/ Universiteit Utrecht Utrechtse School voor Bestuur- en Organisatiewetenschap (USBO).

Bossens, N., Van Damme, J. & Brans, M. (2014) *Beleidsadvisering in de Vlaamse overheid: een analyse van de organisatie van de Vlaamse beleidsadvisering en een verkenning van mogelijkheden voor optimalisering*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Coppens, T., Allaert, G., Boudry, L., Celen, G. Gulinck, H. (2014) *Strategische allianties en territoriale pacts voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het Expertforum Ruimte Vlaanderen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte.

Departement Ruimte Vlaanderen (15 november 2013) *Ontwerp Witboek*. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.

Departement Ruimte Vlaanderen (2012). *Groenboek: Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool*. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.

Gebiedsgerichte werkgroep Pajottenland (2015) *Eindnota relance BRV*. Pajottenland: Gebiedsgerichte werkgroep Pajottenland.

Kuhk, A., Lagrou, E. & Degadt, J. (2004) *Brussel Volwassen? Groei van de deliberatieve democratie voor integraal stedenbouwbeleid Eindverslag voor het onderzoek naar participatie aan stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. (Doctoraatsverhandeling, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst Departement Architectuur Sint-Lucas, Brussel, België).

Maloney, W., Jordan, G. & McLaughlin, A. (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14 (1), 17-38.

Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. (1^{ste} Ed.). Leuven/ Den Haag: Acco.

Ruimte Vlaanderen Beleidsontwikkeling (2014). *Coproductie*. Geraadpleegd op 16 november 2014, via <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/BeleidsplanRuimte/Coproductie>

Van der Lecq, R. (7 oktober 2014) *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen Stand van zaken communicatie, participatie en overleg*. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.

Vanhoren, I. (1990). Actiemiddelen van drukingsgroepen in België. *Res Publica*, 32 (1), 95-114.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek een methodologische inleiding* (2^{de} Ed.) Bussum: Coutinho.

Voets, Joris, De Peuter, B. Vandekerckhove, B. Broeckeaert, D. Le Roy, M. Maes, P. De Decker, P. Bervoets, W. van der Heijden, R & Blummel, P. (2010) *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse Overheid - Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed -Afdeling Ruimtelijke Planning.

Weyts, M. (2013) *Factor C: een model om communicatief beleid te maken*. Gent, Arteveldehogeschool Gent.

Yin, R.K. (2013). *Case study research. Design and methods*. (5^{de} Ed.) California, USA: Sage Publications.

6. Persoonlijke communicatie

6.1 Interviews

Eric Grietens, persoonlijke communicatie, 7 april 2015
Filiep Loosveldt, persoonlijke communicatie, 15 april 2015
Gert Van de Genachte, persoonlijke communicatie, 21 april 2015
Hans Van Hoof, persoonlijke communicatie, 27 maart 2015
Joris Scheers, persoonlijke communicatie, 27 maart 2015
Michel Debruyne, persoonlijke communicatie, 14 april 2015
Peter Cabus, persoonlijke communicatie, 17 juni 2015
Saartje Degelin, persoonlijke communicatie, 1 april 2015
Steven Betz, persoonlijke communicatie, 7 april 2015
Tom Coppens, persoonlijke communicatie, 20 maart 2015
Tom De Saegher, persoonlijke communicatie, 4 mei 2015
Xavier Buijs, persoonlijke communicatie, 13 april 2015

6.2 Andere

Bram Wauters, persoonlijke communicatie (Master Bestuurskunde hoorcollege Burger en Bestuur), 5 november 2014
Eindconferentie Steunpunt Ruimte, persoonlijke communicatie, 10 december 2015
Ellen Wayenberg, persoonlijke communicatie (Tweede Bachelor Bestuurskunde hoorcollege Beleidskunde), 2012

Samen Sterk

Hoe kunnen we van de ruimtelijke ontwikkeling een gedeeld verhaal maken

Kathelijne Toebak, Sylvianne Van Butsele, Kathleen Maes, Sabine Weynants

Deze paper gaat in op waarom samenwerken en hoe incorporeren met het oog op een gebiedsgericht interbestuurlijk samenspel. Met welke condities en succesfactoren moeten we rekening houden? Welke processtappen zijn cruciaal om resultaten te halen? We toetsen de theorie aan de praktijk en formuleren aanbevelingen richting succesvolle samenwerking in de ruimtelijke ontwikkeling.

Ruimte Vlaanderen

Koning Albert II-laan 19 bus 12, 1210 Brussel

De auteurs schreven deze paper in eigen naam.

Samen Sterk

Hoe kunnen we van de ruimtelijke ontwikkeling een gedeeld verhaal maken

Waarom samenwerken

Het tijdperk van netwerken

Vandaag in Vlaanderen en overal in de wereld, maken hiërarchische benaderingen plaats voor netwerkbenaderingen. De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door verandering, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. Om op deze ‘vloeiende’ samenleving te kunnen inspelen moeten we ons sneller, wendbaarder, creatiever, innovatiever, genetwerkt en experimenteel opstellen (Hinssen 2015).

De netwerksamenleving vraagt om nieuwe samenwerkingsvormen. Het oude werken maakt plaats voor het nieuwe werken (Wigman 2011). In plaats van centraal te sturen en alles op voorhand te bepalen moeten we uitgaan van wederzijdse beïnvloeding en inspelen op opportuniteiten. Rechthoekigheid is dood (Hinssen 2015). Lineaire processen maken plaats voor complexe, groeiende en adaptieve processen, starre kaders voor flexibele antwoorden op maat, commando en controle voor verbinden, vertrouwen en vakmanschap. Snelheid, informatiestromen en connectie worden cruciaal.

Het nieuwe werken is samenwerken

In het nieuwe werken is samenwerken essentieel. Samenwerking biedt ruimte aan afstemming en samenhang, speelt makkelijker in op opportuniteiten en onvoorziene omstandigheden, genereert schaalvoordelen en leereffecten, leidt makkelijker tot cocreatie en creëert meer draagvlak. In een samenwerkingsverband zoeken we naar zaken waarover we het eens zijn, meningsverschillen praten we door zodat vernieuwing een kans krijgt. Waarden als gelijkwaardigheid, wederkerigheid, openheid en vertrouwen spelen daarbij een belangrijke rol (Begeer 2015).

“Cocreatie is een praatbarak, een veel te grote oefening” schertst Begeer. Tegenstanders opperen argumenten zoals verlies aan kennis, tijd, beslissingskracht en autonomie. Dit kan kloppen in een omgeving waar alles voorspelbaar is en het hiërarchisch model (centrale sturing, controle en toezicht, lineaire processen) of het concurrentiemodel (centrale sturing, decentrale uitvoering, ieder eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid) kunnen gedijen (Begeer 2015). Een complexe, adaptieve en groeiende omgeving vraagt echter om een netwerkmodel, waar gedeelde verantwoordelijkheid, cocreatie en gedragenheid gedijen. Alleen, ieder voor zich, lukt het niet.

Van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling

Sturing en controle maken ook in de ruimtelijke ordening plaats voor verantwoordelijkheid en vertrouwen. Elke bevoegde overheid moet zijn eigen rol kunnen spelen en tegelijkertijd is het in het belang van alle partners om het interbestuurlijk samenspel vorm te geven en manieren te vinden om af te stemmen en samen te werken (Van Butsele, Toebak 2015).

Ruimte Vlaanderen zet bijgevolg in op doorgedreven subsidiariteit en interbestuurlijk partnerschap. Ze doet dit door 1) te investeren in een kennisnetwerk, 2) projecten en processen waar Vlaamse ruimtelijke doelstellingen uitgewerkt worden te begeleiden en 3) de nodige instrumenten en processen in te zetten en aan te passen.

Vanuit de pilootprojecten in het kader van de oproep strategische projecten krijgen een aantal samenwerkingsverbanden vorm. Samenwerking krijgt tegelijkertijd beleidsmatig vorm in de ambtelijke werktekst van het Witboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). De werktekst stelt vandaag een geïntegreerde gebiedsontwikkeling voorop als methode om actief aan ruimtelijke ontwikkeling te doen. Als vehikel voor samenwerking worden regionale platforms voorgesteld. Deze gaan aan de slag gaan rond een verbindend project waarvoor een gezamenlijke aanpak een duidelijke meerwaarde genereert.

Conditie en succesfactoren

Voor een zin- en succesvolle samenwerking is het essentieel om van bij de start de condities te bepalen die de nodige energie in het proces brengen en factoren te kennen die het vertrouwen en de verbinding faciliteren.

Conditie

Twee condities zijn cruciaal (Van Delden 2009): het urgentiebesef en het impulsmoment. Dit zijn de duwende krachten richting verandering en samenwerking (Wigman 2013). Essentieel is dat de bestuurders of het management duidelijk hiervoor willen gaan (Beaulieu en Carrière 2000), het urgentiebesef onderkennen en het impulsmoment faciliteren. Kotter (2006) spreekt in dit verband van “setting the stage”.

1. **Urgentiebesef:** De overheid die tot samenwerking wil overgaan, moet hiertoe overtuigende argumenten aanreiken. “Create a sense of urgency” (Kotter 2006). In een samenwerking stappen vraagt moed en energie. Je stapt uit je vertrouwde werkomgeving. Opdat een partner die stap waagt, moet duidelijk zijn waarom die samenwerking belangrijk en noodzakelijk is. Het besef van meerwaarde is nodig om op een voldoende open en energetische manier in de samenwerking te stappen.
2. **Impulsmoment** (impulsoverheid en impulsgroep): De overheid die tot samenwerking wil aanzetten, moet de nodige impulsen lanceren door mensen en middelen in te zetten. “Pulling together a team to guide the needed change” (Kotter 2006). Het is belangrijk dat een krachtige groep samengesteld wordt om de samenwerking op te zetten, de nodige voorbereidingen te treffen richting een gedeelde ambitie en de koers blijvend te begeleiden. Dit kan wanneer een impulsoverheid zelf een verkennende rol opneemt bij het opzetten van de samenwerking of door een oproep te lanceren en initiatieven te faciliteren. In deze groep, ook wel het kernteam of de planningsgroep genoemd, moeten de verschillende stakeholders zich vertegenwoordigd voelen (Begeer, Vanleke 2015). De beslissers (bestuurders) duiden deze voortrekkers aan. De impulsoverheid staat naast de planningsgroep en adviseert, inspireert, legt linken met eigen strategieën en projecten, confronteert en doet nadenken (gebaseerd op rollen volgens Wigman 2013). Geld werkt ook als aanjager voor samenwerking bijvoorbeeld door de werking van de

planningsgroep te subsidiëren indien op een voldoende doordachte manier ingezet: niet te eenzijdig, niet te tijdelijk en niet zonder opvolging (Van Delden 2009).

Succesfactoren

Behalve de juiste condities die de nodige energie in de samenwerking verzekeren, is het noodzakelijk te werken op verbinden en vertrouwen waarvan de kracht van het netwerk afhangt (Hinssen 2015). De succesfactoren betreffen (vrij naar Van Delden 2009):

1. **Platformen:** Samenkomen is noodzakelijk bij intens samenwerken. We stellen dat een platform een belangrijk vehikel is om een structurele samenwerking te faciliteren. We spreken hier over een programmatische samenwerking (joint programs), niet over een samenwerking die moet leiden tot een nieuwe organisatie (joint venture). Van Berlo (2012) stelt dat de overheid een netwerkpartner wordt die maatschappelijke processen faciliteert door het bieden van platformen, waarbij een bijzondere sterkte is dat de overheden zich hierbij profileren als een samenhangende organisatie. Zo ontwikkelde Ruimte Vlaanderen het Atrium Lerend Netwerk als interbestuurlijk samenwerkingsplatform om kennisdeling te faciliteren, versterkt met een Yammer-platform als digitale poot (Van Butsele, Toebak 2015).
2. **Alle partners aan tafel:** “Het hele systeem in één ruimte brengen” (Begeer 2015). Van bij aanvang alle relevante partners betrekken en open staan voor nieuwe partners en stakeholders in de loop van het proces.
3. **Verbindend leiderschap:** Voorwaarde in een samenwerking in netwerkbenadering is dat niemand hiërarchische macht heeft (Kaats-Opheij 2012). Samenwerken gaat niet over posities en eenzijdig beslissen, maar over verbinden en interageren.
4. **Voortbouwen op bestaande samenwerking:** Het sociaal kapitaal van relaties en vertrouwen is waardevol en vergt tijd. Bestaande samenwerkingen vormen een goede basis voor verdere systeemstabiliteit.

Gedeelde ambitie

Eenmaal de condities duidelijk zijn en we uitgaan van de succesfactoren, kunnen we nadenken over ambities, ook gekend als de reflectiefase (Van Delden 2009) of de “decide what to do” (Kotter 2006).

Groep maakt plan, plan maakt groep

De eerste stap naar “het samen werken” is het samen ontwikkelen van een gedeelde, betekenisvolle ambitie. Deze ambitie moet de trekkende kracht vormen (Wigman 2013). Het verbindend project, de “Large Scale Intervention” en het “gezamenlijk willen” zijn de drijfveren die energie brengen in de samenwerking (Kaats en Opheij 2012, Begeer 2015, Van Delden 2009).

Deze eerste opgave voor het samenwerkingsproces vraagt een goede aanpak waarvoor tijd uitgetrokken moet worden. Om echter te voorkomen dat dit proces te langdradig wordt en tijd opsloort ten koste van daadkracht, is een advies van Kaats en Opheij (2012) om ‘samen de hei op te gaan’. Een meerdaagse werkconferentie is interessant om snel vooruitgang te boeken en de energie erin te houden, zowel om de inhoud van de ambitie scherp te krijgen als om het interpersoonlijk proces een flinke duw te geven. De uitdaging om deze stap goed te zetten is immers groot: partners moeten elkaar gaan begrijpen, spraakverwarring moet uitgeschakeld worden, de puzzel van de belangen moet gelegd worden, de doelen dienen bepaald. Essentieel voor een duurzame samenwerking is een open dialoog

die streeft naar win-win op belangenniveau waarbij het eigenbelang wordt overstegen. De samenwerking moet durven gaan van ik-denken naar wij-denken, een bereidheid om samen risico's te dragen. Integratief onderhandelen gaat veel verder en dieper dan een positioneel onderhandelen waarbij naar compromissen op basis van standpunten wordt gezocht (Kaats en Opheij 2012). Het potentieel van de groep bestaat uit de combinatie van alle inzichten, beelden en perspectieven. Dit potentieel speelt in op het groepsbewuste (wat iedereen weet) en het groepsonbewuste (wat niet iedereen weet) (Kramer 2014). Net in de onuitgesproken zaken zit de valkuil in de samenwerking. Als belangen niet doorgesproken zijn, blijf je in een permanente staat van onderhandeling en defensief. Dan daalt het groepspotentieel.

Open kunnen zijn over issues tussen partners en belangen die spelen kan alleen in een context van vertrouwen. Die context kan ontstaan door tegelijk met het inhoudelijke denkproces te werken aan de interpersoonlijke sfeer en het vertrouwen tussen de betrokken organisaties. Dit is mogelijk door mensen creatief te stimuleren om open te zijn en uit hun denkraam te treden door workshops en groepssessies. We geven hiertoe een aantal concrete tips (geïnspireerd op Kaats en Opheij 2012) mee: Je krijgt een waardevollere discussie als je partners vragen laat voorbereiden, samen met hun achterban, over hun verwachtingen en belangen. Een groepsreis faciliteert informele contacten en verdiept daardoor relaties. Voorafgaand onderzoek of data-analyses kunnen een neutrale basis voor dialoog zijn. Je kunt de openheid en groepsdynamiek stimuleren door elk overleg te beginnen met een rondje 'ontwikkelingen', waarin de deelnemers nieuwe gegevens vanuit hun belang en achterban op tafel moeten gooien, en afsluiten met een evaluatiemoment van het proces en de vergadering. Het lijkt hiertoe aangewezen dat de voorzitter onafhankelijk is ten aanzien van de inhoud en zich in het bijzonder richt op het bewaken en sturen van het proces en de groepsdynamiek. Zo stelden we bij de geformuleerde condities reeds dat nood is aan een verbindend leiderschap. Het is zinvol rond deze voorzitter een kernteam te bouwen dat instaat voor het ontwerp en de regie van het proces.

Sluitstuk van deze ontwikkelfase naar een gedeelde ambitie is logischerwijze een convenant met doelstellingen en engagementen, gedragen door de beslissers, als tastbaar resultaat. Immers als de fase van louter reflectie te lang duurt, vloeit de energie uit de samenwerking.

Make it happen

Samenwerking is een middel, de bedoeling is dat er iets moet gebeuren (Kotter 2006). Als er niet snel resultaten zichtbaar worden, ebt de dynamiek van de samenwerking weg. De uitdaging ligt erin het opgebouwd vertrouwen te behouden en te verdiepen bij het gezamenlijk handelen in interactie met de reflectiefase (Van Delden 2009).

Samen aan de slag (blijven)

Samenwerken heeft baat bij een duidelijke structuur, gedefinieerde rollen en heldere afspraken. Deze aspecten horen bij het procesontwerp waarvoor de planningsgroep instaat. Er moet duidelijkheid zijn over wie er meedenkt, wie er meedoet en wie mee moet weten, over beslissen, mandaten en verantwoordelijkheid (Wigman 2013). Er moet tevens duidelijkheid zijn over een aantal stapstenen, terugkoppel-, afklop- en bijstuurmomenten. Dit procesontwerp biedt een houvast en zekerheid in de onzekere en complexe inhoud en helpt het vertrouwen en de samenwerkingsenergie in stand te houden.

Ga voor korte termijnresultaten (Kotter 2006). Kleine acties en quickwins zijn de stapstenen richting realisatie. Een (indruk van een) praatdoos is nefast voor de energie en het vertrouwen. Maak de korte termijnambities daarom niet te groots en breng de pioniers en gangmakers aan zet. Toon ook de resultaten. Communicatie is essentieel om het draagvlak te regelen. Door te investeren in digitale platformen en sociale media kunnen verbindingen worden geïntensiveerd en kan de samenwerking naar een hoger plan worden gebracht (Van Berlo 2012).

Inherent aan een samenwerkingsproces is een voortdurend evalueren. Je moet immers weten of de samenwerking je dichterbij de realisatie van de ambities brengt, kunnen reageren op veranderingen en leren om te kunnen verbeteren. Het is opportuun dat iemand binnen de samenwerking, bijvoorbeeld de voorzitter zelf of iemand uit de planningsgroep, de rol krijgt om het proces op dit punt te bewaken en dialoog hierrond te faciliteren (Kaats-Opheij 2012).

In een voldoende stabiele context zal de samenwerking verder rijpen, in cycli van leren en optimaliseren. In het begin zal de ontwikkelingscyclus van doelen formuleren, uitvoeren en evalueren tamelijk opeenvolgend verlopen. Het grondig doorlopen van deze stappen is een belangrijk groeiproces voor de samenwerking en levert in potentie de sterkste samenwerkingsverbanden en de meeste resultaten op (Van Delden 2009). Tegelijkertijd zal de samenwerking moeten uitgaan van complexe, groeiende en adaptieve processen waarbij de volgorde van de stappen niet lineair is.

Pilootproject Stadsregionale samenwerking Antwerpen

“Groep maakt plan, plan maakt groep” is een credo dat uitermate geschikt is om het proces van het pilootproject ‘Stadsregionale samenwerking Antwerpen’ te omschrijven.

Aanvankelijk wilde de stad Antwerpen alleen starten met een project gericht op de demografische uitdaging met nadruk op een ruimtelijke visie voor de 20^e-eeuwse gordel. Op aansturen van Ruimte Vlaanderen ontstond het inzicht dat de 20^e-eeuwse gordel zich buiten de stadsgrenzen uitstrekt. Een samenwerking met de randgemeenten in de zuidelijke en zuidoostelijke rand bleek essentieel. De stad Antwerpen nam verder initiatief en stelde eind 2013 het project ‘Stadsregionale samenwerking: de uitdaging van bevolkingstoename’ voor. De bijhorende engagementen van de aanpalende gemeenten overtuigden minister Schauvliege om het project te erkennen als strategisch project en de subsidie toe te kennen.

Hoewel Aartselaar, Boechout, Borsbeek, Edegem, Hemiksem, Hove, Kontich, Lint, Morsel, Niel, Schelle, Wommelgem en Wijnegem het nut inzagen van samenwerking op stadsregionale schaal was er tevens sprake van een vrees voor overmacht van de stad Antwerpen. Dit wantrouwen uitte zich opvallend toen een klein aantal gemeenten de intentieverklaring niet wensten te ondertekenen. De oplossing kwam er met de aanstelling van de projectcoördinator. Om de welwillendheid van de randgemeenten tegenover de nieuwe projectcoördinator te bevorderen werd bij de sollicitatieprocedure een jury samengesteld met een afvaardiging vanuit de randgemeenten. De neutraliteit van de gekozen projectcoördinator was hierdoor gewaarborgd.

De projectcoördinator vormt vandaag de stuwende kracht achter het samenwerkingsproces. Ze kan daarbij rekenen op de input van een klankbordgroep samengesteld uit de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren van een vijftal gemeenten en een ambtenaar van Ruimte Vlaanderen. Deze groep geeft richting aan het project en bereidt de agenda voor het bredere ambtelijke overleg voor. Het bestuurlijke overleg bestaat uit burgemeesters en schepenen ruimtelijke ordening en komt

twee keer per jaar samen om zaken af te stemmen en een consensus te zoeken. De validatie van beslissingen ligt bij de afzonderlijke gemeenten, op uitdrukkelijke vraag van alle lokale besturen.

Vertrouwen en verbinden is essentieel. Van bij het begin van haar nieuwe taak heeft de projectcoördinator van haar neutraliteit een punt gemaakt. Het helpt dat ze gemiddeld één dag per week werkt bij Ruimte Vlaanderen. Voor de randgemeenten biedt dit een garantie dat de projectcoördinator in het belang van de hele regio werkt. Wat ook bijdraagt aan het toenemende vertrouwen is de goede sfeer zodat op een open en eerlijke manier kan worden gecommuniceerd, ook in het bestuurlijke overlegplatform.

Naast het aanwakkeren van het onderlinge vertrouwen, bestond de eerste taak van de projectcoördinator erin om de ambitie van de regio scherp te stellen. Uit gesprekken met lokale ambtenaren en politici groeide het besef dat de deelnemers in het begin te veel naar onderlinge contrasten keken, terwijl men verbazend veel bezorgdheden op ruimtelijk vlak deelt. Elk bestuur ondervindt dat de aangroei van haar bevolking resulteert in nood aan meer openbare voorzieningen zoals scholen, crèches en openbaar groen. De regio zoekt nu ook samen naar mogelijkheden tot opleggen van lasten bij vergunningen en ruimtelijke plannen en tot het delen van data. Om het project te voeden met nieuwe inzichten en om reflecties van stakeholders te kunnen meenemen, worden de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening inmiddels betrokken.

De projectcoördinator heeft deze verbindende factoren aangegrepen voor de opmaak van een ruimtelijke ambitienota die uiteindelijk zal moeten leiden tot een regionale visie en actieplan met betrekking tot de demografische uitdaging. De eerste versie van de ambitienota is gedragen in het ambtelijke en het bestuurlijke overlegplatform. Nu moet het nog door elk bestuur afzonderlijk worden gevalideerd.

De ambitienota is geen star document maar zal verder vorm krijgen, groeien en aangepast worden naarmate de samenwerking vordert. Het plan groeit en daarmee ook het netwerk en de samenwerking.

Pilootproject Regionet Leuven

Het project Regionet Leuven vindt zijn oorsprong in de mobiliteitsproblemen in en rond Leuven en een onderzoek dat hieromtrent werd uitgevoerd door BUUR e.a.. Door de suburbanisatie in de regio, gekarakteriseerd door een verspreide bebouwing, nemen de kriskrasverplaatsingen toe. Deze verplaatsingen gebeuren in belangrijke mate met de auto, met steeds meer dichtgeslibde wegen tot gevolg. De problemen dreigen in de toekomst nog toe te nemen als gevolg van de belangrijke demografische en economische groei die de regio te wachten staat. De ruimte om deze groei op te vangen is beschikbaar, echter verspreid in de regio.

“De ambitie van Regionet Leuven is om tegen 2030 de verplaatsingen met de auto met 20% te doen dalen en het gebruik van het fiets en het openbaar vervoer met respectievelijk factor 2 en 2,5 te doen toenemen” (BUUR 2014). Om de ambitie binnen Regionet waar te maken, dienen verplaatsingen te worden gebundeld langsheen corridors voorzien van een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem en gekoppeld met een goede fietsinfrastructuur. De haltes langsheen deze corridors zijn de plekken bij uitstek waar plaats is voor toekomstige ontwikkelingen.

Een interbestuurlijke samenwerking binnen de regio, tussen lokale besturen en actoren in de mobiliteitssector, was noodzakelijk. Zo kwam er een samenwerking tot stand tussen de provincie Vlaams-Brabant, de stad Leuven, de Lijn Vlaams-Brabant en Interleuven (een intercommunale als vertegenwoordiger van de gemeenten). Later sloten de NMBS en Afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant zich aan bij deze groep. Eind 2014 werd het project erkend als strategisch project door minister Schauvliege. De subsidies financieren de aanstelling van een projectcoördinator, aangeduid vanuit de provincie Vlaams-Brabant, mee.

Deze partners nemen initiatieven om de realiseerbaarheid van het project na te gaan. Ook de (36!) gemeenten zijn elk op zich een belangrijke partner. Zij worden in eerste instantie geïnformeerd via het burgemeestersoverleg, een platform dat in handen ligt van Interleuven. Vanuit dit platform wordt vooral de politieke vleugel van de gemeenten betrokken. Duidelijk is dat niet elke gemeente op dezelfde wijze aandacht schenkt aan het project en de urgentie gelijk inschat. Daarenboven leek het belangrijk om de gemeentelijke stedenbouwkundige en mobiliteitsambtenaren rechtstreeks te informeren en te betrekken bij het project door hen te laten meedenken. Hiervoor werd een atrium georganiseerd (een door Ruimte Vlaanderen gefaciliteerd interbestuurlijk overlegplatform). Uit deze bijeenkomst is een sterk verschillende houding van de gemeenten ten aanzien van het project gebleken. In globa is er een onderscheid te merken tussen de gemeenten die gelegen zijn op een corridor van openbaar vervoer en de gemeenten die gelegen zijn in de gebieden tussen deze corridors. Dit uiteraard omwille van het verschil in ontwikkelingsmogelijkheden. Het denken over de gemeentegrens heen blijkt geen makkelijke oefening wanneer geen perspectief wordt geboden voor de ‘eigen’ ontwikkelingen. De slaagkansen van het project hangen hiermee samen. Een aangepaste overlegstructuur werd voorgesteld met een opdeling van de regio in groepjes van vijf tot tien gemeenten met een gelijkaardig ruimtelijk profiel volgens de Regionetbenadering.

In de komende maanden zal gewerkt worden op deze schaal om de gemeenten vertrouwd te laten worden met het project en een bewustzijn te ontwikkelen van het belang en de urgentie, zowel voor de eigen gemeente als voor de regio. Een eerste bespreking met een groep gemeenten gelegen buiten de corridor leverde reeds positieve en constructieve reacties op en was een grote stap in de erkenning van de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak voor de regio.

Wat betekent dit voor de Vlaamse ruimtelijke ontwikkeling

De analyse die we hier maakten op basis van toepasselijke literatuur en de eerste ervaringen met twee vrij recent opgestarte pilootprojecten, leert ons meer over hoe we in de context van ruimtelijke ontwikkeling kunnen inspelen op de netwerksamenleving en de samenwerkingsmogelijkheden die hieruit voortvloeien. De aanpak via regionale samenwerkingsplatforms die de werktekst BRV naar voor schuift, blijkt een interessant en uit te diepen spoor.

Om lokale besturen te engageren tot een structurele samenwerking in functie van een bovenlokale benadering van ruimtelijke uitdagingen, is een algemeen erkende urgentie nodig. Er moet een duidelijk verbindend project zijn, een uitdaging waar ieder zich rond schaart en waarin ruimtelijke opdrachten rond wonen, werken, open ruimte en kwaliteit vorm en zin krijgen. Een wervend verhaal alleen is niet genoeg, wetende dat we het over thema's hebben met financiële implicaties en politieke belangen (meer woningen, meer bedrijven, meer geld). De urgentie vraagt een heldere Vlaamse keuze voor

bovenlokale samenwerking verankerd in beleid en regelgeving. Het voordeel om samen te werken moet groot genoeg zijn, het nadeel om niet samen te werken ook.

Als impulsoverheid kan Ruimte Vlaanderen tegelijkertijd verschillende rollen opnemen in de regioplatforms. Als adviseur die concrete beleidsopgaven aanreikt en meedenkt over aanpak en nodige instrumenten. Als antenne die detecteert waar lokale en Vlaamse potenties en agenda's elkaar versterken en kunnen verbonden worden (over Vlaamse sectoren heen). Het lerend netwerk van Vlaanderen met de lokale besturen wordt zo nodig beter afgestemd op de opgestarte samenwerkingsverbanden. De uitbouw van een uitwisselingsnetwerk met de coördinatoren over de regio's heen lijkt zeer zinvol. Een duidelijk kader voor de regionale samenwerking kan bestaande en nieuwe pilootprojecten een extra impuls geven.

Inzake de regie in het samenwerkingsverband wordt afgeraden om die in de handen van een hiërarchische partner te leggen (Vlaanderen/provincie). Dit ontwricht het netwerkmodel. Aanbeveling is te werken met een regisserend team, representatief voor de samenwerkingsgroep, dat het proces trekt en lokaal verankerd is. Een proces met expliciete aandacht voor de aspecten verbinding, vertrouwen en energie. Eén van de teamleden neemt de rol van voorzitter van het platform op zich, niet vanuit een inhoudelijke deskundigheid maar vanuit een verbindende competentie die open en creatieve dialoog stimuleert. Het doorlopen van cycli van leren en optimaliseren van de samenwerking is waardevol, zowel inhoudelijk als voor het opbouwen van sociaal kapitaal. Dit pleit voor de systeemstabiliteit die de werktekst BRV met de referentieregio's beoogt. Een samenwerking moet kunnen rijpen met oog op continuïteit, daadkracht en ruimte voor onderhandeling over thema's heen.

Gezien de sleutelrol die intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking in de ruimtelijke beleidsontwikkeling lijkt te krijgen, is een maximale afstemming van de Vlaamse subsidiepot hierop logisch en cruciaal. Zowel de literatuur als de cases geven aan dat een kernteam een belangrijke motor is voor het samenwerkingsproces. Het is daarom evenzeer te overwegen de subsidiëring meer op een team te richten dan op één coördinator, en daarbij ook andere kostenposten zoals het nodige onderzoek en datadeling niet uit het oog te verliezen.

Conclusie

Het netwerktydperk vergt een nieuwe manier van werken, waarbij samenwerken essentieel wordt. In de ruimtelijke planning worden stappen in die richting gezet, zowel in de interbestuurlijke benadering, in de beleidsontwikkeling als in pilootprojecten rond stadsregionale samenwerking. Vertrouwen, verbinding en energie vormen de rode draad. Een gebiedsgericht samenspel met een urgente opdracht, onder regie van een lokaal verankerd en verbindend kernteam en onder sterke impuls van een faciliterende Vlaamse overheid, in een voldoende stabiel samenwerkingssysteem zijn de sleutels voor succes. Dit vat de aanbevelingen voor een gebiedsgericht interbestuurlijk samenspel kernachtig samen. Samen aan de slag, samen sterk.

Referenties

Beaulieu J.P, Carrière E.J.. Mobiliser l'organisation face à son avenir. Montreal. 2000.
Begeer H., Vanleke L., Cocreatie is ...13 mythen ontkracht. Leuven. 2015.

Buur, KULeuven (OSA), UHasselt (IMOB), VUB (MOSI-T), LAB'URBA. Regionet Leuven. 2014

Cabus, P.: Partners in Ruimte .Vlaanderen en de gemeenten worden gelijkwaardige partners. Lokaal nr 4, pp16-20. Brussel. 2012.

Consortium UGent/UA/KUL, [Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid](#). Brussel. 2014.

Hinssen P., The network allways wins. Leuven. 2015.

Kaats E., Opheij W.: Leren samenwerken tussen organisaties. Deventer. 2012.

Kotter J., Our iceberg is melting. London. 2006.

Kramer J., Deep democracy. Zaltbommel. 2014.

Schauvlieghe J., Beleidsnota 2014-2019. Omgeving. Brussel 2014.

Van Berlo D.: Wij, de overheid, Cocreatie in de netwerksamenleving, Programma Ambtenaar 2.0, 2012.

Van Butsele S., Toebak K. en Coelmont I.: Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap. Plandag 2014, pp 299-310, Delft. 2014.

Van Butsele S., Toebak K., Beosiere F., Coelmont I., Maes K., Van de Water E., Intergovernmental partnership, assemble together. Realcorp. Gent. 2015.

Van Delden P.: Samenwerking in de publieke dienstverlening, Ontwikkelingsverloop en resultaten, Delft/Zutphen, 2009.

Vlaamse Overheid: Vlabest MEMORANDUM 2014-2019, bestuurlijke aanbevelingen aan de nieuwe Vlaamse Regering. Brussel. 2014.

Wigman M., Regel jij het draagvlak. 2011.

<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/BeleidsplanRuimte/Witboek>

De patstelling voorbij? Complexe Infrastructuurprojecten in een Actor-Netwerk perspectief toegepast op het Ringland-initiatief.

Suzanne Van Brussel

Tegenwoordig stranden steeds meer grote infrastructuurprojecten in Vlaanderen, ze lopen oeverloze vertraging op en veranderen in ware procedureslagen door groeiende tegenkanting van actiegroepen. De vraag is hoe het planningsproces eruit moet zien wil het dergelijke calvarietochten overstijgen. De situationele Living Lab (LL) benadering wint in deze planningscontext aan belang doordat deze tracht om te gaan met complexiteit van het planningsproces. Het daarbij adopteren van een actor-netwerk perspectief geeft inzicht in de opportuniteiten voor een breder gedragen oplossing.

Universiteit Gent
Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent
suzanne.vanbrussel@ugent.be

De patstelling voorbij? Complexe Infrastructuurprojecten in een Actor-Netwerk perspectief toegepast op het Ringland-initiatief.

Inleiding

In de huidige koers richting een meer efficiënte en duurzame mobiliteit lijken overheden en projectontwikkelaars steeds meer het noorden kwijt te raken. Grote infrastructuurprojecten die de steden congestievrij moeten maken, lopen oeverloze vertraging op en krijgen een steeds beter georganiseerde oppositie tegen zich gekant. Immers, naast het argument van de systematische kostenonderschatting in dergelijke projecten (Flyvbjerg, Garbuio, & Lovallo, 2009; Flyvbjerg & Molloy, 2012), waar in deze paper niet dieper op ingaan wordt, is ook het toenemend aantal actoren een sterk meespelende factor voor vertraging. De complexe projecten lopen vast bij het verenigen van de diverse ruimteclaims en hun invloed op de omgeving. Een gedeeld en ondersteund compromisproject wordt niet gevonden, want binnen de huidige planningsstrategieën is geen ruimte voorzien om tot zo'n compromis te komen. Het transitie-denken leek in theorie een vernieuwend kader dat zocht naar nieuwe evenwichten, dat probeerde om te gaan met complexiteit en onzekerheid, maar bleek in praktijk wat mager uitgevallen. Het heeft teveel weg van een standaardformule of stappenplan waarbij vanuit een lineair denken een wat naïef traject wordt uitgestippeld richting een vooraf vooropgesteld doel (Paredis & Block, 2015). In het mobiliteitsveld ligt het aantal betrokken actoren bij het planningsproces vaak a priori vast en blijft het beperkt tot de gevestigde waarden binnen de infrastructuurplanning: AWV, De Lijn, de NMBS, de gemeenten, de provincies, de Vlaamse Overheid (Van Brussel, Boelens, & Lauwers, 2015). Lokaal verankerde niche-actoren en bewonersgroepen vallen uit de boot, terwijl ze binnen het transitie-denken toch van belang zijn bij het zorgen voor een kantelpunt (Paredis & Block, 2015).

Bovendien wordt met het decreet complexe projecten het aantal inspraakmomenten nog verder gereduceerd. Met dit totaaltraject voor de 'omgeving' krijgt de implementatiesnelheid van een project immers voorrang op het draagvlak ervoor. Leidt dit nu niet precies tot een groeiende weerstand? De vraag die centraal staat is hoe planningsprocessen die wel met complexiteit trachten om te gaan eruit zouden kunnen zien. Of anders gesteld, hoe kan men voorbij de patstelling waarin recente infrastructuurprojecten verzeild raken? De situationele Living Lab (LL) benadering wint in deze planningscontext aan belang. Het daarbij adopteren van een actor-netwerk perspectief geeft inzicht in de opportuniteiten voor een oplossing; het karteren van de belangrijkste actoren, hun waarden en achterban, creëert mogelijkheden om te navigeren doorheen de complexiteit en subsystemen (beleidsarena's) te identificeren om een gedeelde visie en project te bereiken. In deze paper doen we de toepassing voor het Ringlandinitiatief, dat kan gezien worden als een LL in de marge van het Oosterweelproject. Het Ringlandinitiatief is op weg om de patstelling rond het Oosterweeldossier te doorbreken. In de paper wordt onderzocht welke factoren nu precies aan de basis zouden kunnen liggen van dat succes. Hierbij wordt Ringland beschreven als een actor-netwerk dat zich manoeuvreert tussen en over de verschillende mobiliteitsdeelsystemen heen en waarvan het huidige planningsregime heel wat kan opsteken.

Context: Governance van Duurzame Mobiliteit als een Complex Adaptief Systeem (CAS)

Vandaag de dag bestaat geen duidelijk beeld van de verscheidene mobiliteit-gerelateerde instituties en organisaties en hun onderlinge relaties en associaties. Bovendien zijn er verschillende innovaties ontstaan op vlak van mobiliteit, telecommunicatie en zijn er ook nieuwe burgerinitiatieven die een uitdaging vormen voor de huidige organisatie van onze mobiliteit en in het bijzonder van complexe infrastructuurprojecten. In het verleden werd met die laatste omgegaan vanuit een technocratisch/ingenieursperspectief of vanuit een participatieve planningsbenadering. Maar geen van beide benaderingen bleef echter overeind, aangezien ze geen soelaas konden bieden bij het omgaan met complexiteit, het groeiend actorenaantal en het behalen van de voorgenomen transitie-agenda (Hertogh & Westerveld, 2010; Boonstra & Boelens, 2011). Bij voorgenomde planningsstrategieën wordt complexiteit uit de weg gegaan en vervangen door een lineaire probleemaanpak. Aangezien planningsprocessen of innovaties zelden lineair en voorspelbaar verlopen (aantal actoren, timing, oppositie, omgevingsfactoren, omgevingseffecten,...), moet de focus dus verschuiven naar een meer geëngageerde benadering die wel met complexiteit durft werken. In Van Brussel, Boelens, and Lauwers (2016) (in druk) wordt een benadering aangereikt die mobiliteit in al zijn deelaspecten ontrafelt, die het als een systeem van co-evolutionaire deelsystemen of dus als een complex adaptief systeem beschouwt. Een benadering die bovendien op een nog lager schaalniveau, nl. op het niveau van de actoren, binnen elk van die mobiliteitsdeelsystemen oog heeft voor de waarden en ambities van die actoren en hoe zij hun actor-netwerken daartoe ontwikkelen. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling van de overheidsactoren, de economische stakeholders en de betrokken burgers of burgerbewegingen. Het vooropgestelde governance kader uit zich in zeer context-specifieke, op maat gemaakte oplossingen of projecten in de transitie naar een duurzame mobiliteit (specifiek voor tijd en plaats). De eerdergenoemde standaard probleemoplossingsstrategieën volstaan immers niet om met de complexiteit en de veranderingen in tijd en ruimte om te kunnen gaan (Paredis & Block, 2015; Van Brussel, Boelens, & Lauwers, 2016, in druk). Dit noodzaakt de focus opnieuw te leggen richting een meer case specifieke benadering in planning.

Living Lab Approach – Casestudie Oosterweel-Ringland

Door het toenemende aantal complexe planningsvraagstukken omtrent energie, mobiliteit, huisvesting, milieu, ... verschuift de noodzaak naar co-evolutionaire benaderingen om met innovaties en transities om te kunnen. In die context wint het experimenteren onder de vorm van (urban) living labs steeds meer aan belang. Hoewel Living Labs (LL) initieel gesitueerd waren binnen de eerder technologisch gedreven innovaties, kennen ze tegenwoordig een veel breder bestaan en worden ze o.a. ook opgezet in het kader van mobiliteitstransities. Een Living Lab, zij het in de vorm van een werkelijke geografische entiteit of eerder een virtuele realiteit, kan beschouwd worden als een samenwerking tussen verschillende stakeholders die de publieke, private en economische actoren vertegenwoordigen, waarbij opportuniteiten worden gezocht om verscheidene innovaties te creëren, te testen en te evalueren in een real life context (Westerlund & Leminen, 2011). Een LL wordt dan ook wel beschreven als een netwerk van open innovatie (Schuurman et al., 2012; Nyström et al., 2014).

In het licht van complexe infrastructuurprojecten richting de verduurzaming van de Vlaamse mobiliteit is het project van de Oosterweelverbinding in Antwerpen een interessante casestudie voor mobiliteitsplanners van vandaag. We trachten de relevantie van het vooropgestelde kader te evalueren door een toepassing ervan op het Oosterweel-Ringland verhaal.

Situering van Ringland binnen het Oosterweelproject

Ringland is een burgerinitiatief dat gekaderd moet worden binnen het grotere infrastructuurproject van de Antwerpse Oosterweelverbinding. Met het Ringlandinitiatief werd het debat rond het controversiële project van de Oosterweelverbinding opnieuw op gang getrokken. Dit project kende (en kent tot op vandaag) een lange en controversiële planningshistorie. Om de congestie op en nabij de Antwerpse ring een halt toe te roepen, werd een infrastructuurproject in 1995 opgestart dat de ring van Antwerpen zou vervolledigen. Het planningsproces startte naadloos, maar kreeg doorheen de tijd steeds meer weerstand tegen zich gekant (Lauwers, 2012). Toentertijd werd het project in eerste instantie opgevat als een architecturaal infrastructuurproject dat de eyecatcher van de hele Antwerpse provincie en ver daarbuiten moest vormen: de Lange Wapper zou er komen, een groot dubbeldek viaduct dat over delen van de stad zou zweven (Van Brussel, Boelens, & Lauwers, 2015, in druk). Maar na een relatief rustig eerste projectdecennium, kwamen actiegroepen stRaten-generaal, Ademloos en Forum 2020 met een alternatief tracé dat het doorgaand verkeer veel verder buiten Antwerpen hield dan het besliste beleid. Ze lieten hiervoor onafhankelijke studies uitvoeren en bouwden een stevige dossierkennis op. De actiegroepen wezen voor het eerst ook op de gezondheidsimpact van zo'n groot infrastructuurproject midden in de stad. Daar was tot voor 2008 nog met geen letter over geroerd; men had het project nooit binnen een breder mobiliteitskader geplaatst, laat staan de omgevings- en gezondheidsimpact in beschouwing genomen. Dankzij de actiegroepen is het project, de projectdefinitie en het hele debat errond doorheen de tijd sterk uitgebreid en verbreed (Van Brussel, Boelens, & Lauwers, 2015, in druk). Toch bleef de Vlaamse Regering steeds bij het initiële tracé. De beleidsvoering was technocratisch sterk afgeschermd door van bij het begin een onafhankelijk orgaan op te richten, de Beheermaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) die het project in goede banen zou leiden en lang niet alle betrokken partijen werden gehoord. Het Ringlandinitiatief, dat de Antwerpse ring wil ontdebellen in doorgaand en stadsverkeer en het geheel wil overkappen, deed in 2012 weer stof opwaaien rond het Oosterweeldebat. In het najaar van 2014 slaagde de organisatie erin om meer dan 100 000 euro op te halen met een crowdfunding-campagne. Met dat geld kon extra onderzoek uitgevoerd worden om het Ringland-concept verder te verfijnen en uit te zoeken of het plan haalbaar en betaalbaar zou blijken, hoe de stadsontwikkeling er zou uitzien en of het een antwoord zou kunnen bieden op de toekomstige mobiliteit op de Antwerpse Ring (E.D.M., 2015; Van Brussel, Boelens, & Lauwers, 2015, in druk). Maar daar blijft het niet bij, Ringland groeide (en groeit nog steeds) uit van een concept tot een product waarachter een hele organisatie schuilgaat en die verbonden is met een sterke achterban.

Ringland als Living Lab?

Daar waar het Oosterweelproject (BAM-tracé) is gestrand bij het combineren van het leefbaarheids- en mobiliteitsaspect, formuleert het Ringlandinitiatief een antwoord. Ringland spreekt actoren van alle soort aan, alleen zijn het voornamelijk publieke actoren en burgers of burgerbewegingen die zich in het debat mengen. Ondanks recente inspanningen blijven de economische zwaargewichten als Voka,

Unizo en de Antwerpse haven eerder marginaal in het verhaal en hebben de huidige politici die met dit dossier ‘belast’ zijn, een eerder geveinsde dan oprechte interesse.

Wat Ringland onderscheidt van de andere actiegroepen, die het Ringland-idee genegen zijn en het pad gedurende de projectgeschiedenis mee geëffend hebben, is de constructieve en positieve houding die het vooropstelt. Hoewel het overkappingsidee eerder al werd geopperd door stRaten-generaal, werd het concept pas door Ringland volledig uitgewerkt. Ringland stortte zich met een fris plan in het Oosterweeldebat dat toen al meer dan 17 jaar liep, en kan dus gezien worden als een innovatie binnen het vastgelopen project. Bij het ontwikkelen en uitwerken van het Ringlandplan wordt een open en transparante communicatie en samenwerking aangehouden, zowel met de andere burgerbewegingen als met de overheidsorganen. Dit staat in schril contrast met de manier waarop de BAM tewerk gaat; beslissingen werden en worden daar voornamelijk intern overwogen. Maar de innovatie ligt niet alleen op het vlak van communicatie en uitwerking van het concept, maar ook bij de manier waarop ze externen inschakelen om hun expertise te delen, bij de manier waarop ze hun draagvlak steeds verder uitbouwen en hun campagne weten te financieren: ze ontwikkelen een heel netwerk, een netwerk van open innovatie. En dus kunnen we het initiatief als een Living Lab in volle ontwikkeling beschouwen. ‘In volle ontwikkeling’ want de rol die Ringland wordt toegekend in het project van de Oosterweelverbinding – het beslist beleid – is nog onzeker, ondanks zijn stabiele en steeds groeiende maatschappelijke draagvlak. Eén ding lijkt alvast duidelijk bij het uitpluizen van het actor-netwerkverhaal: Ringland heeft zijn draagvlak niet gestolen. Maar wat kan dit nu betekenen voor het huidige planningsregime? In wat volgt overlopen we de verschillende ‘translation phases’ die traditioneel bij de Actor Network Theory (ANT) literatuur onderscheiden worden met het oog op het succesvol ontwikkelen van een actor netwerk of dus het socialiseren en het zich organiseren van actoren en organisaties. Deze fasen zijn (a) ‘problematization’ of ‘wonderment’, (b) ‘interesement’ or ‘consultation’, (c) ‘enrollment’ of ‘hierarchisation’ en tot slot (d) ‘mobilization of allies’ of ‘institutionalisation’ (Callon, 1986; Latour, 2005). De fasen volgen elkaar niet noodzakelijk in bovengenoemde volgorde op, bovendien kunnen ze elkaar overlappen of kunnen sommige fasen (nog) niet voorkomen.

Waarom Ringland een goed voorbeeld is – de ontwikkeling en uitbouw van zijn Actor-netwerk

‘Problematization’

De actor probeert in deze fase het probleem en de mogelijke oplossingen in de picture te zetten, de aandacht naar zich toetrekken dat is waar het om draait. Het Ringlandconcept ontstond als antwoord op een onderzoek van de Stad antwerpen naar de opportuniteiten van een overkapping (juni 2012). Peter Vermeulen kwam toen met het idee om de Ring van Antwerpen opnieuw in te richten en te overkappen. Dit idee was al eerder geopperd door stRaten-generaal en meegenomen in overkappingsstudies door de Stad Antwerpen, maar die eindigde met de vaststelling dat het concept nagenoeg onmogelijk bleek nabij de op- en afrittencomplexen in de huidige vorm van de ring; een complete reorganisatie zou nodig zijn (Augusteyns S. persoonlijke communicatie, 9 juli 2015). Peter Vermeulen, ingenieur-architect en partner bij Stramien, een ontwerp bureau op het terrein van architectuur, stedenbouw, ruimtelijke planning en ontwerp van publieke ruimte, zag echter geen graten in deze uitdaging en intern kreeg het overkappingsconcept een nieuwe invulling vanuit een ontwerpperspectief. Met het document “Uit de ban van de Ring” dat eind 2012 verscheen, trad Ringland voor het eerst uit de schaduw en in november 2012 werd het concept voor het eerst publiekelijk gepresenteerd (Ademloos, 2012). Maar de aandacht voor het concept viel tegen en raakte

niet verder dan de lokale pers. Toch kwam het idee ook Cathy Berx ter ore, de provinciegouverneur van Antwerpen. Zij stimuleerde dat het Ringlandconcept werd meegenomen in de lopende procedures (plan-MER A102/R11bis) voor Oosterweelproject. Ringland was erin geslaagd het Oosterweelproject opnieuw in vraag te stellen en het debat nieuw leven in te blazen. Op dat ogenblik was Ringland echter nog niet meer dan een concept en een aantal gebundelde ideeën.

In zijn Valentijn Akkoord 2014 keurde de Vlaamse Regering het Oosterweel tracé finaal goed zoals het door de BAM werd voorgelegd. Op datzelfde moment startte niet toevallig ook officieel de Ringlandcampagne, die moest culmineren in mei, net voor de verkiezingen. Niet alleen de posters en flyers in het straatbeeld, maar ook de transparante website en levendige Facebook- en twitteraccount bezorgden Ringland in een mum van tijd een breed draagvlak, waarvan weldra veel actiegroepen en ondernemingen enkel maar konden dromen. Als klap op de vuurpijl organiseerde Ringland een Vlagplantactie langs de ringweg in de weken voor de verkiezingen, die samen met de Ringlandwave op de viaducten aan de ring, dankzij de dagelijkse congestie veel zichtbaarheid gaf aan het initiatief, zelfs in de media (EVG & RVS, 2014; L.L.O., 2014). Ringland slaagde erin zichzelf op de kaart te zetten en zich nu ook op de politieke agenda te vestigen, met het Ringland memorandum 2014 vroeg Ringland de politieke partijen zelfs openlijk kleur te bekennen: pro of contra Ringland (Moolenaar, 2014; Ringland, 2014).

‘Interesse-ment’

In deze fasen probeert de actor zich te associëren met zoveel mogelijk verschillende andere actoren, hij probeert zichzelf letterlijk tussen de andere actoren in te plaatsen. Aangezien Ringland een niche-innovatie is binnen het grotere ‘beslist beleid’ van de Oosterweelverbinding en de BAM, is deze fase heel belangrijk voor Ringland en zal men er veel tijd en energie in investeren. Zo werkte het Ringlandteam, initieel enkel bestaande uit Peter Vermeulen en een enthousiaste entourage, intern binnen Stramien het concept verder uit. Dit om op een eerste Ringland colloquium in maart 2014 de eerste studies publiekelijk te laten becommentariëren door externe experts die zich openlijk achter Ringland schaalden: Bruno De Borger (Universiteit Antwerpen), Hans Bruyninckx (European Environmental Agency), Jef Van den Broeck en André Loeckx (beide van Katholieke Universiteit Leuven). Met een eerste crowdfunding-campagne eind 2014 werd het land, dat bovenop de ring zou vrijkomen, symbolisch verkocht om extra studies omtrent mobiliteit, gezondheid, realiseerbaarheid en stadsontwikkeling te kunnen uitvoeren. Hierdoor werd het draagvlak, dat nu bovendien deels financieel was, nog groter. De studies werden uitgevoerd door de onafhankelijke studiebureaus Vectris, OMGEVING, Idea Consult en Vito, die eerst behoorlijk sceptisch stonden t.a.v. de opdracht. Op de Roma-avonden in Borgerhout (voor eigen volk) en later op het experts-colloquium in DeSingel kon Ringland gelukkig uitpakken met gunstige resultaten over de hele lijn, wat ook de pers niet ontging (Huyse, 2015). Enkele maanden later mocht Ringland zijn studies tevens presenteren in het Vlaams Parlement en later die dag op de Antwerpse gemeente- en districtsraad. Ook met het Ringlandfestival is het jaar na jaar raak, een eerste editie in 2014 lokte 15000 bezoekers, een jaar later mocht Ringland er 20 000 op hun conto schrijven en intussen gaat het festival naar zijn derde editie toe (De Morgen, 2015).

Door een vruchtbare samenwerking met communicatiebureaus, het oprichten van een formele vzw ‘Het Ring Genootschap’ en het adopteren van een organisatiestructuur met verschillende werkgroepen, kon Ringland anticiperen op de toekomst, een financieel plan ontwikkelen en zijn verdere

toekomstplannen en doelgroepenplan uittekenen. Ringland werd een sterk merk, met ondersteunende, op maat gemaakte campagnes. ‘Ringland on Tour’ (Oktober 2014), een tocht door de districten, bracht 20 000 euro op en de online crowdfunding-campagne leverde nog eens 80.000 euro op waarmee extra studies konden worden uitgevoerd. Later, eind 2015, begin 2016 werd de ‘Bouw mee’ campagne gelanceerd, waarbij men de focus weer lokaal wou krijgen met ‘Ringland at Home’: naar het voorbeeld van Tupperware®, liet Ringland zich uitnodigen om bij een kop koffie of thee vrienden, kennissen en familieleden van de concrete inhoud en impact van de Ringlandplannen op de hoogte te brengen. De ‘Bouw Mee’ campagne bracht overigens ook geld, onder de vorm van permanente overschrijvingen, in het laatje om twee permanente halftijdse werkrachten in te schakelen om de Ringlandorganisatie verder te coördineren en professionaliseren. Daarnaast werd ook de Ringlandacademie gelanceerd, bestaande uit vier werkgroepen waarin externe experts zich over de plannen buigen om ze te finetunen (Brinckman, 2015). Binnen dit kader organiseert en financiert Ringland het CurieuzeNeuzen project (samen met UA en VUB), waarbij 1000 bewoners de luchtkwaliteit zullen meten in hun straat. De bewoners rond de Ring en de academici krijgt Ringland gemakkelijk gemobiliseerd, maar de politici laten zich zo gauw niet bekeren; ook al kan Ringland achter de schermen op veel bijval rekenen, blijkt de wil om openlijk de koerswijziging door te voeren veel kleiner (Ringland, persoonlijke communicatie 6 oktober 2015).

‘Enrollment – Hierarchisation’

In deze fase is het voor de actor van belang zich te positioneren, zijn rol te definiëren en te coördineren t.o.v. de andere actoren in het netwerk, in de vorige fase werden actoren ge-herpositioneerd, vanuit (andere) actor-netwerken aangetrokken. Bij deze fase wordt er een nieuwe alliantie gesmeed, een nieuwe structuur gevormd en geconsolideerd (Callon, 1986).

Met het Ringland memorandum in 2014 dwong Ringland de politieke partijen kleur te bekennen, pro of contra Ringland (Moolenaar, 2014; Ringland, 2014). Later, medio 2015, verzamelde Ringland mede door toedoen van de andere actiegroepen en dankzij hun grote achterban genoeg petitie om spreekrecht te verkrijgen in het Vlaams Parlement. Waar de Ringlandstudies gepresenteerd en met veel belangstelling werden gevolgd. Later die dag werd voor de gelegenheid de Antwerpse gemeenteraad en de districtsraad uitzonderlijk gebundeld en kreeg Ringland ook daar de kans om de Stad van haar plannen te overtuigen. Ringland communiceert overigens heel transparant over al deze gelegenheden en opmerkingen die op de presentaties kwamen; alles is op de website terug te vinden. Ook werden de studies wijd verspreid onder de administraties en het kabinet van de minister van mobiliteit. Weinig animo echter van die kant; het “beslist beleid” gaat intussen immers gewoon verder (Moolenaar, 2015a). Op andere commissievergaderingen stuurt het Antwerpse stadsbestuur dan weer zijn kat. Kortom, het Oosterweeldossier zorgt meer dan eens voor spanning (Moolenaar, 2015b). Op voorstel van Ringland werd de functie van de intendant geïntroduceerd om de verschillende plannen en sporen met elkaar te stroomlijnen (Augusteyns, S. persoonlijke communicatie 7 juli 2015). De uiteindelijke, formele opdracht van de intendant, zoals door de Vlaamse Regering en de BAM bekendgemaakt begin juli, is echter heel wat beperkter en beschouwt enkel de overkapping; van het mobiliteitsverhaal is plots geen sprake meer, het vertrekpunt is immers het Oosterweeltracé (BAM-tracé). Toch blijft Ringland voorzichtig hopen op een vruchtbare samenwerking met de intendant, hoewel die nauwelijks van het BAM-pad afwijkt. Hoezeer Ringland zich ook inspant om open en transparant te communiceren, draagvlak te verbreden en constructief mee te denken en te tekenen voor een leefbaarder Antwerpen, toch blijft zijn formele rol binnen het lopende dossier nog steeds vaag en verre van centraal. Wel wordt het Ringlandconcept meegenomen in de lopende procedures: de

gescheiden tunnels werden opgenomen in het plan-MER A102/R11bis en de intendant zal het geleverde materiaal van de Ringland Academie kunnen inkijken. Maar ondertussen loopt het spoor van de BAM gewoon verder met de project-MER Oosterweel, waarin Ringland niet aan bod komt, noch de ambitiesnota van de intendant wordt afgewacht. Het lijkt de politiek van de voldongen feiten (Ringland, persoonlijke communicatie 10 april 2016). Ringland zit nog volop in deze ‘enrollment’ fase, terwijl het ook blijft investeren in de problematiseringsfase en de ‘interessement’ fase om het brede draagvlak te blijven ondersteunen en uit te bouwen. Van de vierde translatiefase – ‘mobilization of allies’ – is voorlopig voor Ringland nog niet aan de orde, ze zijn er immers voorlopig nog niet in geslaagd politici en sleutelactoren in het Oosterweelproject voor hun kar te spannen.

Conclusies

Vandaag stranden steeds meer grote infrastructuurprojecten in Vlaanderen. Naast economische redenen van kostenonderschatting, ligt ook het groeiend aantal stakeholders en betrokken actoren, die het project en het planningsproces steeds complexer maken, mee aan de basis daarvoor. De verschillende ruimteclaims en bijhorende effecten (gezondheid, leefbaarheid, milieu, etc.) geraken niet verenigd in een gedeelde visie en compromis, omdat hier nergens manoeuvreerruimte voor is gelaten. De huidige planningsinstituten zijn hier de grote schuldige: het aantal betrokken actoren bij het plannen en omgaan met deze complexe materie ligt al op voorhand vast en men houdt enkel rekening met de gevestigde infrastructuuractoren. Lokale actoren en innovatieve initiatieven worden buiten het planningsproces gelaten. Zoals we bij de casestudy van Ringland zagen, komt het beslist beleid (Vlaamse Regering en BAM) dan steeds onder vuur te liggen, maar worden actiegroepen telkens weer afgewimpeld. Immers, het eens gekozen traject moet en zal verdergezet worden, of het nu breed gedragen wordt of helemaal niet.

Ringland slaagt er voor het eerst in om een positief verhaal te voeren vanuit het ‘andere’ kamp. Met het idee van de reorganisatie van de Ring met gescheiden tunnels, en dit geheel te overkappen en als groene long in te richten, werd al menig bewonershart gestolen. Maar ook hier geen onverdeeld positief verhaal. Hoewel het zijn netwerk volop kan uitbreiden en zijn maatschappelijk draagvlak enkel maar groter wordt, blijft het politiek enthousiasme lauw. Langetermijn termijn plannen vallen immers moeilijk te verenigen met de op veel kortere termijn lopende politieke legislaturen. Bovendien zijn politici niet bereid op gemaakte beslissingen terug te komen.

Een nieuwe, meer situationele planningsbenadering dringt zich op; een benadering die met de complexiteit in tijd en ruimte tracht om te gaan en die dergelijke patstellingen vermijdt door een meer actorgerichte benadering te adopteren. Een benadering die bovendien overheen de verschillende mobiliteitsmarkten gedragen wordt en waarbij alle relevante actoren vertegenwoordigd zijn, zowel de overheidsinstanties, de economische actoren als de burgers. De Living Labs vormen hier een goed uitgangspunt. Vandaar is het spijtig dat initiatieven als Ringland, die veel weg hebben van een spontane LL, op vandaag niet met meer respect en openheid door het planningsregime worden onthaald en uitgenodigd om mee aan de projecttafel te zitten. Want een draagvlak groeit niet vanzelf.

Figuur 13 illustreert het actor-netwerk van Ringland van eind 2012 tot eind 2014 waarmee het zijn draagvlak steeds verder wist uit te bouwen. Het diagram is gebaseerd op archiefinformatie en op het volgen van Ringland in zijn dagelijkse werking doorheen de periode van september – december 2015. Voor de gebruikte visualisatiemethoden wordt verwezen naar Van Brussel, Boelens, and Lauwers (2016, in druk). Het totale actor-netwerk telt 307 actoren (knopen), waarvan er 155 met Ringland verbonden zijn. Zoals op de figuur te zien is, komen naast veel politici, academici en burgerbewegingen ook andere protagonisten als de BAM en de ministers in de Ringland actor-netwerkschets voor.

Referenties

- Ademloos. (2012), Last update 31/10/2012. Uit de ban van de Ring: de overkapping - presentatie van Peter Vermeulen. Available at <http://www.ademloos.be/nieuws/uit-de-ban-van-de-ring-de-overkapping-presentatie-van-peter-vermeulen> (accessed 11/08/2015).
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011) Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning, *Urban Research & Practice*, 4(2), pp. 99-122.
- Brinckman, B. (2015). Oosterweel aan de wurgpaal, *De Standaard*, 26/09/2015. Available at http://www.standaard.be/cnt/dmf20150925_01887879?shareid=babcc394c3ff514805b9cbe84470111d2c62f6684a7334dc4a54a20bb5b25c3704ac4893c6bfea3e09c5e663f171d1
- Callon, M. (1986) Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay, *Power, action, and belief: A new sociology of knowledge*, 32, pp. 196-223. doi: 10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x
- De Morgen. (2015). 20.000 bezoekers voor tweede Ringlandfestival, *De Morgen*, 28/06/2015. Available at <http://www.demorgen.be/binnenland/20-000-bezoekers-voor-tweede-ringlandfestival-a2378778/>
- E.D.M. (2015). Ringland haalt beoogde 100.000 euro op voor studiewerk, *De Standaard*, 25/12/2014. Available at http://www.standaard.be/cnt/dmf20141225_01446374
- EVG, & RVS. (2014). Duizenden Antwerpenaren vragen overkapping Ring, *De Standaard*, 05/05/2014. Available at http://www.standaard.be/cnt/dmf20140504_01091285
- Flyvbjerg, B., Garbuio, M., & Lovallo, D. (2009) Delusion and deception in large infrastructure projects: two models for explaining and preventing executive disaster, *California management review*, 51(2), pp. 170-193.
- Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2012) Delusion, Deception and Corruption in Major Infrastructure Projects: Causes, Consequences, Cure s, *International Handbook on the Economics of Corruption*, 2, pp. 81-107. doi: 10.4337/9780857936523.00010
- Hertogh, M., & Westerveld, E. (2010) Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects. Doctoral Dissertation, Erasmus University Rotterdam, 2010.
- Huyse, L. (2015). Wat Ringland en Weyts elkaar kunnen leren, *De Morgen*, 13/05/2015. Available at <http://www.demorgen.be/opinie/wat-ringland-en-weyts-elkaar-kunnen-leren-b8d20827/>
- L.L.O. (2014), Last update 03/06/2014. VIDEO. Zo deden de Antwerpenaars de Ringlandwave. Available at http://www.standaard.be/cnt/dmf20140603_017 (accessed 11/08/2015).
- Latour, B. (2005) *Reassembling the social-an introduction to actor-network-theory* (Vol. 1). (Oxford: Oxford University Press).
- Lauwers, D. (2012). Decision making process on the Antwerp Oosterweel link: lessons learnt, Moolenaar, L. (2014). Onzekerheid over Oosterweel, *Het Nieuwsblad*, 23/07/2014.
- Moolenaar, L. (2015a). Oosterweel: spanning in Vlaamse Regering, *Gazet van Antwerpen*, 10/07/2015. Available at <http://www.ademloos.be/nieuws/politiek-juridisch/oosterweel-spanning-vlaamse-regering>
- Moolenaar, L. (2015b). We gaan voor een volledige overkapping van de Ring, *Het Nieuwsblad*, 10/07/2015. Available at http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20150710_01771028
- Nyström, A.-G., Leminen, S., Westerlund, M., & Kortelainen, M. (2014) Actor roles and role patterns influencing innovation in living labs, *Industrial Marketing Management*, 43(3), pp. 483-495. doi: 10.1016/j.indmarman.2013.12.016
- Paredis, E., & Block, T. (2015) Transitiepraktijk van de Vlaamse overheid: meer dan een schijnbeweging?, *VLAAMS TIJDSCHRIFT VOOR OVERHEIDSMANAGEMENT*(1), pp. 11-19.
- Ringland. (2014), Last update 15/05/2014. MEMORANDUM voor de volgende VLAAMSE REGERING. Available at <http://www.ringland.be/memorandum/>.
- Schuurman, D., Lievens, B., De Marez, L., & Ballon, P. (2012). Towards optimal user involvement in innovation processes: a panel-centered living lab-approach,

- Van Brussel, S., Boelens, L., & Lauwers, D. (2015). Evolution of Mobility Governance in Flanders—Opening up for Bottom-up Initiatives or Suffering from Lock-in? Paper presented at the Real Corp 2015, Ghent.
- Van Brussel, S., Boelens, L., & Lauwers, D. (2016) Unravelling the Flemish Mobility Orgware. The Transition Towards a Sustainable Mobility from an Actor-Network Perspective, *European Planning Studies* doi: 10.1080/09654313.2016.1169248
- Westerlund, M., & Leminen, S. (2011) Managing the Challenges of Becoming an Open Innovation Company: Experiences from Living Labs, *Technology Innovation Management Review*, 1(1)

THEMA: JURIDISCH-INSTRUMENTEEL VERRUIMEN

Inspirator

Hans Leinfelder, KU Leuven, faculteit architectuur

Schets thema

Het ontwikkelen van de ruimte is steeds minder een kwestie van louter plannen en bestemmen. De ruimtelijke ordening verruimt daarom de *typisch ruimtelijke ordeningsinstrumenten* met bijvoorbeeld flexibele bestemmingsplannen, planologische ruil, verhandelbare ontwikkelingsrechten of een resem aan communicatie-initiatieven. Ruimtelijke ontwikkeling behoeft een steeds *ruimer samenspel van soorten instrumenten van verschillende 'eigenaars'* om tot realisatie te komen. Landbouwfondsen, stedenfondsen, sociaaleconomische beleidsinstrumenten, ... we hebben ze allemaal nodig om de ruimte te ontwikkelen.

Papers

U vindt de papers in dit thema hierna per sessie in alfabetische volgorde gerangschikt.

Sessie 1: visievorming

Papers: *Haalbaarheidsstudie leidingstraat* – Kirsten Bomans, Marten Dugenier

Na de verruiming – David Evers, Mark Willigers

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat – Erik Louw, Han Olden

Omgevingsvisie Tilburg 2040 – Sianne Vleeshouwers, Marco Visser, Annemmon Dilweg

Sessie 2: uitvoering en regelgeving

Papers: *Bestemmingsplan op dieet* – Marjolijn Claeys, Hans Leinfelder

Een derde van Vlaanderen vernieuwen – Geert Mertens, Guy Engelen, Peter Willems

Van de Wet Ruimtelijke Ordening als benauwde geest naar geestverruiming onder de Omgevingswet – Wim Tijssen

Transformatie- en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen, kunnen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften deze uitdaging aan? – Katleen Vermeiren, Sophie De Mulder, Stijn Vanacker

Zet de poorten van de stad open voor horeca! – Gijs Wanders, Arjan Steenbruggen, Olga Klooster, Tom de Koster, Mirjam Quax

Haalbaarheidsstudie leidingstraat

Het netwerkmodel als flexibel instrument voor omgevingsanalyse

Kirsten Bomans, Marten Dugernier

Stellingen

- Voor een complex ruimtelijk project over een groot grondgebied, zoals dit voorbeeld van de leidingstraat, is een haalbaarheidsstudie naar de mogelijke locaties als eerste stap essentieel, maar de methodiek om hiertoe te komen is minstens zo belangrijk i.f.v. het vervolgtraject.
- Een gebiedsanalyse toegepast op (combinaties van) segmenten, eerder dan op volledige tracés, biedt veel flexibiliteit om conclusies mbt geschikte lokaties voor de leidingstraat bij te sturen op basis van voortschrijdend inzicht.

Antea Group

Roderveldlaan 1, 2600 Antwerpen-Berchem

kirsten.bomans@anteagroup.com, marten.dugernier@anteagroup.com

Haalbaarheidsstudie Leidingstraat

Het netwerkmodel als flexibel instrument voor omgevingsanalyse

Inleiding

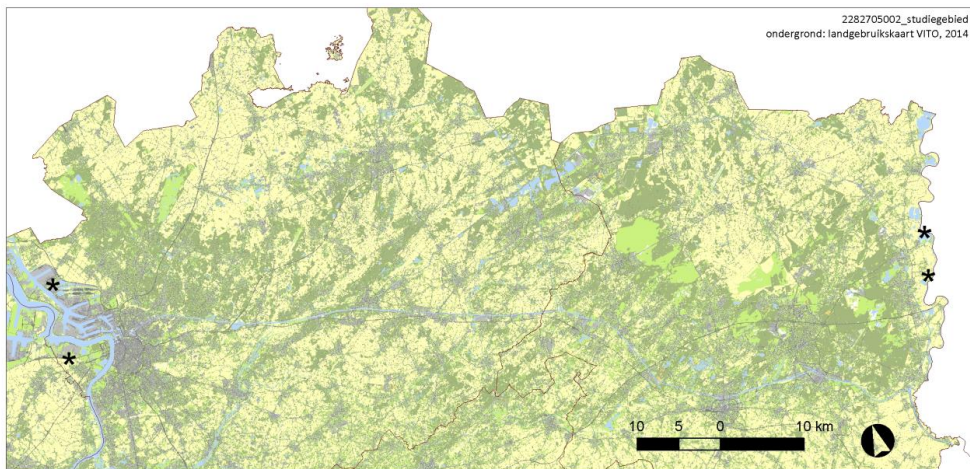
Begin 2015 kreeg Antea Group opdracht van Ruimte Vlaanderen om de mogelijkheden te onderzoeken voor het proactief reserveren van ruimte voor de uitbouw van een corridor van 70m breed, tussen de chemische cluster in de Zeehaven van Antwerpen en de chemiebedrijven in Limburg, Nederland en het Duitse Ruhrgebied. Dit in samenspraak met Fetrap (Federatie van transporteurs via pijpleidingen), de chemiefederatie Essenscia en het Havenbedrijf Antwerpen. Filosofie achter dit project is dat een strategische en gecoördineerde aanpak, waarbij een brede leidingstraat over een lange afstand wordt gereserveerd, op termijn leidt tot een beter overdacht ruimtegebruik dan een ad hoc aanpak van diverse afzonderlijke leidingstroken.

De onderzoeksopdracht komt voort uit een al langer bekende behoefte en tendens. In de strategische studie pijpleidingen (Policy Research Cooperation, 2007) wordt al aangegeven dat de verbinding door pijpleidingen van het Ruhrgebied, Antwerpen en Rotterdam in de toekomst naar verwachting verder uitgebreid zal worden. In het buitenland zien we gelijkaardige noden. In Nederland is hiervoor de Structuurvisie Buisleidingen 2012 -2035 van kracht gegaan. En ook in Duitsland lopen onderzoeken naar verbindingen voor pijpleidingen met de havens van Rotterdam en Antwerpen. De nood aan ruimte voor extra pijpleidingen tussen de Antwerpse zeehaven en het Ruhrgebied wordt ook onderschreven in de beleidsbrief Ruimtelijke ordening 2012-2013. Hierin is de leidingstraat Antwerpen-Ruhrgebied als afzonderlijk beleidsinitiatief opgenomen door de minister van Ruimtelijke Ordening. Er wordt duidelijk de wens in uitgesproken het transport via de pijpleiding als duurzaam transportmiddel verder te faciliteren.

Deze ruimtevraag voor een leidingstraat heeft belangrijke ruimtelijke consequenties. Het gaat immers over een strook van 70m breed, over een afstand van gemiddeld 145/218 km (waarbij niet/wel rekening wordt gehouden met aantakkingen naar ENA). Heel deze zone moet compatibel zijn – of zal compatibel moeten worden bij de effectieve realisatie – met de aanleg van leidingen. Gebouwen, bomen en bossen zijn dit bijvoorbeeld niet. Het zoekgebied – gelegen in de ruime omgeving van het Economisch Netwerk Albertkanaal – is verre van vrij van ruimteclaims. Er zijn heel wat andere ruimtegebruikers aanwezig en een “vrije” strook van 70m komt nauwelijks voor. Ook na realisatie van de ruimtelijke reservering zal de ruimtelijke impact bovendien aanhouden, gezien het de bedoeling is stapsgewijs een aanzienlijk aantal leidingen in deze zone te concentreren, waarbij de aanlegfase telkens impact zal hebben. Afhankelijk van de types van producten die in de leidingen terecht kunnen komen, dienen bovendien ook veiligheidsaspecten in rekening gebracht te worden.

We weten dus dat er sowieso een belangrijke impact verwacht kan worden, maar een inzicht in de aard en grootte-orde hiervan ontbrak tot nog toe. Mogelijk zijn er ook extra meerwaarden te halen uit de realisatie van deze grote leidingstraat. De haalbaarheidsstudie had daarom als doel om, op basis van ruimtelijk en technisch onderzoek, mogelijke lokaties voor de leidingstraat in beeld te brengen en hierbij een eerste inschatting te geven van mogelijkheden voor realisatie en van de verwachte impact, rekening houdende met zowel ruimtelijk-landschappelijke, economische als sociaal-maatschappelijke criteria.

Vanuit de complexiteit van de opdracht is het belangrijk om van in het begin zoveel mogelijk opties open te houden en te vertrekken vanuit een voldoende brede scoping van zowel de opgave als van het studiegebied. Het onderzoek vertrekt hierbij vanuit een ‘netwerk’ concept en gaat op zoek naar mogelijke segmenten en knooppunten, niet naar diverse autonome tracés (zie verder). Dit biedt als voordeel dat een groter aantal alternatieven ten opzichte van elkaar wordt afgewogen, waarbij ook onderlinge combinaties op basis van voortschrijdend inzicht kunnen worden onderzocht.



Figuur 1 Studiegebied

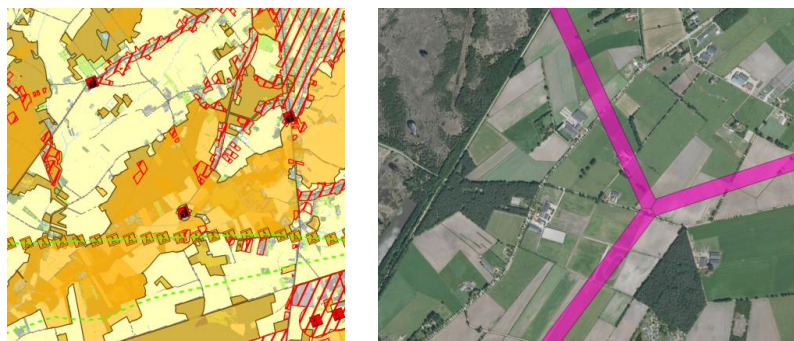
Uitwerking van het segmentennetwerk

Van omgevingsanalyse op macroniveau naar een segmentennetwerk op microniveau

Het ruimtelijk-technisch vooronderzoek verloopt volgens een ‘trechtermethodiek’, waarbij per stap het netwerkmodel verder ontwikkeld en verfijnd wordt:

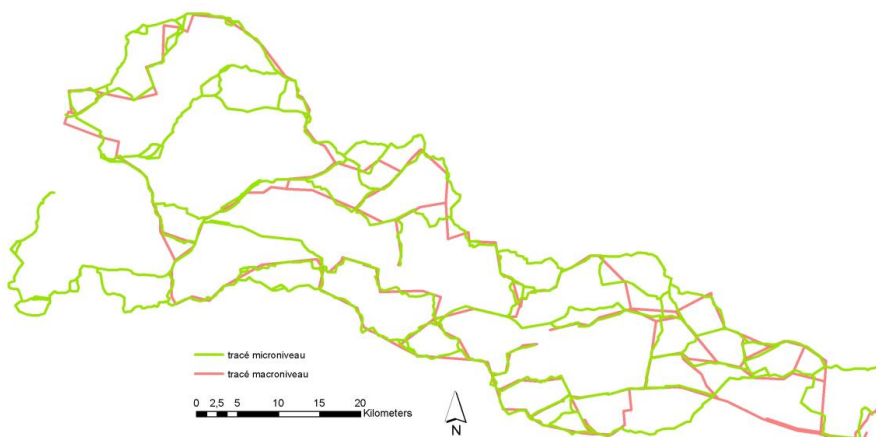
1. Een *omgevingsanalyse* als gebiedsdekkende ruimtelijke ‘onderlegger’ voor een netwerk van potentiële knooppunten en segmenten. Deze analyse brengt aandachtsgebieden, gevoelige zones en voorkeurlocaties voor de leidingstraat in beeld vanuit sociaal-maatschappelijk, ruimtelijk-landschappelijk en technisch oogpunt, op basis van beschikbare gebiedsdekkende geografische informatie. Het betreft hier dus een gebiedsdekkende kaart voor het studiegebied die als vertrekbasis geldt om mogelijke tracésegmenten handmatig te lokaliseren.
2. Een 1e filtering: *netwerkmodel op macroniveau*. Op basis van de omgevingsanalyse worden mogelijke segmenten uitgetekend op macroniveau (schaal 1/50.000), rekening houdende met gevoelige zones en voorkeurlocaties. Gevoelige zones zijn bijvoorbeeld waardevolle natuurgebieden, beschermde landschappen, woongebied, Voorkeurlocaties zijn bijvoorbeeld parallelisme met lijninfrastructuur en bestaande leidingen.

3. Een 2e filtering: *verfijning van het netwerkmodel op microniveau*. Deze filtering gebeurt aan de hand van een gedetailleerde inventarisatie van knelpunten en een onderzoek naar oplossingsrichtingen voor segmenten en knooppunten op microniveau (denk hierbij aan het oversteken van een kanaal of een versmalling van de leidingstroom). Op basis van deze tweede filtering worden de oorspronkelijke segmenten bevestigd, aangepast, verwijderd of toegevoegd. Bovendien worden ze, ten opzichte van de 1e filtering, gedetailleerder ingetekend op luchtfoto (schaal 1/5.000).



Figuur 2 Screenshot van de omgevingsanalyse als onderlegger voor de aanduiding van het netwerk op macroniveau (links) en voorbeeld van een intekening op microniveau (rechts)

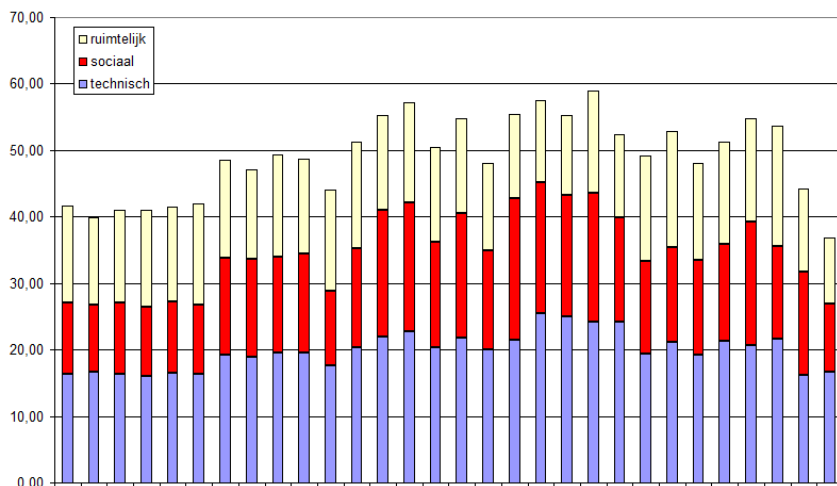
Onderstaande figuur toont schematisch het resultaat van deze stapsgewijze aanpak, met de evolutie van het segmentennetwerk op macroniveau naar het segmentennetwerk op microniveau. Aan het segmentennetwerk – bestaande uit ongeveer 200 potentiële tracésegmenten – is een uitgebreide databank verbonden met scores voor diverse parameters per segment. Vanuit dit segmentennetwerk werd een 30-tal logische routes uitgestippeld en met elkaar vergeleken op basis van een multicriteria-analyse.



Figuur 3 Van macroniveau naar microniveau

Multicriteria-analyse

De multicriteria-analyse (MCA) heeft een selectie van een 30-tal alternatieven onderzocht. Met deze selectie zijn al de logische routes die binnen het segmentennetwerk mogelijk zijn, opgenomen en met elkaar vergeleken op basis van de opgebouwde databank per segment.



Figuur 4 Multicriteria-analyse

Belangrijke conclusie van deze studie is dat een leidingstraat een grote impact zal hebben op zowel technisch, sociaal-maatschappelijk als ruimtelijk-landschappelijk vlak. Dit was ook te verwachten, gezien het tracé gemiddeld 145km lang zal zijn en een groot multifunctioneel gebied doorkruist. Hoewel gezocht werd naar optimale routes en aandachtsgebieden en gevoelige zones zoveel mogelijk vermeden werden bij de intekening van het segmentennetwerk, zal er bijvoorbeeld geen tracé mogelijk zijn zonder dat hierin bestaande gebouwen betrokken zullen worden. Elk tracé gaat bovendien gepaard met belangrijke technische aandachtspunten (zoals een reeks tunnels en versmallingen) en aan elk tracé zijn grote oppervlakten open ruimte gebieden verbonden (landbouw, natuur en bosgebieden).

Het segmentennetwerk als flexibel bruikbaar instrument voor omgevingsanalyse

De haalbaarheidsstudie bracht, zoals hierboven beschreven en volgens de methodiek van het netwerkmodel, verschillende segmenten in beeld als mogelijk onderdeel van de leidingstraat. Aan het segmentennetwerk is een uitgebreide databank gekoppeld met een breed scala aan parameters die zowel ruimtelijk-landschappelijke, economisch-technische als sociaal-maatschappelijke criteria omvatten. De verwachte impact van een volledig tracé kan dan berekend worden door gebruik te maken van de gegevens uit de databank per segment. Ook kan, op basis van vooraf ingestelde (combinaties van) parameters, vanuit de databank gezocht worden naar het 'optimale' tracé. Zo is het mogelijk om bv. de kortste route te bepalen, de route met de minste kruisingen, de route die zo min mogelijk beschermd gebied doorkruist, enz...

De berekeningen gaan binnen het kader van de haalbaarheidsstudie weliswaar gepaard met een aantal aannames die in deze startfase voornamelijk expert-gebaseerd zijn, zoals gewichten die worden

toegekend aan de verschillende criteria. Het netwerkmodel en de multicriteria-analyse van de haalbaarheidsstudie stellen echter geen tracé-keuze voor, maar bieden wel een basis voor prioritering en een startbasis om een geïntegreerd onderzoek naar een technisch, maatschappelijk en landschappelijk haalbaar tracé verder te kunnen zetten. In de haalbaarheidsstudie werd bovendien reeds gestart met de organisatie van een aantal klankbordgroepen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. Hierbij werd de methodiek van de studie toegelicht en werd aan de deelnemers ruimte gelaten om te reageren op de wijze waarop het onderzoek gevoerd is en parameters die in de analyse gebruikt werden.

Dankzij het netwerkmodel is – rekening houdende met de grootte van het studiegebied en de complexiteit van het project – een waardevol instrument opgesteld waarmee het onderzoek kan verder gezet worden op geïntegreerde wijze. Belangrijke sterktes ervan zijn immers de brede scoping bij de intekening van het netwerkmodel (namelijk zo weinig mogelijk gebieden van in het begin uitsluiten), de uitgebreide databank die erachter zit en de hoge mate van flexibiliteit om aanpassingen door te voeren. Zo is het relatief eenvoudig om parameters aan de databank toe te voegen, gewichten van parameters te wijzigen (indien dit bijvoorbeeld uit het verdere onderzoek- en participatietraject blijkt) en op basis hiervan de MCA opnieuw door te rekenen. Ook indien blijkt dat extra segmenten dienen toegevoegd te worden aan het netwerk of dat bepaalde segmenten onrealistisch zijn, kan de databank hierop aangepast worden. Zolang er geen ‘gaten’ ontstaan, begin- en eindpunt met andere woorden verbonden blijven via het netwerk, kan na elke aanpassing opnieuw bekeken worden hoe alternatieve routes zich verhouden en wat de meest optimale route is (op basis van de ingestelde parameters).

Referenties

Policy Research Cooperation, 2007. Strategische studie pijpleidingen: Studie over strategisch belang van pijpleidingentransport met als resultaat een concreet actieplan. Eindrapport. Vlaams Instituut voor Logistiek.

Structuurvisie buisleidingen, Nederland.

http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0000.IM11svBuisleiding-3010/b_NL.IMRO.0000.IM11svBuisleiding-3010_7.html

Na de verruiming

Een terugblik op de invoering en omgaan met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in Nederland

David Evers & Mark Willigers

Stellingen:

- De meeste ruimtelijke ontwikkeling zijn tegenwoordig zeer kleinschalig. Na het stellen van een ondergrens door de Raad van State zijn deze niet ladderplichtig, waardoor de ladder weinig invloed heeft op deze ontwikkelingen.
- De meeste motiveringen betreffen een motivatie achteraf, waardoor de ladder geen sturende werking heeft.
- Vanwege de grote invloed van de jurisprudentie wordt het ruimtelijke ordeningsbeleid niet door planologen en stedenbouwkundigen, maar door rechters en juristen bepaald.

Planbureau voor de Leefomgeving

Email david.evers@pbl.nl, markwilligers@gmail.com

Na de verruiming

Een terugblik op de invoering en omgaan met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in Nederland

Inleiding

In de afgelopen vier jaar is de Ladder voor duurzame verstedelijking van een vrijwel onbekende en amper nageleefde regel omgevormd tot een van de grootste discussiepunten van de hedendaagse Nederlandse ruimtelijke ordening. In het kader van verruiming heeft de Rijksoverheid veel regelgeving in de 2012 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) afgeschaft, bijvoorbeeld het bundelingsbeleid, de nationale landschappen (waaronder het Groene Hart) en het verdichtingsbeleid. De nieuwe rol van het Rijk beperkt zich tot het in banen leiden van een goed systeem van ruimtelijke ordening. Om dit te waarborgen is het instrument de Ladder voor Duurzame Verstedelijking geïntroduceerd.

In het kort schrijft de ‘ladder’ voor dat een drietal stappen moet worden doorlopen in het planproces voor bestemmingsplannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken. De eerste stap (of ‘trede’) verplicht overheden om te beargumenteren dat de beoogde ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. De tweede stap vraagt of de ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Zo niet, dan vraagt de derde stap om een beschrijving van de (potentiele) multimodaliteit. Deze regel is sinds oktober 2012 van kracht.

Tijdens de Plandag2014 zijn de eerste ervaringen met de ladder besproken. Het bleek dat de ladder nauwelijks werd doorlopen. 72% van de bestemmingsplannen die verplicht waren om de ladder toe te passen deden dit niet. Het was volstrekt helder dat de ladder nog niet ingeburgerd was in de Nederlandse planningscultuur. Dit jaar is een nieuwe meting uitgevoerd op dezelfde manier als in 2014. Deze Plandag2016 paper presenteert de belangrijkste resultaten van dit onderzoek.

Daarnaast beschrijven wij hoe er wordt omgesprongen met het instrument. De 2014 meting liet zien dat de motivering vaak te wensen overliet. Summiere en gebrekkige motiveringen met verwijzing naar de achterhaalde SER-ladder of de Nota Ruimte kwamen te vaak voor. Bovendien leek de ladder weinig impact te hebben doordat het werd achteraf toegepast. Het instrument leek daarom weinig te sturen op de grootte en de locaties van de beoogde ontwikkelingen. In deze paper wordt opnieuw gekeken naar de inhoudelijke toepassing.

In 2014 is de verwachting uitgesproken dat zowel de naleving als de motivering flink zullen verbeteren. Enerzijds komt dit door het pijlpijneffect, maar ook vanwege vernietigende uitspraken van de Raad van State: deze laten zien dat de ladder serieus genomen moet worden. De jurisprudentie blijkt een belangrijke factor bij het functioneren van de ladder. Om deze reden behandelen wij de belangrijkste rechterlijke uitspraken over zowel de naleving (kwantitatief) als de toepassing (kwalitatief) van de ladder. Tot slot wordt daarmee duidelijk in hoeverre het nationale ruimtelijke orderingsbeleid door rechters en juristen – in tegenstelling tot planologen en stedenbouwkundigen – wordt bepaald.

Naleving van de ladder 2012-2016

Hoewel de SVIR de pretentie heeft om duurzame verstedelijking te waarborgen via de ladder, zoals uit de Nota Van Antwoord op het ontwerp-SVIR blijkt (Ministerie IenM 2011), is en blijft dit instrument

slechts een motiveringseis voor wanneer plannen verstedelijking mogelijk maken. Maar welke plannen dat zijn blijkt ingewikkeld. De ladder (Bro tekst) noemt een reeks planfiguren die juridische rechten verlenen aan grondgebruik (bestemmingsplannen, inpassingsplannen, uitwerkingsplannen, etc.) die onder de verplichting vallen. Het is daarmee duidelijk dat indicatieve planfiguren zoals structuurvisies niet ‘ladderplichtig’ zijn. Een provinciale, regionale of gemeentelijke visie kan het hele buitengebied als ‘zoekgebied voor woningbouw’ inkleuren zonder enige verplichting om de ladder door te lopen. Pas als (een onderdeel van) dit zoekgebied wordt uitgewerkt in een bestemmingsplan, komt de ladder in beeld. Wel mag een ladderonderbouwing verwijzen naar dergelijke visies bij de onderbouwing, bijvoorbeeld ter onderbouwing van het argument dat het beoogde ontwikkeling ‘binnen bestaand stedelijk gebied’ ligt.

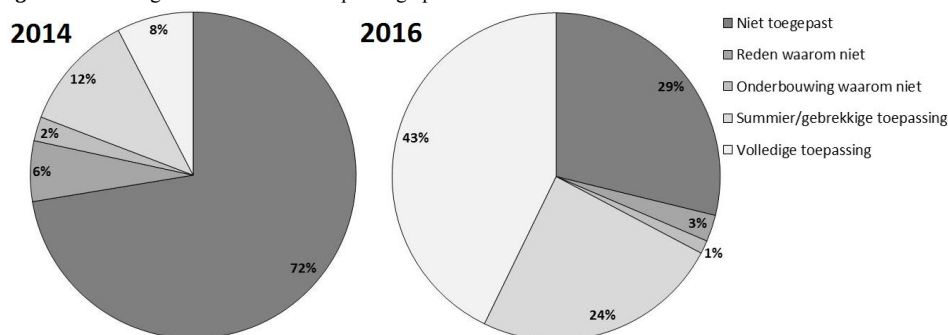
Een twijfelgeval is een wijzigingsplan of uitwerkingsplan: maken deze planfiguren nieuwe verstedelijking mogelijk of niet? Als een bestemmingsplan een woongebied aanwijst voor 20 woningen met, indien nodig, de mogelijkheid om nog 8 extra te bouwen via een wijzigingsbevoegdheid, moet de ladder worden doorlopen voor 20 of 28 woningen? En moet het eventuele wijzigingsplan ook de ladder toepassen? Al in 2014 heeft de Raad van State (RvS) bepaald dat wijzigingsplannen ook ladderplichtig zijn, want zonder dit plan zouden de woningen er niet komen. Aan de andere kant doet het bestemmingsplan (het moederplan) de deur open voor deze 8 woningen, en voorziet dus in een vorm van metaverstedelijking. De RvS heeft verder bepaald dat ook het moederplan daarom de ladder moeten toepassenⁱⁱ, dus voor alle 28 woningen in dit hypothetische voorbeeld. Dit is merkwaardig aangezien de laatste 8 woningen dan twee keer worden ‘beladderd’ en omdat dat wijzigings- en uitwerkingsclausules juist bedoeld zijn als een manier om met veranderende omstandigheden om te gaan. Dit gaat lijnrecht tegen de filosofie van flexibele ruimtelijke ordening in en zou de betekenis van wijzigingsplannen in gevaar brengen als de rechter niet daarnaast een ondergrens had gesteld over de omvang van een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’.

Het stellen van een ondergrens is een van de meest ingrijpende veranderingen in de korte geschiedenis van dit instrument. Aanvankelijk was er geen ondergrens voorzien: de bedoeling was dat alle plannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maken een (korte) beschrijving in hun toelichting kunnen zetten over de behoefte en locatiekeuze. Maar dit is in de wet niet expliciet gemaakt en in 2014 heeft de RvS beoordeeld dat enkele gebouwen ten behoeve van verblijfsrecreatie geen ‘stedelijke ontwikkelingen’ warenⁱⁱⁱ. Ook zijn conserverende bestemmingsplannen, evenals plannen die alleen voorzien in functieverandering zonder bebouwing, niet ladderplichtig. Hetzelfde geldt voor een plan van 3 woningen dat een wijzigingsbevoegdheid opneemt voor maximaal 3 extra woningen ^{iv}(wat feitelijk de ondergrens naar 6 woningen oprekt). Nu was de hek van de dam. Vele ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen zijn hierdoor niet meer ladderplichtig. Er volgden nog meer rechtszaken om de grens nader te verkennen. Dus is een plan voor 3 woningen en 1 bedrijfswoning niet ladderplichtig gevonden^v, evenals een plan voor 4 woningen^{vi}, een plan voor 7 woningen^{vii}, een plan voor 8 woningen^{viii} en, tot slot, een plan voor 10 woningen^{ix}.

Daar lijkt het wel op te houden. Plannen voor 15 woningen^x en 14 woningen^{xi} zijn wel gezien als een stedelijke ontwikkeling. Dat geldt zelfs voor een plan van 10 woningen als onderdeel van een groter plan^{xii}, waarmee het ‘aantal woningen’ vraagstuk oplost lijkt te zijn. Deze uitspraak maakt tevens duidelijk dat opknippen van plannen in deelplannen van minder dan 10 woningen om onder de verplichting uit te komen (de zogenaamde salamitactiek), geen zin heeft. Daarnaast is een plan voor sloop en nieuwbouw, een supermarkt en een parkeerterrein ook ladderplichtig gevonden^{xiii}. Heel recentelijk is bepaald dat een manege wel een ‘stedelijke ontwikkeling’ is^{xiv} terwijl eerder is bepaald dat dit niet voor enkele recreatiewoningen geldt. Dus het is nog steeds niet evident waar de grens precies ligt.

Deze reeks uitspraken gaat slechts over de vraag of er sprake is van een ladderplichtig plan. Het zegt nog niet of een dergelijk plan de ladder, als motiveringsvereiste, daadwerkelijk toepast. Om te bepalen in hoeverre plantoelichtingen aan dit motiveringsvereiste voldoen is een empirisch onderzoek uitgevoerd. De website www.ruimtelijkeplannen.nl bevat in principe alle ruimtelijke verordeningen, structuurvisies, bestemmingsplannen en dergelijke die na 2010 zijn vastgesteld, inclusief hun toelichtingen. Voor de zogenaamde nulmeting zijn alle plannen van 1 oktober 2012 tot 1 januari 2014 gedownload. Dit leverde een verzameling van 5.601 plannen op met voornamelijk gemeentelijke bestemmingsplannen. Na het toepassen van enkele filters zijn 4.130 plannen gekozen. Dezelfde methode is toegepast voor de meting in 2016 en levert een dataset van 5.627 plannen op.^{xv} De naleving van de plannen gedurende beide periodes zijn beoordeeld via een grote random steekproef. Voor elk geval wordt eerst de tekst van de plantoelichting gelezen om te zien of het inderdaad een nieuwe verstedelijking mogelijk maakt, oftewel ‘ladderplichtig’ is. Daarna wordt nagegaan of de ladder daadwerkelijk wordt toegepast. In de 2014 meting zijn 935 plannen van de 4.130 plannen beoordeeld en voor de 2016 meting was dat 1.008 van de 5.627 plannen.

Figuur 1: naleving ladder onder ‘ladderplichtige plannen’



Uit de meting in 2014 is geconstateerd dat de naleving ronduit slecht is: 8 procent van de plannen die nieuwe verstedelijking mogelijk maakten paste de ladder volledig toe. Destijds is de verwachting uitgesproken dat de naleving veel beter zal worden bij de volgende meting. Dit blijkt ook het geval te zijn: bijna de helft van ladderplichtige plannen past nu de ladder volledig toe. Inclusief summiere of gebrekkige toepassingen is dat zelfs twee derde. Bij andere plannen komt toepassing van de ladder minder vaak voor: 60 procent van de ‘grensgevallen’ van kleinschalige ontwikkelingen (bijvoorbeeld 6 tot 10 woningen) passen de ladder niet toe.

Enkele gevallen van niet-naleving in 2016 hebben nog steeds betrekking op het pijplijneffect. Bijvoorbeeld een plan dat is vastgesteld in de periode voor de invoering van de ladder, maar dat door de RvS is vernietigd; het nieuwe bestemmingsplan betreft dan een reparatie van een veel ouder plan. In andere gevallen gaat het om een nieuwe invulling van een oud initiatief.

Toepassing van de ladder 2012-2016

De ladder wordt duidelijk beter nageleefd dan in 2014. Betekent dit ook dat de verstedelijking duurzamer wordt? De ladder blijft namelijk slechts een motiveringsvereiste en vraagt alleen om een

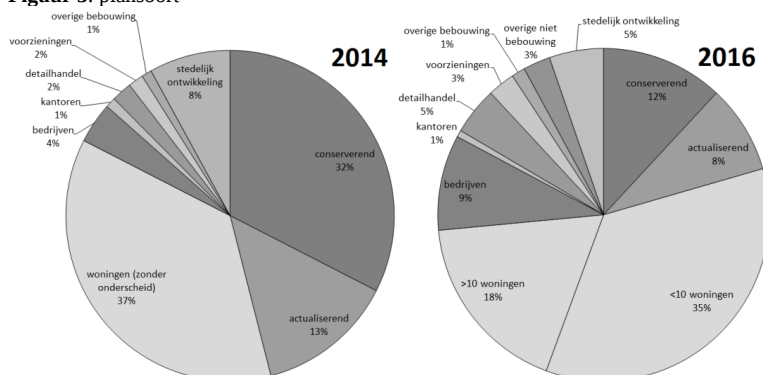
‘beschrijving’ en niet om een bepaalde uitkomst. Als een plan, hoe onduurzaam dan ook, een ladderbeschrijving bevat, is er dan automatisch aan de regel voldaan? Is de kwaliteit van het plan en/of de kwaliteit van de beschrijving ook niet van belang? Om dit in kaart te brengen zijn een groot aantal ladderonderbouwingen gelezen (circa 200 voor elke periode). Deze zijn via een random steekproef geselecteerd uit alle plannen die de ladder expliciet noemen. In de nulmeting hebben 1.045 plannen dat wel gedaan; ongeveer 25% van het totaal. In de meting uit 2016 wordt de ladder in 2.518 bestemmingsplannen genoemd; dat is ongeveer 45% en dus bijna een verdubbeling. Dit bevestigt de constatering van de nalevingsanalyse dat de ladder meer bekendheid heeft gekregen. Van de 200 plantoelichtingen wordt eerst nagegaan welke doelen, omvang en locatie de plannen hebben. Om met de laatste te beginnen: de spreiding over Nederland is niet gelijk verdeeld; Gelderland en Noord-Brabant stellen relatief veel meer plannen vast dan bijvoorbeeld Groningen, Noord- en Zuid Holland (waarom is onduidelijk). Het doel van een plan is meestal uit de plankaart af te leiden (zie figuur 2). Uit de nulmeting bleek dat bijna de helft van de plannen conserverend en/of actualiserend van aard is. Deze plannen maken nauwelijks nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Dit aandeel is bij deze herhalingsmeting veel lager: rond de 20 procent (zie figuur 3). Blijkbaar is de grote actualiseringsslag, waarvan tijdens de nulmeting sprake was, grotendeels afgerond.

Figuur 2: plangebieden (actualisatie buitengebied, verplaatsing functies, nieuwe ontwikkeling)



Van de ontwikkelingsgerichte plannen zijn de percentages uit beide periodes vrijwel identiek. De meeste hiervan hebben betrekking op slechts een paar woningen, vaak aan de stadsrand of in het buitengebied. In beide periodes zijn er vrijwel geen bestemmingsplannen vastgesteld die kantoorontwikkelingen of meubelboulevards mogelijk maken. Dat is opmerkelijk aangezien overprogrammering en locatiekeuze van deze functies een van de belangrijkste aanleidingen voor de ladder is geweest (het is overigens onwaarschijnlijk dat het uitblijven van deze ontwikkelingen door de ladder komt). Bij de meeste bestemmingsplannen die bedrijventerreinen mogelijk maken gaat het om uitbreidingen en niet om nieuwe locaties. De winkelontwikkelingen zijn in het algemeen ook kleinschalig. Daarnaast valt op dat veel plannen voorzien in het verwijderen (bijvoorbeeld door sloop) of verplaatsen van gebouwen, waardoor het saldo aan bebouwing soms negatief is.

Figuur 3: plansoort



Alle geselecteerde plannen hebben de ladder expliciet genoemd, maar hoe zijn zij met de ladder omgegaan? Allereerst zijn er plannen die niet verder gaan dan de ladder benoemen en/of beschrijven. Van de plannen die de ladder wel (deels) doorlopen hebben wij per trede gekeken hoe ze dat doen en of er jurisprudentie op dit gebied is ontstaan.

Trede 1: is er een regionale behoefte?

De meeste discussie betreft de eerste trede, namelijk de eis om de ‘actuele regionale behoefte’ te beschrijven. Alle drie de woorden zijn discutabel en juridisch aanvechtbaar. De hamvraag is of de rechter ingaat op de kwaliteit van de beschrijving: voldoet matige of tendentieuze argumentatie ook aan trede 1? Bij postzegelplannen komen bijvoorbeeld erg summiere redeneringen voor zoals: “De aanvrager gaat de woning zelf bewonen. Er is dus duidelijk sprake van een regionale behoefte voor de ontwikkeling.”^{xvi}

In elk geval heeft de RvS bepaald dat er niet aan de ladder is voldaan als er geen of onduidelijke onderbouwing wordt gegeven^{xvii}. Noch zijn ongefundeerde beweringen in de toelichting of tijdens de hoorzitting aanvaardbaar (de uitgangspunten moet kloppen)^{xviii}. Evenals verwijzingen naar beleidsambities^{xix} of slechts een gemeentelijke behoefte beschrijven^{xx} houden geen stand bij de rechter. Bovendien moet de actuele regionale behoefte en de argumentatie daarvoor in de toelichtingen (en niet in een nader rapport) staan^{xxi}.

Voor woningbouw wordt vaak verwezen naar structuur- en woonvisies van gemeenten, regio’s en de provincie. Deze geven aan hoeveel woningen er nodig zijn per gemeente in de regio. Opvallend is dat er op deze manier voor vrijwel alle gevallen een behoefte aan woningen bestaat. Zo hebben gemeenten rondom grote steden te maken met een grote regionale woningbehoefte vanwege de hoge vraag naar woningen in de stad.^{xxii} Daar tegenover staan er gemeenten in krimpgebieden die woningbehoefte ‘aantonen’ vanwege de vergrijzende bevolking en kleinere huishoudens.^{xxiii} Uit de jurisprudentie blijkt dat dit soort verwijzingen inderdaad toelaatbaar zijn als onderbouwing^{xxiv}, mits deze onderbouwd zijn met het liefst zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek^{xxv}. Er wordt echter slechts in enkele gevallen verwezen naar een onderzoek dat special is uitgevoerd voor de betreffende ontwikkeling. Edam-Volendam doet dit uitstekend met een analyse over de aansluiting van het plan (15 woningen in bedrijfspanden) bij de regionale behoefte.^{xxvi} Een meer twijfelachtig behoefteonderzoek betreft de uitbreiding van een hotel waarbij het onderzoek door de initiatiefnemer zelf uitgevoerd is. Deze studie heeft veel weg van een promotiefolder die aangeeft waarom “ondanks

een onzeker economisch herstel, de uitbreiding een noodzakelijk en commercieel goed plan is.” xxvii In een andere zaak oordeelde de rechter dat eigen onderzoek onvoldoende isxxviii.

Het komt ook voor dat de behoefteramingen achteraf worden opgesteld, zoals in Stroe het geval is bij het uitbreiden van een bedrijventerrein; dit liep op tegen de eerste trede omdat de kwantitatieve vraag uitbleef. Vervolgens heeft de gemeente, om zo alsnog het bedrijventerrein te kunnen realiseren, een onderzoek uitbesteed dat de kwalitatieve behoefte aan het bedrijventerrein aantoont.xxix

Over de vorm, kwaliteit en inhoud van de behoefteramingen wordt heftig geprocedeerd. Zo blijkt dat onderzoek voor kantoren een analyse van vraag en aanbod en een raming van strategie en beleid dient te bevattenxxx. Voor winkels is voornamelijk de hoeveelheid leegstand in de regio relevant (de beoogde ontwikkeling mag niet tot ‘onaanvaardbare’ winkelleegstand leiden)xxxi. Aan de andere kant is het wel toegestaan als de ontwikkeling een toename in het aantal bezoekers veroorzaakt waarvan omliggende winkelgebieden van zullen profiteren. Dit leidt tot de merkwaardige conclusie dat: ‘[j]uist daar waar weinig marktruimte is, is vernieuwing en versterking nodig om het aanbod aan de veranderende vraag aan te passen’ (Van der Heijden en Van Oosten, 2015: 19). Bovendien mogen ladderonderbouwingen voor detailhandel economische argumenten niet gebruiken, maar moet er tegelijkertijd aangetoond worden dat er geen sprake is van een ‘duurzame ontwrichting’ van het voorzieningsniveauxxxii. Het mag duidelijk zijn dat deze begrippen allesbehalve uitgekristalliseerd zijn, waardoor nieuwe rechtszaken op de loer liggen.

Trede 2: kan het binnenstedelijk?

De tweede trede, betreffende het bestaand stedelijk gebied, vaak bestaand bebouwd gebied (BBG) genoemd, is ook aan de orde gekomen bij de RvS. In de toepassingsanalyse is waargenomen dat de meeste plannen zich ‘binnen BBG’ noemen terwijl het om een stadsrandlocatie gaat. Dikwijls gaat het om gebieden met een stedelijke bestemming (ook al zijn ze onbebouwd). Het is nog onduidelijk of meer indicatieve planologische aanduidingen, zoals ‘zoekgebieden’ of ‘contouren’ in visies, als BBG gelden.

Een rechtszaak heeft bepaald dat glastuinbouw ‘stedelijk’ is. Dus een plan op het platteland dat kassen sloopt voor woningbouw ligt automatisch binnen BBG en voldoet dus aan de tweede tredexxxiii. Dit geldt ook voor sportvelden en parken, zoals er in Culemborg, “sprake [is] van transformatie (hergebruik) van bestaande gronden.”xxxiv Een plan dat sportvelden mogelijk maakt stelt echter dat dit geen stedelijke ontwikkeling betreft: “Gelet op de kleinschalige aard van de uitbreiding van de gronden en de geringe ruimtelijke uitstraling die het plan heeft (er wordt immers geen bebouwing toegelaten) wordt gesteld dat geen sprake is van een dat het plan niet voorziet in stedelijke voorzieningen”xxxv Ruimtelijk is het onderscheid allesbehalve helder (zie figuur 4).

Figuur 4: niet BBG (links) versus wel BBG (rechts)



Uit de plananalyses blijkt dat er vaak naar een buitenstedelijke locatie wordt uitgeweken om kwalitatieve redenen. Allerlei argumenten worden hierbij aangehaald, zoals dat de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied bij de dure sector aansluit waar de ontwikkeling op miktxxxvi. Een ander voorbeeld betreft een geschil over een Albert Heijn XL supermarkt. Daar werd de voorkeur voor bepaalde locatiekenmerken (ruimte, autobereikbaarheid) gezien als een geldig argumentxxxvii. Bij een verzoek om uitbreiding van een bedrijventerrein werd met succes aangevoerd dat verplaatsing naar een beschikbare binnenstedelijke locatie tot kapitaalvernietiging zou leidenxxxviii. Daarnaast worden er ook argumenten gegeven waarom de ontwikkeling niet binnenstedelijk kan plaatsvinden. Zo wordt het argument gebruikt dat er geen ruimte in de binnenstad is voor de ontwikkeling van circa 500 woningenxxxix.

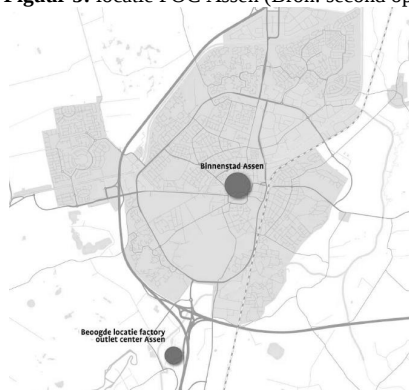
Wat opvalt bij deze trede is dat een groot deel van de ontwikkelingen plaatsgebonden zijn vanwege de grondposities van de ontwikkelaar. De procesmatige afweging van de locatie die de ladder beoogt, is daarom niet van toepassing. De gemeente Aalburg maakt dit helder in een actualiseringsplan dat ook 36 woningen op verschillende locaties in het buitengebied mogelijk maakt: “Het betreffen voornamelijk particuliere initiatieven die voorzien in woningen op eigen percelen. Deze ontwikkelingen zijn niet mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied in het plangebied, of in de directe omgeving, vanwege eigendomsituatie en financiële middelen.”xl De RvS heeft overigens duidelijk gemaakt dat er geen verplichting bestaat om het BBG boven een uitbreidingslocatie te kiezen: de gemaakte keuze moet alleen onderbouwd wordenxli. Op deze manier valt de locatie van stedelijke ontwikkeling niet door het Rijk te sturen en kan er in principe altijd in het buitengebied gebouwd worden.

Trede 3: kan het multimodaal?

Er zijn vooralsnog geen benoemingswaardige uitspraken over de derde trede. Ook de meeste plannen bereiken, net zoals tijdens de nulmeting, deze trede niet. Wanneer dit wel het geval is wordt er vaak gesteld dat de locatie ‘passend ontsloten is’ zonder dit begrip verder toe te lichten. Het plan voor een villawijk stelt bijvoorbeeld: “[g]ezien de doelgroep voor de woningen, de dure koopsector, en het beperkt aantal woningen [is] deze locatie passend ontsloten.”xlii Ontsluiting met de fiets of taxi wordt soms gebruikt om de locatie als multimodaal te bestempelen. Het meest schrijnende voorbeeld is echter het Factory Outlet Centre in Assen dat in 2015 is goedgekeurd door de gemeenteraad. Dit is precies het soort plan waarvoor de ladder is ontworpen: het gaat om een autoafhankelijke locatie buiten de stad waarvan de behoefte, gezien de hoge leegstand in de binnenstad (na het vertrek van

V&D begin 2016 steeg dit boven de 20%), allesbehalve aannemelijk is. Er wordt een uitgebreide (bijna 100 pagina's) ladderonderbouwing geschreven. Echter: als dit plan door de ladder kan, is dan niet alles mogelijk?

Figuur 5: locatie FOC Assen (Bron: second opinion onderzoek)



Conclusie

Er wordt veel gesproken over de zin en onzin van de ladder. Het ministerie kijkt of het überhaupt moet terugkeren in de toekomstige nationale Omgevingsvisie. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingevoerd mede uit ergernis over kantoren en bedrijven op snelweglocaties, maar slechts een klein aandeel van de huidige plannen gaat hierover. De meeste plannen betreffen kleinschalige woningbouw die door de RvS niet als ladderplichtig worden bestempeld. Dus de ladder lijkt weinig effect te hebben op het merendeel van de plannen tegenwoordig, maar de optelsom van deze plannen kan het landschap wel veranderen. Is dat goede ruimtelijke ordening?

Desondanks neemt de naleving toe. De ladder wordt volledige toegepast in bijna de helft van de 'ladderplichtige' plannen (in plaats van 8%) en de argumentatie lijkt ook beter te worden. De bekendheid van de ladder is enorm vergroot: er zijn vele seminars over gehouden en burgers en bedrijven hebben dit instrument ontdekt om plannen aan te vechten. De ladder leeft.

De vraag is of de ladder ook stuurt. Vele plantoelichtingen lezen nog steeds alsof het om een verplicht nummer gaat, een motivering achteraf. Het is bovendien de vraag of de ladder onduurzame plannen tegenhoudt aangezien het altijd mogelijk lijkt om een argument te verzinnen. Men kan hopen dat deze motivering niet wordt aangevochten. En zelfs dan kan het lukken om op een ander manier onderzoek te laten doen zodat het project wel ladderfähig wordt gevonden door de rechter. Dat zou tragisch zijn, omdat er een grote consensus bestaat over het doel en de uitgangspunten van dit instrument.

Referenties

- Evers, D., M. Galle en A. van der Put (2014) "Ladder duurzame verstedelijking: de eerste ervaringen met de laatste nationale regel over verstedelijking" in: Bouma, G. et al. (red.) *Regie en loslaten: gebundelde papers en bijlagen Plandag2014*, Stichting Planologische Discussiedagen, pp. 175-186.
- Van der Heijde, P. en J. van Oosten (2015) *De ladder voor duurzame verstedelijking: handleiding en juridische Q&A*, Stibbe en Bureau Stedelijke Planning, Amsterdam.

Ministerie IenM (2011) Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Ontwerpwijziging Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening, Plan Milieueffectrapport: Nota van Antwoord, Den Haag.

Ministerie IenM (2012) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Den Haag.

ⁱ (ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307)

ⁱⁱ ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4151)

ⁱⁱⁱ (ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3398)

^{iv} (ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471)

^v (ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2138.)

^{vi} (ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3223)

^{vii} (ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2077)

^{viii} (ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4720.)

^{ix} (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653)

^x (ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1182)

^{xi} (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1252)

^{xii} (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653)

^{xiii} (ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:576)

^{xiv} (ABRvS 24 februari 2016: ECLI:NL:RVS:2016:484)

^{xv} Dit is meer dan de nulmeting in absolute aantallen, maar gezien de tweede periode 6 maanden langer is dan de eerste zijn beide periodes relatief gelijk in termen van planproductie (230 plannen per maand) in Nederland.

^{xvi} NL.IMRO.0085.BPOosteregge-VA01

^{xvii} (Vz; ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2202; en ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2897)

^{xviii} (ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275)

^{xix} (ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013)

^{xx} (ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570)

^{xxi} (ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2228)

^{xxii} NL.IMRO.0385.bpLzijdeDoelenstr-vg01

^{xxiii} NL.IMRO.1681.01BP0013-VG01

^{xxiv} (ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1038)

^{xxv} (ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743; ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331 en ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2475.)

^{xxvi} NL.IMRO.0385.bpLzijdeDoelenstr-vg01

^{xxvii} NL.IMRO.0629.BPZIJDE2014-VG01

^{xxviii} (Vz. ABRvS 4 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1968; en ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838)

^{xxix} <http://bameveldvandaag.nl/nieuws/bedrijfsterrein-voor-stroe-wordt-geen-eitje-1.5892185>

^{xxx} (ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275)

^{xxxi} (ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:743)

^{xxxii} (ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:349)

^{xxxiii} (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653)

^{xxxiv} NL.IMRO.0216.BPSPROKKELENBURG-VG02

^{xxxv} NL.IMRO.0150.P286-VG01

^{xxxvi} NL.IMRO.0738.BP7009-GV01

^{xxxvii} (ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:347)

^{xxxviii} (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421)

^{xxxix} NL.IMRO.0268.BP23000-VG01

^{xl} NL.IMRO.0738.BP7001-GV01

^{xli} (ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2408)

^{xlii} NL.IMRO.0738.BP7009-GV01

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat

Erik Louw en Han Olden

Stellingen

1. Lange termijn programma's voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zijn overwegend gebaseerd op scenario's van hoge economische groei en houden te weinig rekening met fluctuaties in de vraag als gevolg van conjunctuurschommelingen.
2. Gemeenten baseren de onderbouwing van bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen eerder op de ruimte die de programma's van hogere overheden bieden dan op marktonderzoek naar de actuele vraag.
3. Ook na de neerwaartse bijstelling van de planningsopgave in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is er nog altijd teveel ruimte voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.
4. De huidige praktijk staat een effectieve toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in de weg. Veel plannen mogen juridisch ladderproof zijn, inhoudelijk passen ze niet in de intentie van de Ladder.

Technische Universiteit Delft (Faculteit Bouwkunde)
Universiteit Utrecht (Faculteit Geowetenschappen)

Correspondentie adres: E.Louw@tudelft.nl of H.Olden@uu.nl

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat

Inleiding

In het eerste decennium van deze eeuw is er veel gedebatteerd over nut en noodzaak van bedrijventerreinen. Het debat startte rond de eeuwwisseling toen verschillende milieuorganisaties met gerichte campagnes het onderwerp ‘bedrijventerreinen’ onder de aandacht brachten. Zij ageerden vooral tegen de aanleg van nieuwe terreinen en pleitten voor het hergebruik van bestaande terreinen. Achteraf gezien kan gezegd worden dat de campagnes succesvol zijn geweest wat betreft de aandacht voor de problematiek. In veel gemeenten en provincies is beleid tot stand gekomen om oude terreinen te herstructureren en de op nationaal niveau is het Convenant Bedrijventerreinen (2009) afgesloten en is de SER-ladder (1999) afgestoft en omgedoopt tot Ladder voor Duurzame Verstedelijking (2012). Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moeten gemeenten in bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen inzicht geven in de actuele regionale vraag (trede 1 van de Ladder). Daarnaast zijn er in het vorige decennium de nodige rapporten verschenen over de werking van de bedrijventerreinenmarkt en de verouderings- en herstructureringsproblematiek (VROM-raad 2006, Algemene Rekenkamer 2008; Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen 2008).

Of de campagnes daadwerkelijk de aanleg van nieuwe terreinen hebben weten te voorkomen is moeilijk in te schatten. Met de planning en aanleg van terreinen zijn vele jaren gemoeid. Bovendien heeft de conjunctuur veel invloed op de vraag naar bedrijventerreinen. Wel is het besef ontstaan dat er in Nederland een ruim aanbod aan bedrijventerreinen is en dat dit ruime aanbod bij vele gemeenten voor problematische grondexploitaties heeft gezorgd. Met andere woorden, veel gemeenten hebben wel nieuwe bedrijventerreinen aangelegd maar hebben die mede dank zij de economische crisis van de afgelopen jaren niet weten te verkopen.

De vraag is dus: wat is er misgegaan? Is de crisis veel erger dan we ooit hebben kunnen vermoeden, waardoor de vraaguitval zeer hoog is (geweest?). Of hebben we de vraag naar bedrijventerreinen onjuist ingeschat. Op basis van een analyse van tientallen vraagramingen en vele Rekenkamer rapporten komen wij tot de conclusie dat het probleem van overschatting niet zo zeer in de methoden zelf zit, maar veel meer te maken heeft met de manier waarmee beleidsmatig met de methoden wordt omgegaan. Het gaat niet fout in de black box van de modellen, maar in handelingsperspectief van de direct betrokken opstellers en gebruikers.

Vraagramingen op nationaal niveau

In Nederland speelt de Bedrijfslocatiemonitor (BLM), die het Centraal Planbureau (CPB) in de tweede helft van de jaren negentig heeft ontwikkeld een belangrijke rol bij de lange termijn planning voor bedrijventerreinen. De BLM is gebaseerd op de zogenaamde terreinquotiëntenmethode. In het model spelen drie variabelen een cruciale rol: in de eerste plaats de groei van werkgelegenheid, die is afgeleid uit CPB-scenario's voor de lange termijn over de economische ontwikkeling; in de tweede plaats veronderstellingen over de toekomstige binding van werkgelegenheid aan bedrijventerreinen; en in de

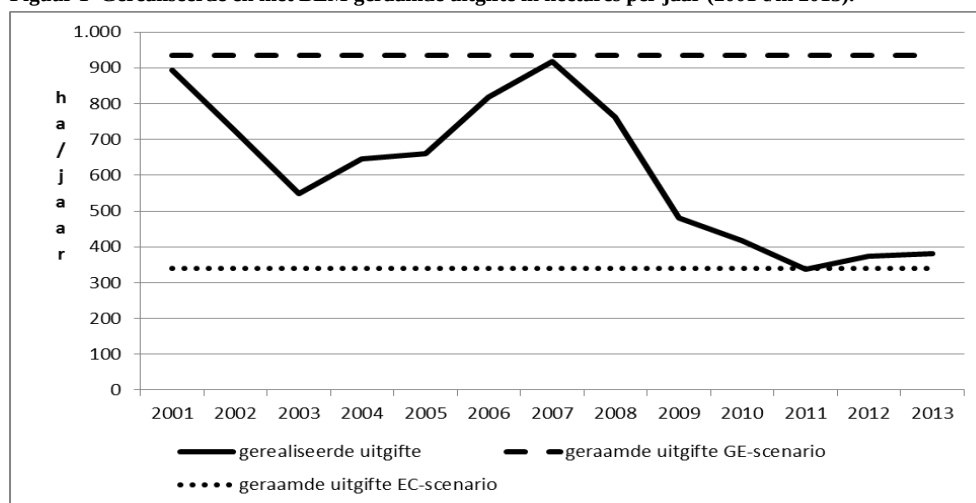
derde plaats veronderstellingen over de ontwikkeling van het ruimtegebruik per werkzame persoon (het terreinquotiënt).

Hoewel de systematiek van de BLM vaak wordt gebruikt, is deze de afgelopen jaren diverse keren bekritiseerd. Kern van de kritiek is de veronderstelde (lineaire) relatie tussen de werkgelegenheid en het ruimtegebruik. Enerzijds wordt gewezen op de grote heterogeniteit van het ruimtegebruik, zelfs bij bedrijven uit een zelfde sector (Van Aalst et al. 1985; Knoben en Traa, 2009), hetgeen het maken van ramingen vanuit statistisch oogpunt bemoeilijkt. Anderzijds is de methode niet geschikt om op regionaal- en lokaalniveau te gebruiken omdat het geen rekening houdt met lokale omstandigheden en geaggregeerde data gebruikt.¹ Knoben en Traa (2009) stelden zelfs dat de BLM het einde van zijn ontwikkelingsmogelijkheden heeft bereikt.

Ondanks de kritiek blijkt de BLM (2005) de bandbreedte waarbinnen de uitgifte plaatsvond in de periode 2001 t/m 2013 goed te hebben voorspeld (figuur 1). Volgens het scenario van hoge economische groei (Global Economy) zou gemiddeld 935 hectare per jaar zijn uitgegeven. Volgens het scenario van lage economische groei (European Communities) zou dit gemiddeld 340 hectare per jaar zijn. De gerealiseerde uitgifte lag gemiddeld op 612 hectare per jaar, nagenoeg op het gemiddelde van de bandbreedte. In alle tussenliggende jaren is de uitgifte binnen deze bandbreedte gebleven.

De confrontatie laat zien dat het hanteren van één scenario risico's van overplanning dan wel onderplanning met zich meebrengt (tabel 1). Voor de individuele scenario's zijn de afwijkingen fors. Het GE-scenario heeft de uitgifte met ruim 50% overschat. Het hoge midden scenario (Transatlantic Market) komt ruim 30% hoger uit dan de feitelijk gerealiseerde uitgifte. Bij het EC-scenario daarentegen was sprake van een onderschatting van ruim 40%. Het scenario, waarvan de raming het dichtst bij de gerealiseerde uitgifte lag, is het lage middenscenario (Strong Europe). Dit scenario heeft de gerealiseerde uitgifte met 9% onderschat.

Figuur 1 Gerealiseerde en met BLM geraamde uitgifte in hectares per jaar (2001 t/m 2013).



¹ Zie voor een overzicht van kritiek op de BLM Knoben en Traa (2008).

Bron: Database IBIS en Arts et al. (2005).

Tabel 1 Uitgifte bedrijventerreinen 2001 t/m 2013; feitelijke uitgifte vergeleken met BLM-ramingen per scenario.

	Uitgifte ha.	Over-/ onderschatting ha.	Afwijking %
BLM GE-scenario	12.155	+4.195	+53%
BLM TM-scenario	10.530	+2.570	+32%
BLM SE-scenario	7.280	-680	-9%
BLM EC-scenario	4.420	-3.540	-44%
Feitelijke uitgifte	7.960		

Bron: Gebaseerd op database IBIS en Arts, et al.(2005).

Tevens is duidelijk dat de BLM-ramingen de actuele vraag niet goed voorspellen. De oorzaak hiervan is dat de ramingen geen rekening houden met conjuncturele schommelingen, terwijl de ontwikkeling van vastgoed (en dus ook de uitgifte van bouwgrond) zeer sterk is gecorreleerd met de economische groei. De hoogst gerealiseerde uitgifte na 2000 (920 hectare in 2007) is 2,7 maal zo groot als de laagst gerealiseerde uitgifte (320 hectare in 2011). Van jaar tot jaar wisselen de scenario's elkaar af als beste voorspeller. Het SE- en het EC-scenario waren ieder vier maal de beste voorspeller; het TM-scenario drie maal en het GE-scenario twee maal.

Concluderend kunnen we stellen dat de BLM de bandbreedte van de vraag naar bedrijventerreinen goed heeft voorspeld. Het nationale beleid voor bedrijventerreinen heeft echter geen gebruik gemaakt van de geraamde bandbreedte. De Nota Ruimte (2004) baseerde de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen op het GE-scenario. Het in 2009 met de lagere overheden afgesloten Convenant Bedrijventerreinen heeft deze planningsopgave weliswaar neerwaarts bijgesteld, maar baseert zich nog altijd op het TM-scenario met een forse ruimtevraag.

Interessant is dat de BLM op lange termijn een daling in de vraag laat zien (Arts et al. (2005). Na 2020 valt zelfs in drie van de vier scenario's een krimp in het benodigde areaal bedrijventerreinen te verwachten. Deze ontwikkeling is waarneembaar in de uitgiftecijfers, die de laatste jaren structureel onder het langjarige gemiddelde liggen. Hiermee is de BLM, mits de scenario's een volwaardige plaats krijgen in de planning, vooral geschikt als prognose instrument voor strategische besluitvorming voor de lange termijn en niet voor de onderbouwing van concrete ruimtelijke plannen.

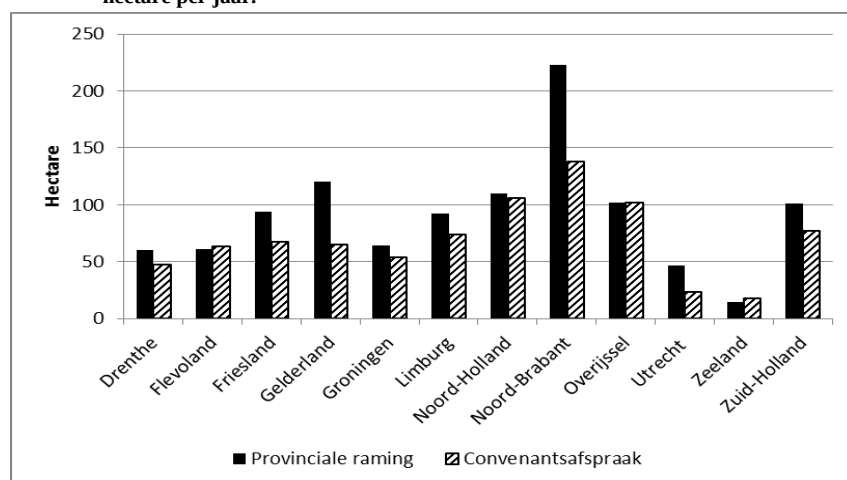
Vraagramingen op provinciaal niveau

Met de BLM zijn ook ramingen op provinciaal niveau gemaakt, maar de meeste provincies gebruiken deze ramingen niet. Wanneer we de BLM-ramingen uit 1999 vergelijken met de daadwerkelijke uitgifte tussen 1998 en 2010 dan blijkt dat in 8 van de 12 provincies de uitgifte binnen de range van de gehanteerde scenario's lag. In drie provincies lag de uitgifte daar boven, terwijl in één provincie de uitgifte onder de laagste BLM-raming lag. Per saldo lijkt het er dus op dat de provinciale BLM-ramingen slechter presteren dan de nationale raming, hetgeen gezien de eerder besproken kritiek ook te verwachten viel.

Bij ramingen die de provincies hanteren, wordt vaak een op de BLM gebaseerde methode gebruikt. Zowel Louw en Hiethaar (2000), de Algemene Rekenkamer (2008) als Olden (2010), toonden aan dat deze provinciale ramingen (of de daarop gebaseerde planningsopgaven) vaak hoger zijn dan de vergelijkbare BLM-ramingen. Dit komt omdat men uitgaat van hoge economische groei cijfers die impliciet een succesvol provinciaal economisch beleid veronderstellen en vaak ook de ijzeren voorraad bevatten.² Ook Oude Wansink concludeerde in 1999 dat de toen gemaakte raming van de provincie Limburg waarschijnlijk te hoog was. Hij weet dit aan een onjuiste inschatting van de toekomstige beroepsbevolking en het niet in beschouwing nemen van toekomstig beleid en ontwikkelingen die ruimtebesparend kunnen zijn. Toen de provincie Limburg in 2015 zelf deze raming vergelijkt met de daadwerkelijke uitgifte en concludeerde ze dat er 20% minder bedrijventerrein was uitgegeven dan er was geraamd. Zelfs wanneer geen rekening wordt gehouden met het succesvolle veronderstelde werkgelegenheidsbeleid van de provincie, dan is er nog steeds 9% minder uitgegeven dan geraamd.

Olden vergeleek in 2010 de toen vigerende provinciale ramingen met het in het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken plafond. In 10 van de 12 provincies lagen hun eigen ramingen daar boven. Alleen voor Flevoland en Zeeland was dat niet het geval (figuur 2). Aan de afspraak in het Convenant Bedrijventerreinen dat de provincies nieuwe ramingen zouden opstellen waarbij de landelijke raming randvoorwaarde moest zijn, wordt langzaam gehoor gegeven. De provincies Drenthe, Friesland, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben nieuwe ramingen gemaakt. Hoewel dit wel heeft geleid tot neerwaartse bijstellingen in de richting van de Convenant-afspraken bieden deze ramingen nog altijd veel ruimte voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

Figuur 2 Vigerende provinciale ramingen versus de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen in hectare per jaar.



Bron: Olden (2010) en Convenant Bedrijventerreinen.

² Dit is de hoeveelheid bouwgrond die een gemeente altijd ter beschikking wil hebben om fluctuaties in de vraag op te kunnen vangen en heeft de omvang van ongeveer 3 a 4 maal de gemiddelde jaarlijkse uitgifte.

In negen van de twaalf provincies hebben provinciale rekenkamers het beleid voor bedrijventerreinen onderzocht. De aandacht voor ramingen was daarbij beperkt. Slechts één rekenkamer analyseert de ramingen diepgaand en concludeert dat rekenfouten zijn gemaakt en de betreffende provincie uitgaat van vraag verhogend beleid. Men gebruikt hiervoor de term planoptimisme. Een meer algemene conclusie was dat het vaak aan beleidscoördinatie ontbreekt, terwijl regionale planning en programmering juist een sleutelrol vervullen in het Convenant Bedrijventerreinen. Ter ondersteuning kan er op worden gewezen dat modelberekeningen van Jayet en Paty (2006) aantoont dat het ontbreken van beleidscoördinatie leidt tot een groter aanbod van bedrijventerreinen. Dit effect zien we ook terug in hoge gemeentelijke vraagramingen, waarbij de regionale marktruimte disproportioneel wordt toegerekend aan de vraag in de eigen gemeente.

Concluderend kunnen we stellen dat er verschillende aanwijzingen zijn die er op duiden dat de provinciale ramingen aan de ruime kant zijn. Optimistische verwachtingen ten aanzien van de economische ontwikkeling met navenant hoge uitgifte cijfers liggen hieraan ten grondslag. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat beleid de ruimtevraag zou moeten beperken niet in de ramingen is verwerkt.

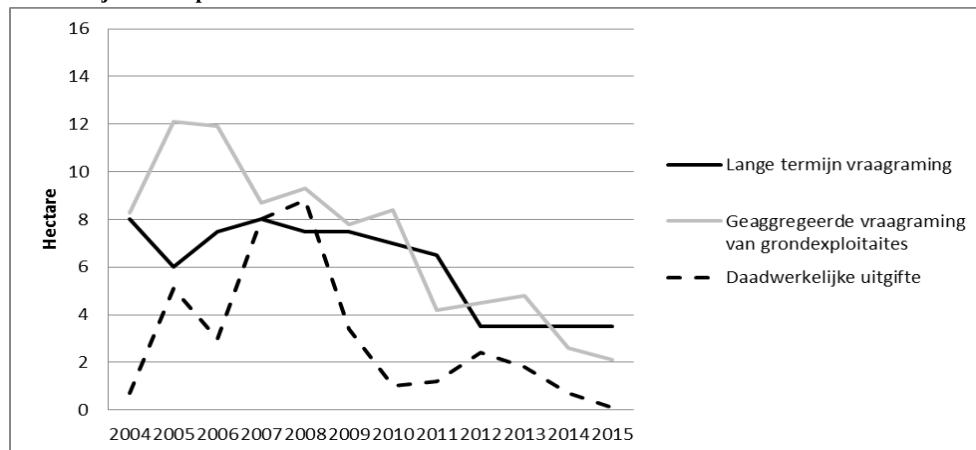
Vraagramingen op regionaal en lokaal niveau

Ook op het niveau van regio's en gemeenten worden vraagramingen gemaakt. Er worden zelfs ramingen gemaakt voor individuele bedrijventerreinen. De gangbare methode hierbij is dat provinciale raming toegeedeeld aan een gemeente op basis van verdeelsleutels, zoals het aandeel in de in het verleden gerealiseerde provinciale uitgifte of het aandeel in de provinciale werkgelegenheid. Toetsing van de ramingen door middel van marktonderzoek vindt lang niet altijd plaats.

Voor ons onderzoek hebben we ook 140 rapporten van gemeentelijke rekenkamers geanalyseerd, die aandacht schenken aan het beleid voor bedrijventerreinen. De aandacht voor de aan het beleid ten grondslag liggende ramingen is beperkt. Slechts 18 rapporten gaan expliciet in op ramingen. In acht gevallen wordt geconstateerd dat de vraag lager lag dan de ramingen en in twee gevallen dat de vraag en de raming nagenoeg overeenkwamen. In vijf gevallen werd geconstateerd dat gemeenten hun raming al naar beneden hadden bijgesteld, hetgeen impliceert dat oorspronkelijke ramingen te hoog waren. Over de reden waarom de ramingen te hoog zijn gaan de meeste rekenkamers niet in. In vier gevallen bleek dat gemeenten uitgingen van optimistische economische scenario's. Zeer opvallend is dat twee rekenkamers sterke vermoedens uiten dat de ramingen bewust te hoog zijn, terwijl een andere rekenkamer concludeert dat een raming met een lage vraag niet naar de gemeenteraad was gestuurd. Dit duidt erop dat in deze drie gevallen bewust hoge ramingen in de politieke besluitvorming naar voren zijn geschoven..

In twee rekenkamerrapporten wordt expliciet gesproken van planoptimisme. Een goed voorbeeld daarvan vinden we in het rapport van de raadsenquête naar het grondbeleid in de gemeente Enschede (2012). Daarin wordt niet alleen de vraagraming voor de gemeente als geheel beoordeeld, maar wordt ook gekeken naar de vraagramingen die ten grondslag liggen aan de grondexploitaties van de individuele bedrijventerreinen. Geconcludeerd wordt niet alleen dat de algemene gemeentelijke ramingen (waarschijnlijk) te zijn, maar ook dat de aggregatie van de uitgifte ramingen in de grondexploitaties nog hoger waren dan deze gemeentelijke ramingen (zie figuur 3).

Figuur 3 Vergelijking tussen de vraagramingen voor de gehele gemeente, de geaggregeerde vraagraming in de grondexploitatie en de daadwerkelijke uitgifte in de gemeente Enschede in hectare per jaar in de periode 2004-2014.



Bron: Gemeente Enschede (2012: 50) aangevuld met recente edities van Meerjaren Perspectief Grondbedrijf.

Naast deze rapporten van gemeentelijke rekenkamers hebben wij 24 contra-expertises gevonden die zijn gemaakt om lokale en regionale ramingen te beoordelen. De auteurs van dit artikel waren bij zeventien van deze rapporten betrokken. Bij de contra-expertise gaat het in bijna alle gevallen om onderzoeken in opdracht van organisaties die hoogte van een raming aanvochten en op zoek waren naar argumenten op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen aan te vechten. Er is dus een bias aanwezig ten aanzien van de cases die zijn onderzocht.

De algemene conclusie van de contra-expertises was dat de ramingen te hoog waren. Een vergelijking tussen de ramingen en de daadwerkelijke vraag was niet mogelijk omdat de rapporten van recente datum zijn en/of de bedrijventerreinen waarvoor ze gemaakt zijn, niet of nog niet zijn aangelegd. Als belangrijkste drie redenen voor de vermoedelijk te hoge raming kwamen naar voren:

1. Het gebruik van optimistische economische scenario's (15 van de 24 gevallen);
2. Het toedelen van een disproportioneel aandeel van de regionale vraag aan een gemeente of aan een specifiek bedrijventerrein (13 van de 24 gevallen);
3. Beleidsopties worden selectief gebruikt (13 van de 24 gevallen). Beleid dat ruimtevraag stimuleert (bijvoorbeeld succesvol bedrijven acquisitiebeleid), wordt wel opgenomen in de ramingen, maar beleid dat ruimtevraag beperkt niet (bijvoorbeeld herstructurering van oude bedrijventerreinen, toepassing van de Ladder voor Duurzame verstedelijking of intensief ruimtegebruik).³

In veel minder gevallen ging de kritiek uit naar de gebruikte methoden. In vier gevallen werd een trendextrapolatie gebruikt welke ongeschikt is om eventuele veranderingen in de vraag weer te geven.

³ Hoewel dit argument op het lijf van aanvragers van een second-opinion geschreven is, kwam ook het toenmalig Ruimtelijk Planbureau (Schoor, 2007) tot een dergelijke conclusie. Gesteld wordt dat in de onderzochte raming "...impliciete afwegingen gemaakt zijn die eigenlijk van politieke aard zijn. Al deze afwegingen zijn zo gemaakt dat de ruimtevraag hoog uitvalt." (p. 4).

In één geval werd een enquête gebruikt om de vraag voor de komende 5 tot 10 jaar in te schatten, terwijl algemeen wordt verondersteld dat men met een enquête hoogstens de vraag voor de komende 3 jaar inzichtelijk kan maken. In een ander geval werd een verkeerd geïnterpreteerde shift-and-share analyse als oorzaak van een hoge werkgelegenheidsontwikkeling aangewezen. Ook werden enkele rekenfouten en dubbeltellingen aangetroffen.

Ook voor ramingen op regionaal en gemeentelijk niveau kunnen we concluderen dat ramingen vaak hoog uitvallen en zeer waarschijnlijk *te* hoog zijn. Opvallend is dat een tweetal rekenkamers tot de conclusie kwam dat de ramingen bewust te hoog zijn en dat één rekenkamer constateerde dat een raming met een lage vraag niet aan de gemeenteraad werd voorgelegd. Dit doet de vraag rijzen of de ramingen in het algemeen bewust of onbewust te hoog zijn?

Conclusies

Op basis van onze analyse stellen wij dat veel vraagramingen voor bedrijventerreinen te hoog zijn. Dit geldt veel sterker voor provinciale en lokale ramingen dan voor het landelijke BLM-model. Wij vermoeden dat de vaagoverschatting toeneemt naarmate we de bestuurlijke ladder afdelen. Wanneer we alle provinciale ramingen bij elkaar optellen komt dat boven de landelijke raming te liggen. Wanneer we de gemeentelijke ramingen bij elkaar op tellen liggen ze waarschijnlijk boven de provinciale raming.⁴ Daarnaast wijst het voorbeeld van Enschede erop dat het totaal van alle ramingen in individuele grondexploitaties de gemeentelijke raming overstijgt.

In de wetenschappelijke literatuur zijn de afgelopen jaren vele studies verschenen over verschillende ramingen en ramingstechnieken. Vooral Flyvbjerg (2008) heeft veel aandacht getrokken met zijn conclusie dat het gebruik van de infrastructuur veelal hoger wordt geraamd dan het uiteindelijke gebruik ervan. Wij trekken een soortgelijke conclusie ten aanzien van de vraag naar bedrijventerreinen, maar minstens zo interessant zijn de verklaringen die hij voor deze vraagoverschatting heeft, namelijk: een methodisch-technische, een psychologische en een politiek-economische.

De methodisch-technische verklaring gaat over de gebruikte data en methoden en is ook voor ons relevant. Immers, de BLM-methode is aan kritiek onderhevig en verschillende contra-expertises wijzen op foutief gebruikte methoden of rekenfouten. Echter, de BLM-ramingen lijken op landelijk niveau redelijk tot goed te scoren en ook op provinciaal niveau doet de BLM het niet slecht. Daarnaast komen methodische fouten relatief weinig voor in de contra-expertises. Evenals Flyvbjerg constateren wij daarom dat methodisch-technische redenen niet de voornaamste oorzaak van vraagoverschatting kan zijn.

Flyvbjerg's psychologische verklaring refereert aan het algemene fenomeen van onrealistisch optimisme. Het gaat daarbij om cognitieve aanleg van veel mensen dat zij toekomstige gebeurtenissen in een te positief licht beoordelen dan op basis van hun feitelijke ervaringen gerechtvaardigd is. Hoewel wij naar het voorkomen van dit fenomeen bij de planning van bedrijventerreinen geen onderzoek hebben gedaan, wijst de verschillende keren genoemde term 'planningsoptimisme' wel op

⁴ Praktisch is dit niet uitvoerbaar omdat niet alle actuele gemeenten vraagramingen hebben. De stelling durven de desalniettemin aan omdat bijna alle regionale en lokale ramingen als 'te hoog' zijn beoordeeld.

het bestaan van dit fenomeen. Ook het hanteren van een ijzeren voorraad kan psychologisch van aard zijn. Immers het aanhouden van een ijzeren voorraad heeft als beoogd effect het voorkomen van mogelijke negatieve ervaringen in de vorm van het mislopen van grondverkopen. Mogelijk wordt de kans hierop hoger geschat dan de kans om met onverkoopbare grond te blijven zitten.

Flyvbjerg's derde verklaring, de politiek-economische verklaring, lijkt gezien onze analyse ook toepasbaar bij de vraagoverschatting van bedrijventerreinen. Flyvbjerg noemt dit ook wel 'strategic misrepresentation' waarbij voorspellers en planners opzettelijk zaken gunstiger voorstellen om zo de acceptatie van plannen te vergemakkelijken. Of er bij het overschatten van vraag naar bedrijventerreinen altijd bewust sprake is van een dergelijke misleiding kunnen wij niet beoordelen. Wel kunnen we op basis van een paar rekenkamerrapporten en een enkele persoonlijke ervaring stellen dat het voorkomt. Daarnaast durven wij stellen dat de keuze voor het veelvuldig gebruik van hoge groei scenario's en het selectief omgaan met beleidsopties die de vraag neerwaarts kunnen beïnvloeden, min of meer bewust worden genomen. Immers, veel gemeenten gebruiken ramingen om nut en noodzaak van de bestuurlijke gewenste aanleg van individuele bedrijventerreinen te onderbouwen. Hierbij maken zij vooral gebruik van de ruimte die hogere overheden bieden. Niet de actuele vraag is dan uitgangspunt voor de onderbouwing, maar de eerder gemaakte bestuurlijke afspraak over de toepassing van het TM-scenario bij ramingen (conform het Convenant Bedrijventerreinen).

Of in onze situatie de 'strategic misrepresentation' daadwerkelijk een bewuste onjuiste weergave inhoudt, lijkt ons onwaarschijnlijk. Veel meer lijkt het erop dat dit situationeel bepaald wordt. We komen uit een tijd waarbij (afgezien van conjuncturele schommelingen) de vraag naar bedrijventerreinen hoog was. Dit lijkt na de eeuwwisseling tot het verleden te behoren, maar in veel ramingsmodellen zitten wel parameters die het ruimtelijk beleid van een ruimhartige aanleg van bedrijventerreinen weerspiegelen. Het zelfde kan gesteld worden van de 'mind' van veel consultants (veelal de makers van ramingsmodellen) en beleidsmakers (veelal de gebruikers van de modeluitkomsten) waar ideeën over voorwaardenscheppend beleid nog levendig zijn. De veronderstelling daarbij is dat de aanleg van bedrijventerreinen een instrument is om economische doelstellingen (groei van de werkgelegenheid) te realiseren. Gezien de structurele veranderingen die onze economie ondergaat lijken bedrijventerreinen niet de meest geëigende manier om de economie te stimuleren. Dat wil niet zeggen dat we zonder kunnen of dat er geen behoefte is aan nieuwe terreinen. Wel dat we veel zorgvuldiger met vraagramingen moeten omgaan en meer oog moeten hebben voor de kwaliteit van de terreinen.

De gesignaleerde praktijk staat een effectieve toepassing van de Ladder van Duurzame Verstedelijking in de weg. Ondanks de vaak te hoge ramingen van de vraag, doorstaan veel plannen voor nieuwe bedrijventerreinen gemakkelijk de toets bij de Raad van State. Gesteund door de ramingen op provinciaal en nationaal niveau voldoet de onderbouwing al snel aan de juridische eisen die trede 1 van de Ladder stelt. Omdat de ramingen inhoudelijk niet worden getoetst, komt er nog altijd te veel plancapaciteit op de markt. Dit is strijd met het door de Ladder beoogde duurzame ruimtegebruik.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2008) *Herstructurering van bedrijventerreinen*. Den Haag (Algemene Rekenkamer).
- Arts, P.H.A.M., J. Ebregt, C.J.J. Eijgenraam & M.J. Stoffers (2005) *De vraag naar ruimte voor economische activiteiten tot 2040. Bedrijfslocatiemonitor*. Den Haag (Centraal Planbureau)
- Centraal Planbureau (1999) *Bedrijfslocatiemonitor regionale verkenningen 2010-2020: in gesprek met de regio's*. Den Haag (Centraal Planbureau).
- Flyvbjerg, B. (2008) Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice. *European Planning Studies*, 16(1), 3-21.
- Flyvbjerg, B., M.K. Skamris Holm & S.L. Buhl (2005) How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects. The Case of Transportation. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 131-146.
- Gemeente Enschede (2012) *Grip op grond. Raadenquête naar het grondbeleid van de gemeente Enschede*. Gemeente Enschede.
- Ike, P, H. Voogt & K. van Zwieten (1984) *Bedrijfsterreinplanning: moeilijkheden en mogelijkheden* Technische Hogeschool Delft.
- Jayet, H & S. Paty (2006) Capital invisibility and tax competition: Are there too many business areas when some of them are empty? *Journal of Urban Economics*. 60(3), 399-417.
- Knoben, J. & M. Traa (2008) *De Bedrijfslocatiemonitor, kritiek, alternatieven en aanpassingen*. Den Haag / Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Knoben, J. & M. Traa (2009) *Het schatten van macrotterreinquotiënten*. Den Haag / Bilthoven, (Planbureau voor de Leefomgeving).
- Louw, E. & J.F.H. Hiethaar (2000) *Ramingen gewogen. Een analyse van provinciale behoefteramingen voor bedrijventerreinen*. Delft (Delft University Press).
- Olden, H. (2010) *Uit voorraad leverbaar. De overgewaadeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Oude Wansink, M. (1999) *De behoefte aan bedrijventerreinen in Limburg 1995-2020: een kritische analyse*. Maastricht (Wetenschapswinkel Rijksuniversiteit Limburg).
- Provincie Limburg (2015) *Werklocaties Limburg 2014*. Maastricht (Provincie Limburg).
- Schuur, J. (2007) *Opmerkingen bij het eindrapport van ETIN*. Den Haag (Ruimtelijk Planbureau).
- Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008), *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Ministerie van VROM en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- VROM-raad (2006), *Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Advies 053, OBT bv, Den Haag.

Omgevingsvisie Tilburg 2040

Een drieluik

Susanne Vleeshouwers, Marco Visser en Annemoon Dilweg

Stellingen

1. Een duurzame ontwikkeling is geen keuze, maar noodzaak. Een toekomstbestendige ontwikkeling vraagt een integrale blik waarbij people, planet en profit in balans groeien én het vraagt verbondenheid met andere (Brabantse) steden en stedelijke regio's.
2. Dansen tussen de schalen is onderdeel van een toekomstbestendige ontwikkelingsstrategie: om de concurrentiekracht te versterken is complementariteit en netwerkkracht nodig met andere steden. Samen zijn we sterk. De opgave bepaalt op welk schaalniveau (stad, regionaal of bovenregionaal) de beste oplossingen mogelijk zijn en wie daarvoor nodig is.
3. Maatschappelijke ontwikkelingen en participatie vragen een ander planvormingsproces en een ander planningsinstrumentarium: we gaan van 'toetsen van initiatieven' naar het 'beoordelen van de meerwaarde van initiatieven voor de plek én de stad'. De opgave staat centraal, het instrumentarium is volgend om de beste oplossing mogelijk te maken.
4. Overheidsparticipatie bij initiatieven uit de samenleving is méér dan het steunen van buurtinitiatieven. Participatie kan bijdragen aan strategische doelen op hogere schaalniveaus.

Gemeente Tilburg, Afdeling Ruimte
Postbus 90155
5000 LH Tilburg
susanne.vleeshouwers@tilburg.nl

Omgevingsvisie Tilburg 2040

Een drieluik

Inleiding

De raad van de gemeente Tilburg heeft in september 2015 de Omgevingsvisie Tilburg 2040 vastgesteld. De visie geeft het lange termijn ontwikkelingsbeeld voor de stad en haar twee dorpen weer. Het stippelt de koers uit voor de komende jaren, schetst een stip op de horizon, maar is geen blauwdruk voor de toekomst. De visie laat een omslag zien in de manier waarop de stad zich ontwikkelt en wie daarvoor aan de lat staat. Niet langer bepaalt de overheid exclusief de toekomst van de stad; burgers, ondernemers en andere organisaties nemen hun verantwoordelijkheid en geven zelf richting aan hun leefomgeving. De overheid doet mee.

Ontwikkelingen op het gebied van economie, demografie, technologie en sociaal vlak hebben invloed op de ontwikkeling van de stad. Maatschappelijke opgaven in de huidige netwerksamenleving en -economie staan centraal en gaan dwars door verschillende schaalniveaus heen; ze spelen op lokaal, regionaal en (inter-)nationaal niveau. De bovenlokale schaal neemt in belang toe. De interstedelijke netwerkstructuur ontstaat door 'opschaling' van woning-, arbeids- en voorzieningenmarkten. Dansen tussen de verschillende schalen is ons devies.

Niet alles speelt op elk niveau, selectiviteit is daarom nodig. Dat bepaalt ook de mate waarin de gemeente haar inspanningen verricht, met wie zij daarin samen moet optrekken of wat zij moet faciliteren om de gestelde ambities te realiseren.

Impact Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie Tilburg 2040 is een eerste belangrijke stap op weg naar de invoering van de Omgevingswet in 2018 en implementatie daarvan in de gemeente Tilburg. Het is een belangrijk document voor de gemeente om verschillende redenen:

- de visie geeft richting aan de ontwikkeling van een toekomstbestendige stad waarbij people, planet en profit in balans zijn;
- het betekent een herpositionering van Tilburg op verschillende schaalniveaus: (inter-)nationaal, Brabantstad en regionaal;
- we werken nu al in de geest van de Omgevingswet: we beschouwen opgaven in samenhang, wegen integraal, organiseren in een vroegtijdig stadium draagvlak in het proces en stellen de meerwaarde (van initiatieven) voor de stad als geheel centraal;
- de visie geeft invulling aan een andere gemeentelijke rol bij planvormingsprocessen: bij de visievorming én in de uitvoering;
- de visie geeft ruimte voor initiatief door derden: de gemeente is slechts één van de partijen in de netwerksamenleving die 'bouwt' aan de toekomst van de stad. De nadruk op overheidsparticipatie en co-creatie is evident;
- de visie geeft focus voor de gemeentelijke inzet (middelen, menskracht en lobbystrategie); de visie maakt duidelijk waar het gemeentelijk belang ligt en wat onze rol is.

Drieluik

Aan de hand van de beleids- én uitvoeringspraktijk van de gemeente Tilburg schetsen we een **drieluik** waarbij we de *Omgevingsvisie Tilburg 2040* als vertrekpunt gebruiken. Daarbij gaan we in op drie majeure en centrale thema's uit de Omgevingsvisie. Deze thema's staan wat ons betreft symbool voor een nieuwe fase in de ruimtelijke ontwikkelings- en planningspraktijk van de gemeente Tilburg.

1. Stad in balans. Tilburg toekomstbestendige, vitale en duurzame stad
2. Dansen tussen de schalen. Herpositionering van ruimtelijk-economische opgaven op verschillende schaalniveaus: sterk stedelijk netwerk
3. Zelf aan de slag. Overheidsparticipatie in de netwerksamenleving: de gemeente mag meedoen!

1. Stad in balans. Tilburg toekomstbestendige, vitale en duurzame stad

Veranderingen in de maatschappij

Demografische en technologische ontwikkelingen

De wereld verandert in hoog tempo. Zowel demografische als technologische ontwikkelingen hebben grote invloed op het maatschappelijk systeem.

De samenstelling van de bevolking verandert; we zitten midden in een proces van vergrijzing en ontgroening. Bevolkingsgroei zien we vooral in en om de steden.

Rurale gebieden krijgen vaak te maken met krimp.

Technologische ontwikkelingen hebben een enorme impact op de samenleving en economie. We spreken inmiddels wel van de derde industriële revolutie. Informatie- en communicatietechnologie en digitalisering zijn niet meer weg te denken in onze economie. 3D-printing zorgt voor verschuiving van productieprocessen en vervoersstromen.

Het maatschappelijk systeem verandert

Globalisering en lokalisering treden gelijktijdig op. Sociale en economische interactie ontstijgen de nationale grenzen. Mondiaal groeien de stromen van mensen, goederen, geld en informatie. In de globaliserende wereld is concurrentiekracht essentieel. Mondiaal is er sprake van een toenemende internationale concurrentie tussen steden en regio's. Steden zijn, met een concentratie van kennis en innovatie, de motoren van de economie. Tegelijkertijd vormen regiospecifieke en lokale kwaliteiten steeds belangrijkere vestigingsvoorwaarden.

Door de verregaande digitalisering raken de online en offline-wereld steeds meer met elkaar vervlochten. Er is sprake van een 24-uurseconomie. In een wereld die steeds complexer en groter wordt, groeit de hang naar 'dichtbij' en 'menselijke maat'. Dat heeft gevolgen voor de plekken waar we wonen en werken, waar we ontspannen en waar we elkaar ontmoeten. Nabijheid en face tot face-contacten zijn van groot belang.

Toekomstbestendige ontwikkeling

De veranderende behoeften en mogelijkheden van mensen en organisaties vragen om flexibiliteit en inventiviteit. Slim inspelen op de actuele dynamiek en toekomstige ontwikkelingen is de uitdaging

waar we voor staan. Toekomstige generaties willen we minimaal dezelfde en liefst nog betere basis bieden voor wonen, werken en prettig leven. Duurzaam ontwikkelen is geen keuze, maar pure noodzaak om te overleven. Dit is niet anders dan dat het voor bedrijven geen luxe, maar pure noodzaak is om duurzaam te produceren en de omslag te maken naar consumentgerichte diensten en producten in een transitiefase naar een 'groene en circulaire economie'.

Tilburg als zesde stad van Nederland beseft dat ze in de internationale concurrentiestrijd alleen niet sterk genoeg is; samenwerking en synergie met andere (Brabantse) steden en stedelijke regio's is van belang. We werken aan versterking van de agglomeratiekracht en complementariteit.

Duurzaamheidsbalans als kompas

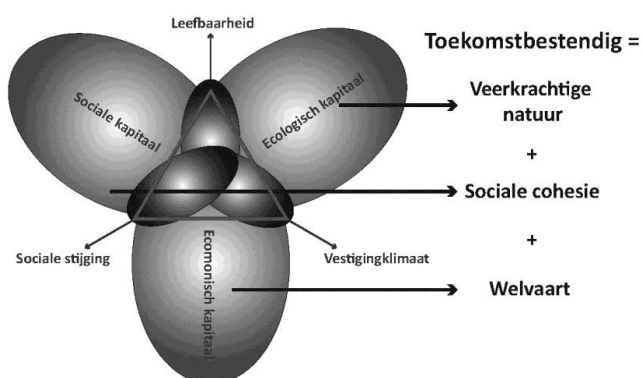
Tilburg werkt aan een toekomstbestendige stad. Dit is van belang om in het internationale krachtenveld en de concurrentiestrijd tussen stedelijke regio's een rol van betekenis te kunnen blijven spelen. Een vitale, dynamische en ontvankelijke stad vraagt een zorgvuldige strategie. De duurzaamheidsbalans vormt daarbij ons kompas.

"Een toekomstbestendige en een vitale, duurzame stad in een moderne open netwerksamenleving is een stad waar mensen graag willen wonen, werken en verblijven. De ontwikkelingen in de economie, de maatschappij en de leefomgeving gaan niet ten koste van elkaar, maar sluiten op elkaar aan en versterken elkaar".

Bron: Gemeente Tilburg, *Omgevingsvisie Tilburg 2040*, 2015.

In de Omgevingsvisie schetsen we aan de hand van de TELOS-driehoek hoe dit zijn doorwerking vindt in de ruimtelijk-economische ontwikkelingsstrategie van de gemeente Tilburg. Verbinden is daarbij een sleutelbegrip. Wij zetten in op toekomstbestendigheid: een robuuste ontwikkeling voor nu én later. Het gaat om groei van de drie kapitalen (economie, maatschappij en ecologisch kapitaal) in de goede verhouding tot en in wisselwerking met elkaar: people, planet en profit zijn in balans.

Figuur 1: Duurzaamheidsbalans



Bron: TELOS Brabants Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, *Duurzaamheidsbalans van Tilburg 2010, 2011*, bewerking door Gemeente Tilburg, 2015

We werken aan een goed vestigingsklimaat: de stad is aantrekkelijk voor bewoners, bezoekers en bedrijven. Een robuuste economische structuur en een goede arbeidsmarkt zijn belangrijk voor onze (investerings-)strategie. We bieden economisch perspectief voor burgers waardoor sociale stijging in de praktijk invulling kan krijgen. Werk en een leven lang leren, passende onderwijsvoorzieningen en ruimte voor innovaties zorgen voor goed inzetbare inwoners. We ontwikkelen woon- en werkmilieus vraaggericht; kwantiteit en kwaliteit gaan hand in hand. De groen-blauwe en cultuurhistorische kwaliteiten in en om de stad zorgen voor een prettige leefomgeving. Om het natuurlijk ecosysteem voor toekomstige generaties als basis voor welzijn en welvaart zeker te stellen, werken we naar een vergroening van de economie en de transitie naar circulaire economie.

Ontwikkelingsstrategie: aantrekkelijk, bereikbaar en concurrerend

De ruimtelijk-economische ontwikkelingsstrategie geven we vorm vanuit de drieslag 'aantrekkelijk, bereikbaar en concurrerend'. Wonen, werken en leven is een drie-eenheid die onlosmakelijk verbonden is met het gebruik van de stad, de openbare ruimte en de directe leefomgeving van onze inwoners.

Aantrekkelijke leefomgeving

Tilburg wil een aantrekkelijke stad zijn waar mensen graag wonen en werken, en waar bedrijven zich graag vestigen. Niet alleen moet het aanbod van voorzieningen in de stad aansprekend en hoogwaardig zijn (zoals cultuur, onderwijs, sport en uitgaan), ook de groene omgeving is een belangrijke vestigingsfactor. Met drie stadsregionale parken (Stadsbos013, Noord en Koningshoeven-Moerenburg) wil Tilburg de groene verbinding tussen de stad en het natuurlijke buitengebied versterken. Ruimte voor adaptatie waarbij groen en water vanzelfsprekend onderdeel zijn van de stedelijke inrichting wint aan belang en de impact op de kwaliteit van de openbare ruimte neemt toe. Industrieel en religieus historisch erfgoed maakt een aantrekkelijk vestigings- en verblijfsmilieu compleet: unieke onderdelen die kleur geven aan de identiteit van Tilburg.

Om kenniswerkers en (creatief) talent te boeien en te binden, wil Tilburg culturele, onderwijs- en sportvoorzieningen op topniveau blijven bieden en dit aanbod verder versterken. Ook de gewenste woonmilieus (van hoogstedelijk tot dorps/landelijk wonen) vragen een gedifferentieerd aanbod. Een belangrijk gebied voor Tilburg is de 'Binnenstad van de 21e eeuw', waarbij de Spoorzone en bestaande binnenstad op termijn versmelten tot een moderne binnenstad. Een binnenstad die interessant is voor verschillende doelgroepen. Wonen, werken, beleven, ontmoeten en kennis uitwisselen zijn belangrijke functies die in combinatie met de inrichting van de openbare ruimte in een aantrekkelijke omgeving samenkomen.

Optimale bereikbaarheid

Een goede verbinding tussen stadsdelen, gebieden in de regio en andere steden is essentieel voor een sterk stedelijk netwerk. We zetten in op slimme connectiviteit: hardware (infrastructuur), software (voertuig & techniek), orgware (samenwerking) én mindware (marketing & gedrag) vormen een compleet pakket voor een optimale bereikbaarheid op lange termijn. Innovatie is een belangrijke drijfveer, de mens staat centraal, maatwerk in diverse modaliteiten in combinatie met grootschalige infrastructuur rondom de stad zijn belangrijk. Er is keuze voor de consument, bewoners en bedrijven.

Concurrentiekracht

Vergroenen van de economie en de koppeling van sociale en technische innovaties zorgen voor een duurzame ontwikkeling van de concurrentiekracht. Ondernemers, overheid en onderwijsinstellingen zoeken naar slimme, duurzame oplossingen die economisch interessant zijn én goed voor mens en maatschappij. Duurzame concurrentiekracht kent voor Tilburg twee belangrijke economische dragers, namelijk kennis & creativiteit en het modern logistiek en industrieel cluster (Smart Industries). Hiermee onderscheidt de regio zich ten opzichte van andere regio's. Het verleden van Tilburg als onderwijs- en textielstad is hierin nog altijd zichtbaar. De transitie naar een circulaire economie is essentieel om internationaal concurrerend te blijven. Daarbij is vernieuwend samenwerken om slimme oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen belangrijk.

Gevolgen voor de planningspraktijk

We ontwikkelen vanuit een nieuw, meervoudig perspectief. Overheid, burgers en andere partijen maken samen de stad. Initiatieven beoordelen we vanuit een integraal perspectief, waarbij de meerwaarde voor de stad voor nu én later centraal staat. Om op lange termijn betere ontwikkelingen te selecteren en faciliteren, is het maken van een integrale afweging een must. Het kan gaan om initiatieven van de gemeente, maar net zo goed om initiatieven uit onze energieke samenleving en dus van andere partijen. Met name op de grensvlakken tussen de drie kapitalen ontstaan interessante opgaven. Daarbij willen we geen rem zetten op ontwikkelingen. 'Vitaal en krachtig' wil niet zeggen 'beschermen'; juist door ontwikkelen, verbinden en waar mogelijk mengen kan kwaliteit groeien. De rol van de gemeente zien we in het in balans brengen van de drie kapitalen in een optimaal evenwicht. De meerwaarde van initiatieven beoordelen we zo veel mogelijk vanuit een PPP-perspectief. Daarbij hebben we oog voor de gehele stad: de balans moet op stedelijk niveau goed zijn.

2. Dansen tussen de schalen

Herpositionering ruimtelijk-economische opgaven op verschillende schaalniveaus: sterk stedelijk netwerk

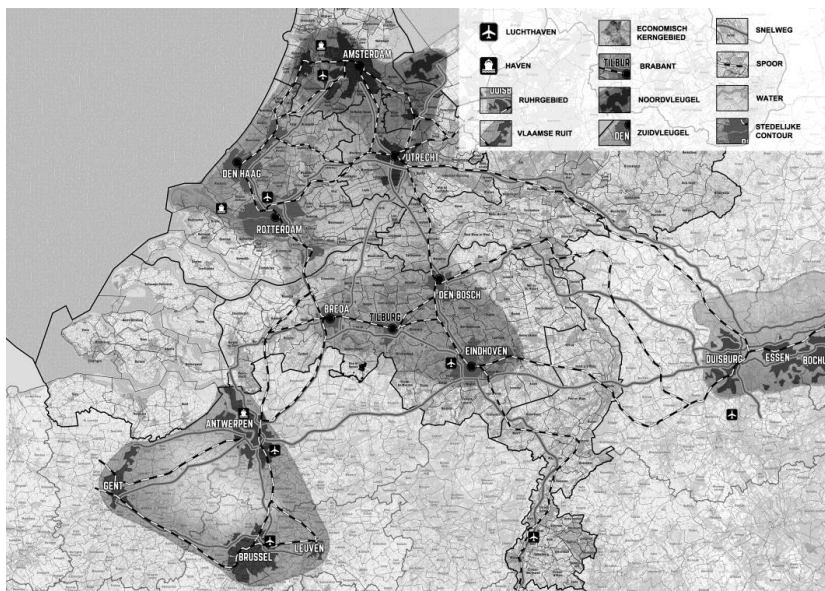
Positionering Tilburg in een groter stedelijk netwerk

Tilburg staat niet op zichzelf. Functionele samenhang van economische en sociaal-culturele relaties leiden ertoe dat Tilburg onderdeel is van een groter stedelijk netwerk. Tilburg is een netwerkstad in een Europese grootstedelijke regio: BrabantStad.

Door samen te werken met Breda, Eindhoven, Helmond en 's-Hertogenbosch en complementair te zijn, kan BrabantStad zich profileren als Europese topkennis- en innovatieregio met een sterke internationale concurrentiepositie.

Een toekomstbestendige ontwikkeling betekent voor Tilburg duurzaam én in verbinding met andere (Brabantse) steden en stedelijke regio's.

Figuur 2: Internationaal schaalniveau: economisch kerngebied Nederland, Vlaamse Ruit en Ruhrgebied



Bron: Gemeente Tilburg, *Omgevingsvisie Tilburg 2040*, september 2015

Steden zijn de motoren van de economie. We versterken onze rol als centrumstad in de regio Hart van Brabant en we werken aan vitale leefbare buurten en wijken in onze stad en dorpen. De ontwikkelopgave waar Tilburg voor staat, speelt zich af op verschillende schaalniveaus: het (inter-)nationale schaalniveau, het regionale schaalniveau en op het niveau van de stad. Om de inzet van de gemeente te bepalen hanteren we drie strategieën: de Brabantstrategie, de regiostrategie en de stadsstrategie. Dansen tussen de schalen is cruciaal. Alleen zo kan de zesde stad van Nederland veerkrachtig werken aan het versterken van de netwerk- en agglomeratiekracht die nodig is in de internationale wedloop om talent en investeringen.

Strategie met drie sporen

De vraag is hoe we een toekomstbestendige stad in een moderne netwerksamenleving samen met burgers en partners in de stad voor elkaar kunnen krijgen. Voortdurend zullen we moeten schakelen tussen de schaalniveaus: tussen stad en regio, tussen regio's en op internationaal niveau. Daarvoor hanteren wij drie strategieën die passen bij de verschillende schaalniveaus:

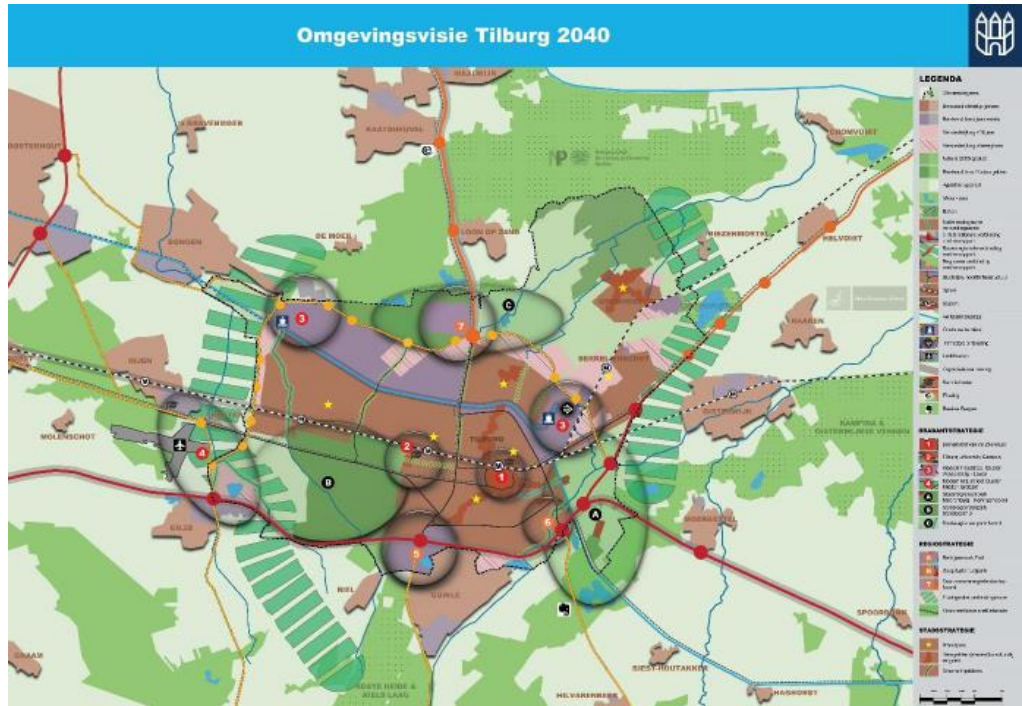
1. Brabantstrategie: gericht op Tilburg binnen een groter (inter-)nationaal netwerkverband van steden.
2. Regiostrategie: gericht op Tilburg binnen de regio Hart van Brabant.
3. Stadsstrategie: Tilburg als prettig leefbare stad voor alle inwoners.

De gemeente versterkt kansrijke ontwikkelingen door krachten te bundelen binnen de belangrijke knooppunten (integrale gebiedsontwikkelingen) in de stad. De gemeente zoekt samenwerking met relevante partijen en sluit allianties om de ontwikkeling van de knooppunten op te pakken.

De drie strategieën helpen ons om focus aan te brengen. Ze maken duidelijk welke opgaven en ambities op welk schaalniveau spelen. Dit geeft richting aan waar de gemeente haar geld, tijd en bestuurskracht investeert. En welke prioriteiten daarbij gelden. Dit helpt ons ook bij het verkrijgen van

steun in financiële zin, maar ook bij het verkrijgen van beleidsruimte en positionering van Tilburg bij de provincie Noord-Brabant, de rijksoverheid en Europa. De omgevingsvisiekaart visualiseert de visie en de drie strategieën.

Figuur 3: Omgevingsvisiekaart (met de verschillende knooppunten)



Bron: Gemeente Tilburg, *Omgevingsvisie Tilburg 2040*, september 2015

1. Brabantstrategie

Om mee te kunnen doen in de wereldwijde concurrentiestrijd, is het noodzakelijk dat Tilburg zich op een hoger schaalniveau en als onderdeel van een groter speelveld profileert. Het verbinden van onze stedelijke netwerken met andere (inter-)nationale stedelijke netwerken en specifieke sectoren is daarom wenselijk. Op Noordwest-Europese schaal onderscheiden we een economisch kerngebied in Nederland (gelegen in de driehoek Noordvleugel, Zuidvleugel en Brainport Eindhoven/Noord-Brabant), de Vlaamse Ruit in België en het Ruhrgebied in Duitsland. Ter versteviging van het netwerk is samenwerking nodig én het sluiten van allianties ook.

Metropoolvorming is nodig om op het internationale speelveld een rol van betekenis te spelen en de internationale concurrentiepositie te verstevigen. Daarom zet Tilburg in op een schaa sprong. Samen met de andere Brabantse grote steden wil Tilburg de agglomeratiekracht van het stedelijk netwerk BrabantStad versterken.

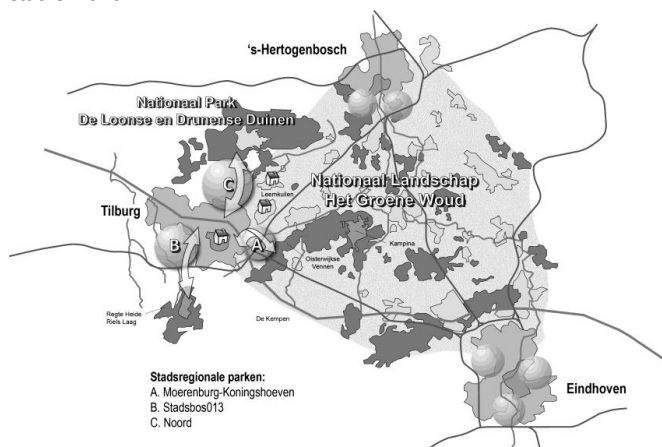
De kracht van het Brabantse netwerk is nu nog te veel versnipperd; te vaak zijn de steden elkaars concurrenten. Tilburg wil op BrabantStad-niveau als gelijkwaardige partner opereren: samen

optrekken richting Den Haag en Europa, vanuit een gezamenlijk belang en met een stevige inhoudelijke agenda. Daarbij gaan we uit van complementariteit. Om de benodigde schaa sprong te kunnen maken, moeten we duurzaam investeren in concurrentiekracht, optimale bereikbaarheid en een aantrekkelijke leefomgeving.

In vier knooppunten en drie stadsregionale parken zit potentie om ze uit te bouwen en een belangrijke rol te laten vervullen in de Brabantstrategie. De Binnenstad van de 21e eeuw en Tilburg University Campus richten zich op kennis en creativiteit. Het Modern Industrieel Cluster Vossenber g-Loven en het Modern Industrieel Cluster Midden-Brabant richten zich op Smart Industries (logistiek, maintenance, HTSM, services).

De drie stadsregionale parken hebben een belangrijke rol in de verbinding tussen stad en land en zijn van belang voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

Figuur 4: Nationaal Landschap Het Groene Woud als Central Park', stadsregionale parken als scharnieren tussen stad en land



Bron: Gemeente Tilburg, *Omgevingsvisie Tilburg 2040*, september 2015

2. Regiostrategie: Tilburg in de regio Hart van Brabant

De regiostrategie richt zich op het versterken van de economie en leefbaarheid van de regio Hart van Brabant. Was de Brabantstrategie gericht op Tilburg in internationaal perspectief, bij de regiostrategie draait het om Tilburg als centrumstad en als belangrijke spil in de regio Hart van Brabant. Een goed bereikbare stad, waar bewoners uit de gehele omliggende regio komen voor werk, hoogwaardige medische zorg, uitstekend onderwijs, winkels en spannende cultuur. En waar het uitstekend (meerdag s) recreëren is. Een sterke stad kan niet zonder een sterke regio; en omgekeerd geldt dat een sterke regio niet zonder een sterke stad kan.

De regiostrategie richt zich op drie stedelijke knooppunten (Zorgcluster Leijpark, Bedrijvenpark Zuid en Duurzaam Energielandschap Noord) en twee ecologische verbinding zones om de stad die de grote natuurgebieden in de omgeving met elkaar verbinden.

Een voorbeeld van dansen tussen de schalen is de samenwerking met Waalwijk, die de regio Hart van Brabant (Tilburg-Waalwijk) een stevige positie op het gebied van logistiek heeft opgeleverd: "logistieke hotspot nummer 2 in Nederland". Zonder de samenwerking in triple helix-verband in de regio zou onze concurrentiepositie niet zo sterk zijn als hij nu is. We kijken verder dan alleen het sectorale belang van de logistieke sector. We hebben aandacht voor de regionale arbeidsmarkt, onderwijs, een geschikt aanbod van regionale werklocaties en voorzieningen en adequate infrastructuur. Het logistieke ecosysteem is op orde.

3. Stadsstrategie

Bij de stadsstrategie gaat het om het realiseren van prettig leefbare wijken, dorpen en buitengebied. Meer dan ooit zijn 'bewoners' zelf aan zet om hun omgeving mee in te richten op een manier die bij hen past. We benutten de kracht van de samenleving.

Als gemeente garanderen we een basiskwaliteit: de basis is op orde. Ons streven is woonmilieus beter te laten aansluiten bij de behoeften van de bewoners. We houden rekening met verschillende leefstijlen. Dit zorgt op stedelijk niveau voor differentiatie in woonmilieus: homogene buurten in heterogene wijken. De gemeente streeft naar voldoende betaalbare woningen voor de verschillende inkomens- en doelgroepen. Een belangrijk aandachtspunt is verduurzaming van de woningvoorraad, Prettig leven in de eigen wijk betekent voldoende (zorg-)voorzieningen in de buurt, een aangename inrichting van de openbare ruimte en een veilige woonomgeving. Een toekomstbestendige stad vraagt ook om een vitale wijk economie. Met buurtgebonden en kleinschalige bedrijvigheid behouden we werkgelegenheid in de wijk. Brandpunten in de wijk hebben een belangrijke ontmoetingsfunctie en versterken de economische dynamiek en vitaliteit. Het zijn locaties (bijvoorbeeld wijk- en buurtcentra) waar meerdere functies zoals detailhandel, commerciële, maatschappelijke, onderwijs-, sport- en recreatievoorzieningen elkaar kunnen versterken.

3. Zelf aan de slag

Overheidsparticipatie in de netwerksamenleving. De gemeente mag meedoen!

Door de vele veranderingen in de samenleving verandert overheidssturing naar een multi-governance sturing. De overheid stelt zich terughoudender op en geeft burgers, organisaties, marktpartijen meer ruimte en verantwoordelijkheid; eigen kracht en eigen netwerken worden belangrijker. De gemeenschap is mede hoeder van het publieke belang. De overheid houdt wel een actieve en exclusieve rol in de naleving van wet- en regelgeving. Onzekere tijden dwingen alle partijen om hun eigen rol kritisch te bekijken. Voor de gemeente geldt dit ook: hoe stellen we ons op richting andere partijen? En hoe kunnen we bestaande samenwerkingsverbanden nieuw leven inblazen?

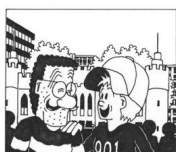
Overheidsparticipatie: wennen aan een nieuwe rolverhouding

In de Omgevingsvisie geeft de gemeente burgers, bedrijven en instellingen meer ruimte voor eigen initiatief en meer ruimte voor het ontwikkelen en benutten van eigen kracht. Gaande het visievormingsproces en in de vele gesprekken met burgers, bedrijven en instellingen werd duidelijk dat de gemeente die ruimte niet 'hoeft te geven', maar dat de burger zelf de ruimte en het initiatief

neemt! Het is dus de vraag hoe de gemeente daar op anticipeert of beter nog, hoe zij daaraan deelneemt, participeert. Wat betekent dit voor onze zorgvuldig opgebouwde werkprocessen en ons planningssysteem?

Tilburg is op zoek naar haar nieuwe rol. We geloven sterk in de kracht van de stad.

Er zijn voldoende sterke partijen (koplopers) en netwerken om de behoefte aan verbinding en innovatie waar te maken.



Bron: Bewonersadvies Tilburg de stad die het mogelijk maakt! Tilburg volgens de Tilburgers, 2013

Impact voor de planningspraktijk

Aan de hand van enkele ervaringen uit participatieprocessen schetsen we wat dit betekent voor de planningspraktijk in Tilburg.

Allereerst is duidelijk dat zowel burgers, initiatiefnemers én de overheid moeten wennen aan hun nieuwe rol. De initiatiefnemer moet niet te snel zijn hand ophouden voor gemeentelijke subsidie. De overheid moet niet te snel het initiatief overnemen. Dit vraagt (deels) nieuwe competenties: tijd nemen voor elkaar, goed luisteren, de (wederzijdse) belangen goed in beeld brengen en doorvragen naar de behoeften.

In het participatietraject voor het opstellen van de Omgevingsvisie zagen we zo'n oude reflex. Tijdens de slotbijeenkomst werd het Bewonersadvies besproken waarin de burgers de gemeente adviseerden om meer over te laten aan haar burgers, instellingen en ondernemers. Vervolgens stelde iemand in de zaal de vraag: "Wethouder, nu u er toch bent, kunnen we geen subsidie krijgen voor ons zangkoor...." De sfeer in de zaal sloeg om en het was weer een gebruikelijke wij-zij avond.

Een tweede constatering is dat burgerparticipatie geen sympathieke vorm van bezuinigen en efficiencyverbetering is of ooit wordt. Het vraagt veel tijd, aandacht en overleg om een participatietraject goed te laten verlopen. Om een initiatief van de grond te tillen is samenwerking een must. Er is tijd nodig om de juiste balans te bepalen tussen publieke en private belangen. Door het benutten van de vitaliteit en veerkracht van de samenleving ontstaat een beter resultaat dan op de traditionele manier.

In Stadsbos013 hebben enkele initiatiefnemers, afzonderlijk van elkaar, ideeën voor kinderopvang in de natuur, buiten-onderwijs, buitenschoolse opvang en het organiseren van kinderfeestjes voor kansarme kinderen.

Door in een vroegtijdig stadium de samenwerking tussen partijen te stimuleren, wordt de haalbaarheid van de initiatieven vergroot en ontstaat een nieuw voorzieningencluster met toegevoegde waarde voor de stad.

Een derde constatering is dat ons instrumentarium vaak niet goed aansluit bij onze participerende rol. Wetgeving en bestemmingsplannen gaan uit van een toetsende rol van de overheid. Daarmee komen we in de klem met onze andere rollen als initiator, uitdager, vrager en meedenker. Bestemmingsplannen kenmerken zich vaak door een gebrek aan flexibiliteit. Dat komt de doorzettingskracht en snelheid van realisatie van een initiatief niet altijd ten goede.

Tegenwoordig gaat de gemeente Tilburg anders dan in het verleden om met initiatieven en hebben we de 'keten stedelijke ontwikkeling' stevig georganiseerd. Het wettelijke instrumentarium (o.a. bestemmingsplannen) is daar nog niet op toegesneden. Een voorbeeld: iemand wil op een specifieke locatie een gezondheidscentrum bouwen. Het bestemmingsplan geeft aan dat op de grond een groen-/speelbestemming ligt. Voorheen had deze ondernemer simpelweg een afwijzing gekregen met als reden: "dat kan niet volgens het bestemmingsplan".

Nu komen we er al snel achter dat er vlakbij andere mogelijkheden zijn. Leegstaande panden of grond die nog verkocht kunnen worden, zijn ook heel geschikt voor dit plan.

Een vierde constatering is dat de gemeente snel struikelt over de 'schotten binnen de organisatie'. Naast haar rol als participerende partner bij initiatieven, heeft de gemeente haar eigen operationele of beheertaken. Een sectorale aanpak kan negatief uitpakken voor initiatieven. Een gebiedsgerichte of programmatische benadering, bevordert samenhang en integraliteit.

Een vijfde en laatste punt is dat overheidsparticipatie zich niet alleen richt op initiatieven in de directe leefomgeving van de burger, zoals moestuinen en het runnen van buurthuizen. Het meeliften met de kracht van de stad zetten we ook in om de stedelijke doelen op andere hogere schaalniveaus vorm te geven en uit te werken.

Een voorbeeld zien we bij de drie stadsregionale parken. Samen met twee ecologische verbindingzones vormen ze een robuuste groenstructuur in en om de stad en zijn topprioriteit voor de gemeente. In de stadsregionale parken kiest de gemeente voor een sterk participerende rol. In Koningshoeven-Moerenburg is de abdij met een aantal ondernemende agrariërs en samen met de gemeente aan de slag het gebied om te vormen van een reststukje boerenland naar een Bourgondisch landschap: Het Vorstelijk Landschap. In de drie gebieden participeert Tilburg op verschillende manieren, met één en hetzelfde doel: samen met de stad deze gebieden ontwikkelen.

Tot slot

De participerende overheid is de overheid van de toekomst. Wij geloven dat Tilburg door social innovation en vernieuwende vormen van samenwerking aantrekkelijker, slimmer, weerbaarder en leefbaarder wordt. We hebben daarvoor een andere houding nodig: de overheid stippelt niet meer de lijnen uit en draagt niet als enige ideeën aan, maar volgt, luistert naar initiatiefnemers en helpt mee.

We moeten andere planningsinstrumenten ontwikkelen (de Omgevingswet lijkt veelbelovend) die het mogelijk maken om te beschermen wat we belangrijk vinden voor de stad, maar tegelijkertijd ruimte bieden aan 'wat we nog niet weten' en waar nieuwe initiatiefnemers op kunnen staan. Dit is niet overal in de stad nodig. We weten uit ervaring waar we dynamiek kunnen verwachten en waar niet. Sterker nog, in de Omgevingsvisie Tilburg 2040 hebben we knooppunten aangegeven waar we dynamiek wenselijk vinden en potentie voor ontwikkeling zien. Dit zijn de plekken die er toe doen in de concurrentiestrijd met andere steden en stedelijke regio's in Europa. Deze plekken helpen ons om complementair te zijn aan de andere stedelijke concentraties in Brabantstad. Die bijdragen aan de ambities van de regio en die de verschillende stadsdelen versterken.

Conclusies en aanbevelingen

Tot slot formuleren we een aantal conclusies die we tevens als aanbevelingen voor de planningspraktijk in Nederland beschouwen.

1. Bij alle beleidsvoornemens en concrete projecten in de ruimtelijk-economische ontwikkelingsstrategie moeten we de duurzaamheidsbenadering sterker laten doorklinken: we werken aan een toekomstbestendige stad voor nu én later.
2. Meerwaarde van initiatieven beoordelen we vanuit een integraal perspectief: sociaal-maatschappelijk, economisch en ecologisch.
3. De gemeente heeft de taak om op stadsniveau te zorgen voor een optimale balans in de ontwikkeling van de drie kapitalen. Het totaal moet groeien, maar de ontwikkeling van de kapitalen mag niet ten koste gaan van elkaar.
4. Aangezien Tilburg onderdeel uitmaakt van een groter stedelijk netwerk, is het nodig andere overheden te mobiliseren, zoals omliggende gemeenten, provincie, het rijk en de EU. Ieder geeft vanuit zijn eigen kracht een bijdrage aan het netwerk. Allianties met andere dan overheidspartijen zijn eveneens noodzakelijk. Wij steken onze hand uit: 'samen zijn we sterker' is onze overtuiging.
5. Complementariteit staat voorop: partijen vullen elkaar aan. Alleen dan kunnen we krachtiger opereren. Dit doen we op basis van eigen kracht. Vanuit gezamenlijke opgaven gaan we de samenwerking aan en bieden zo meerwaarde: samen sterk.
6. Dansen tussen de schalen is onderdeel van een toekomstbestendige ontwikkelingsstrategie: de opgave bepaalt op welk schaalniveau de beste oplossingen mogelijk zijn en wie daarvoor nodig is.
7. De veranderende rolverhouding tussen overheid en samenleving vraagt tijd. Iedereen moet wennen aan een nieuwe rol. Aanpassing van het instrumentarium gaat eveneens geleidelijk. Nieuwe werkvormen, planningsprocessen en instrumentarium zijn nodig. Het proefondervindelijk ervaren, experimenteren en leren zijn daarom erg belangrijk.
8. Overheidsparticipatie betekent niet bezuinigen; wel een beter resultaat met een sterker eigenaarschap van alle partijen.
9. Werk gebiedsgericht en programmatisch. Dit bevordert samenhang en integraliteit van initiatieven en levert zo meerwaarde voor de stad.
10. Benut participatie niet alleen voor initiatieven gericht op de directe leefomgeving van burgers, maar gebruik een andere invulling van het planvormingsproces ook voor de realisatie van strategische ambities en opgaven. Het levert meer toegevoegde waarde voor de stad en betrokkenheid bij de stedelijke ambities (méér dan alleen het bestuur en de ambtelijke organisatie).

Bestemmingsplannen op dieet

Afslanken van de bestemmingsinstrumenten om de ruimtelijke planning te verruimen

Marjolijn Claeys, Hans Leinfelder

Stellingen

1. De bestemmingsplannen zijn zwaarlijvig. Ze lijden aan een formele overbelasting met sectorale beleidsdoelstellingen.
2. De bestemmingsplannen moeten op dieet. Binnen de veranderende maatschappelijke context en opvatting van ruimtelijke planning lijkt een dieet de enige kans op overleven voor deze ‘oude’ planningsinstrumenten.
3. Het concept van ‘slanke’ bestemmingsplannen kan alleen werken wanneer het integrale karakter van ruimtelijke planning als omgevingsplanning wordt erkend.

Aan de basis van deze paper ligt het onderzoek naar *‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’* dat door Voorland – ProFlow – LDR in samenwerking met Gert Van de Genachte (Intoe) en Hans Leinfelder (KU Leuven – PLEN) werd uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen. Wij danken Stijn De Coutere (ProFlow), Gert Van de Genachte (Intoe), Karin De Roo (LDR) en Peter David, Katrien Debeuckelaere en Griet Lieveois (Ruimte Vlaanderen) voor hun bijdrage in de totstandkoming van de ideeën die aan de basis liggen van deze paper.

Marjolijn Claeys

Voorland

Ledebergstraat 94, B-9050 Gent-Ledeberg

+ 32 472 60 91 83 / marjolijn@voorland.be

Hans Leinfelder

KU Leuven - Faculteit/Departement Architectuur

Onderzoeksgroep PLEN – Creating an Environment for PLanning

Hoogstraat 51 B-9000 Gent

+ 32 491 62 13 25 / hans.leinfelder@kuleuven.be

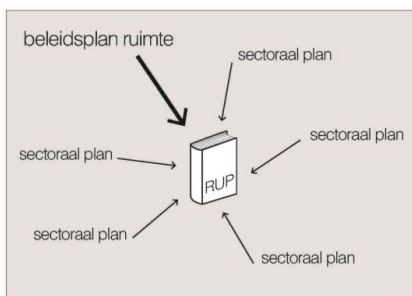
Bestemmingsplannen op dieet

Afslanken van de bestemmingsinstrumenten om de ruimtelijke planning te verruimen

De huidige bestemmingsplannen zijn zwaarlijvig

We hebben een probleem met de bestemmingsplannen (RUP's) in Vlaanderen. Ze lijden aan obesitas. De laatste jaren evolueren ruimtelijke planningsprocessen zodanig dat ze niet enkel handelen over een bestemmingswijziging, maar ook een totaalpakket aan ruimtelijke en sectorale maatregelen opnemen. De grotere aandacht voor milieu-, mobiliteits-, gezondheids-, ... aspecten in de ruimtelijke ordening is een positieve evolutie naar een meer integrale omgevingsplanning. Alleen slagen we er niet in om de realisatie van de noodzakelijke sectorale maatregelen ook voldoende rechtszeker te garanderen in onze planningsinstrumenten.

Bij complexe ruimtelijke planningsprocessen wordt niet alleen een RUP, maar ook een actieprogramma, flankerend beleid of milderende maatregelen vastgesteld. Deze actieprogramma's



kunnen allerlei maatregelen bevatten die tijdens het planningsproces door de actoren als noodzakelijk worden geacht maar die niet in het RUP kunnen worden verankerd. Het overkoepelend maatregelenpakket (actieprogramma gekoppeld aan een principieel programma voor een RUP) wordt op gewestelijk niveau beslist door de Vlaamse regering, maar heeft geen duidelijk statuut. De beslissing van de Vlaamse regering is een poging om de wisselwerking tussen de verschillende sectorale thema's in en met het ruimtelijk

planningsproces zo duidelijk mogelijk te verankeren in het RUP-dossier, maar blijkt niet afdoende. Ze biedt in ieder geval geen garantie tegen een schorsing of vernietiging door de Raad van State.

Rechtspraak stelt dat de ontwikkelde omkadering en afstemming met flankerende en ondersteunende instrumenten (zoals de planmilieueffectrapportage, de passende beoordeling, de watertoets,...)

onvoldoende zichtbaar is en niet in beschouwing wordt genomen door de Raad van State. Vooral het RUP wordt in beschouwing genomen en krijgt onevenredig veel aandacht in de rechtspraak. Nochtans is het RUP maar één instrument in het complex samenspel van diverse instrumenten en ingrepen waarvan vele niet kunnen worden opgenomen in of gekoppeld aan het RUP omdat ze niet ruimtelijk zijn. Het RUP lijkt een 'alleenzaligmakend' instrument en het samenspel van de diverse instrumenten blijft onderbelicht of wordt zelfs buiten beschouwing gelaten, zelfs al wordt dit samen met het RUP in een overkoepelend maatregelenpakket beslist.

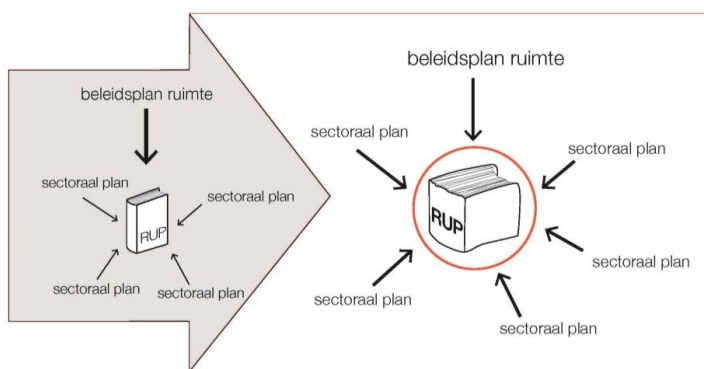
De eenzijdige focus op het RUP leidt tot een formele overbelasting van bestemmingsplannen met sectorale beleidsdoelstellingen. Dit maakt de huidige bestemmingsplannen zwaarlijvig. Met als gevolg dat ook deze overladen bestemmingsplannen in Vlaanderen zeer kwetsbaar zijn in de rechtszaal en regelmatig worden geschorst of vernietigd door de Raad van State.

De verankering van sectorale maatregelen in ruimtelijke planningsprocessen

Ook Ruimte Vlaanderen maakt zich zorgen over het problematisch statuut van de RUP's en gaf opdracht voor een vergelijkend onderzoek naar *'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces'*. Deze studie, waarin de auteurs waren betrokken, onderzoekt hoe de actuele de planningspraktijken in vijf regio's (Nederland, Frankrijk, Brussel, Duitsland en Finland) omgaan met de integratie van sectorale maatregelen in ruimtelijke planningsprocessen en hoe deze maatregelen worden verankerd. Uit de analyse en gevoerde interviews komen drie mogelijke ideeën naar voor:

Verruimen van de inhoud van het bestemmingsplan

Uit het onderzoek blijkt dat de inhoud en detailgraad van de bestemmingsplannen behoorlijk verschilt tussen de regio's. De inhoud van bestemmingsplannen wordt niet alleen door wet of standaarden bepaald, maar ook door de invulling die wordt gegeven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening', of door wat als 'ruimtelijk relevant' wordt beschouwd. Het begrip 'ruimtelijk relevant' wordt vaak iets ruimer ingevuld als 'gerelateerd aan de omgeving'. Hierdoor kunnen andere elementen in de bestemmingsplannen worden opgenomen dan in Vlaanderen. Zo worden zowel in Nederland, Duitsland als Finland begrenzings van hinderaspecten, zoals een te hoog geluidsniveau of geurhinder of milderende maatregelen, in de voorschriften opgenomen en op het grafisch plan ingetekend.

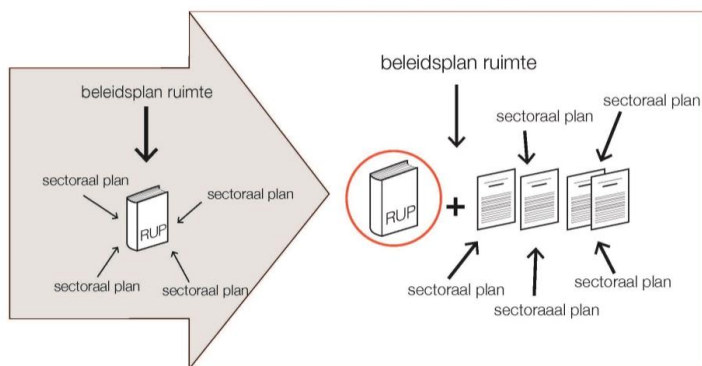


Een mogelijk idee is daarom dat alles wat een impact heeft op de omgeving in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Dit is het spoor dat momenteel in Nederland wordt gevolgd. Met de omgevingswet zou (wellicht 2018) het huidige bestemmingsplan worden vervangen door een 'omgevingsplan': één gebiedsdekkende regeling voor alle regels over de leefomgeving. Het verruimen van de mogelijkheden van het bestemmingsplan naar het verankeren van 'omgevingsaspecten' betekent niet alleen een 'verzwaren' van de inhoud, maar ook van de procedure van het bestemmingsplan. Hierdoor vergroot de 'foutmarge'. Er worden meer aspecten opgenomen in het plan waardoor het risico op ontevredenheid over die aspecten stijgt en ook de kans op het maken van procedurefouten vergroot omdat er veel meer actoren en adviesinstanties worden betrokken. De juridische kwetsbaarheid van een verruimd bestemmingsplan lijkt dus eerder groter dan kleiner te zijn.

Werken met verbintenissen om het bestemmingsplan aan te vullen

In het totstandkomingsproces van het bestemmingsplan wordt in een aantal regio's met verbintenissen: contracten, convenanten, overeenkomsten, ... gewerkt om maatregelen, die niet in het bestemmingsplan kunnen worden geregeld, toch juridisch te verankeren. Deze verbintenissen worden zowel voorafgaand aan, tijdens of na beëindigen van het planningsproces afgesloten. In de meeste

regio's zijn verbintenissen in de wetgeving opgenomen als een officieel instrument van de ruimtelijke planning.



De openbaarheid en aanvechtbaarheid van deze verbintenissen verschilt in de regio's. De meeste regio's kennen een passieve openbaarheid (publiek heeft het recht om de verbintenis in te kijken), enkel in Finland moeten de verbintenissen volledig openbaar worden gemaakt. In geen enkele van de onderzochte regio's kan bezwaar gemaakt of beroep ingesteld worden tegen de verbintenis op zich. Enkel het bestemmingsplan kan worden aangevochten voor een rechtbank. Daarom moeten de essentiële elementen en problematieken steeds in het bestemmingsplan staan. Ook dit idee lijkt daarom niet direct een oplossing te bieden voor de juridische kwetsbaarheid van het RUP.

De noodzakelijke maatregelen uit een ruimtelijk planningsproces verankeren in een besluit, los het bestemmingsplan

Een derde idee voor het verankeren van maatregelen in een ruimtelijk planningsproces is om het bestemmingsplan los te laten en een ander instrument in te zetten voor deze verankering.⁵ In bijna alle regio's (BR niet) bestaat er voor sectorale besluitvorming met een duidelijke ruimtelijke dimensie (zoals infrastructuurprojecten) een beslissingsprocedure die niet onder de ruimtelijke planning valt. Deze beslissingsprocedure kan resulteren in 'een plangoedkeuringsbesluit'⁶ dat de realisatie van het project mogelijk maakt en de aanpassing van alle noodzakelijke documenten oplegt (o.a. bestemmingsplan, contracten, ...). Het 'plangoedkeuringsbesluit' kent een voorafgaand proces van onderzoek, overleg en participatie. Zowel m.e.r. als openbaar onderzoek worden doorlopen en er is een transparant beslissingsproces. Het 'plangoedkeuringsbesluit' wordt meestal op nationaal (soms regionaal) niveau genomen. Op dit niveau worden in de andere regio's geen bestemmingsplannen opgemaakt en bijgevolg kan dit instrument ook niet worden ingezet. Dit is een verschil met

⁵ In het 'Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten' wordt het instrument van de stedenbouwkundige verordening opgenomen om 'niet-ruimtelijke' maatregelen te verankeren. Dit betekent een verruiming van de bestaande stedenbouwkundige verordening en vormt in die zin een nieuw instrument dat de mogelijkheid biedt om samen met het RUP ook sectorale maatregelen te verankeren. Deze nieuwe stedenbouwkundige verordening vertoont gelijkenissen met het 'plangoedkeuringsbesluit', maar verschilt vooral nog in doordat het geen overkoepelend besluit inhoudt.

⁶ We verwijzen hier naar de term zoals deze in Duitsland wordt gebruikt (*Planfeststellung* – plangoedkeuringsprocedure of – besluit), omdat de procedure hier het meest formeel en eenduidig is vastgelegd in de wetgeving. De andere regio's kennen een gelijkaardige procedure/instrument.

Vlaanderen. Hoewel het bovenstaande idee een aantal opties biedt voor het omgaan met sectorale maatregelen in bestemmingsplannen, is dit niet zomaar toepasbaar in de Vlaamse planningspraktijk.

De Vlaamse ruimtelijke planning is anders

Naast bovenstaande ideeën leert het onderzoek naar de andere regio's en de interviews met lokale ruimtelijke planners, ons ook dat de Vlaamse ruimtelijke planning anders is. Het planningssysteem in Vlaanderen kent een aantal specifieke karakteristieken, die de andere onderzochte regio's niet kennen.

Het gebiedsdekkende, nog steeds geldende gewestplan

Vlaanderen is, samen met Brussel, de enige regio met een gebiedsdekkend, statisch bestemmingsplan op nationaal niveau, het gewestplan. In de meeste regio's worden bestemmingsplannen op lokaal niveau gemaakt en/of hebben ze een beperkte geldigheid.

Het gebiedsdekkend karakter van het gewestplan zorgt er voor dat zowat elk nieuw plan/project een bestemmingsverandering inhoudt en dus om een ruimtelijk planningsproces vraagt. Niet alleen op het vlak van planning, ook in het vergunningenbeleid blijft de betekenis van het gewestplan groot. Sinds het begin van deze eeuw zouden het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de provinciale en de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen het ruimtelijk ordeningsbeleid moeten bepalen. Zij moeten via de opmaak van RUP's doorwerken tot in de vergunningverlening en zo het ruimtelijk beleid vormgeven. In de praktijk zien we echter dat het gewestplan het eerste toetskader voor vergunningen blijft. Zolang het gewestplan immers niet door een RUP is vervangen, blijft het gelden. De vervanging van het gewestplan gebeurt m.a.w. RUP per RUP en verloopt langzaam, waardoor het gewestplan nog steeds in zeer grote mate de ruimtelijke ordening bepaalt.

De grote impact van het gewestplan op de Vlaamse ruimtelijk planning is te verklaren door de rechtszekerheid die ermee gepaard gaat. Deze bodembestemmingsplannen vormen immers een 'waterdicht' juridisch-administratief kader waarbinnen overheid en burgers zich met een vrij grote mate van zekerheid elk kunnen vergewissen van hun rechten en plichten wat betreft de ruimtelijke ontwikkelingen op een bepaald perceel.⁷

Een tweede verklaring voor de blijvende dominantie van het gewestplan is nauw verbonden met deze rechtszekerheid. Beleidsdomeinen die binnen de overheid de belangen van een ruimtebehoevende functie of activiteit behartigen – bijvoorbeeld de beleidsdomeinen natuur en landbouw – kunnen zich als gevolg van de functionele zonering van het gewestplan als het ware een deel van de ruimte toe-eigenen. Ze onderstrepen dit door eigen wet- en regelgeving te koppelen aan deze zonering in de ruimtelijke planning.⁸ Ook het RSV heeft hier met de ruimtebegroting op ingespeeld en heeft er zo voor gezorgd dat het gewestplan is verankerd in de structuurplanning.

Het bieden van rechtszekerheid, de hieraan verbonden waardebeoordeling van gronden en de afgeleide reglementeringen die aan het gewestplan zijn gekoppeld⁹, zorgen er voor dat er binnen de Vlaamse ruimtelijke planning nog steeds een grote focus is op de bestemmingsplanning.

Geen sterke strategische planning (meer)

De grote focus op bestemmingsplanning uit zich ook in een tweede karakteristiek van de Vlaamse planning, nl. het gebrek aan strategische planning.¹⁰ In Vlaanderen is er eigenlijk enkel in 1997 een

⁷ Leinfelder H. (2007), p. 377

⁸ Leinfelder H. (2007), p. 377

⁹ Technum Tractebel Engineering (2012), p. 33

¹⁰ Leinfelder H. (2015), p. 138-139

ruimtelijke langetermijnvisie opgemaakt op nationaal niveau (RSV), weliswaar met beperkte herzieningen in 2004 en 2011.

In Nederland daarentegen zien we dat de Rijksstructuurvisie op geregelde tijdstippen wordt vernieuwd en geactualiseerd. De meest recente 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' dateert van 2012 en werd voorafgegaan door de 'Nota Ruimte' uit 2004, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) uit 1991, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) 1988, ...

Ook in Finland zien we dat de *National Land Use Guidelines*, de nationale richtlijnen die het ruimtelijk planningsbeleid op regionaal en gemeentelijk niveau sturen, ongeveer om de 8 jaar worden herzien. De laatste *National Land Use Guidelines* dateren van 2008.

Bij gebrek aan een actuele, strategische ruimtelijke visie, kan deze uiteraard niet doorwerken in sectoraal beleid of randvoorwaarden stellen aan sectorale initiatieven. We zien dat de wisselwerking tussen beleidsdomeinen een stuk kleiner is in Vlaanderen dan in de andere regio's. De strategische planning vanuit ander facetbeleid met een sterke ruimtelijke affiniteit (denk aan mobiliteitsplanning, milieuplanning, ...) staat los van het ruimtelijk strategisch beleid, van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen. Strategische beleidsplannen zoals het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Vlaams Milieubeleidsplan, de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, het Vlaams klimaatbeleidsplan, ... hanteren een andere taal, andere tijdshorizonten en toekomstscenario's. Dit is een groot verschil met Duitsland, waar de ruimtelijke en sectorale nationale richtlijnen (*Bund*) door de staten (*Länder*) worden vertaald in een beleidsplan (*Landesentwicklungsplan*) dat zowel de initiatieven uit 'ruimtelijk relevante sectoren', als de ruimtelijke plannen op lagere niveaus stuurt. Duitsland is met dit hiërarchisch systeem van richtlijnen en plannen op de verschillende beleidsniveaus wellicht het meest duidelijke voorbeeld van hoe strategisch beleid kan doorwerken tot op de effectieve uitvoering in de praktijk. Door dit systeem kunnen in Duitsland ook ruimtelijk-sectorale besluitvormingsprocessen vanuit het sectoraal beleid worden getrokken.¹¹

Bestemmingsplanning op drie planningsniveaus

Een derde opvallende karakteristiek van de Vlaamse ruimtelijke planning is de opmaak van bestemmingsplannen op de drie planningsniveaus (nationaal, regionaal en lokaal). In geen enkele van de onderzochte regio's worden er onafhankelijk van elkaar op alle planningsniveaus bestemmingsplannen opgemaakt en zeker op nationaal niveau worden er in de andere regio's geen bestemmingsplannen opgemaakt. De Vlaamse overheid kan in principe haar ruimtelijk beleid autonoom uitvoeren door de opmaak van GRUP's. De noodzaak van overleg met lagere planningsniveaus is in Vlaanderen beperkter dan in andere regio's, waar enkel op lokaal niveau bestemmingsplannen worden opgemaakt. In praktijk gebeurt dit overleg meestal wel. In een aantal projecten kan de 'autonomie' van het planningsbeleid op Vlaams niveau tot situaties leiden waarin de Vlaamse regering al heel overtuigd is van het project en de omstandigheden waarin het moet worden gerealiseerd, nog voor er is overlegd met de plaatselijke autoriteiten. Dit leidt natuurlijk gemakkelijk tot lokale betwisting van het project. In de andere regio's zien we een sterkere vorm van overleg met en betrokkenheid van lokale besturen bij nationale planningsprocessen. Omgekeerd zien we ook dat de nationale overheden meer strategische instrumenten ontwikkelen om het overleg te begeleiden en/of het lokaal planningsniveau te sturen.

Zo kunnen de hogere overheden in Nederland (Rijk en Provincie) tijdens het openbaar onderzoek van een bestemmingsplan een zienswijze formuleren. Wanneer de hogere overheid van mening is dat deze zienswijze niet voldoende is behandeld in het vastgestelde bestemmingsplan, kan zij een reactieve

¹¹ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014), p. 85-90

aanwijzing opstellen. Met deze aanwijzing geeft ze aan dat een bepaald onderdeel van het plan geschrapt moet worden en voorkomt ze de uitwerking voor dit deel van het plan. Het Rijk en de Provincies kunnen ook een proactieve aanwijzing opmaken, waarmee de gemeente verplicht wordt om een bestemmingsplan op te maken ten gunste van een concreet project van nationaal of provinciaal belang.¹²

In Frankrijk heeft het lokale niveau een grote autonomie en is er al jaren een beweging naar meer decentralisatie. Toch blijven er nog een aantal hiërarchische elementen bestaan in het planningsstelsel. Zo blijven *les préfets*, (de vertegenwoordigers van de staat in de regionale en lokale planningsprocessen) sterk aanwezig in het overleg binnen de lokale planningsprocessen. De prefecten hebben niet meer de bevoegdheid om een lokale plannen goed te keuren, maar worden wel betrokken in het proces en kunnen plannen die niet in de lijn liggen met het nationale beleid laten schorsen.

In die regio's waar er enkel op lokaal niveau bestemmingsplannen worden opgemaakt, zien we m.a.w. dat de nationale overheid instrumenten ontwikkelt om het lokale planningsniveau te sturen. In Vlaanderen blijft de sturing van de lokale processen eigenlijk beperkt tot adviesverlening. De autonomie van de drie planningsniveaus zet m.a.w. niet aan tot overleg, maar zet ook niet aan tot sturing en het ontwikkelen van strategische instrumenten voor deze sturing. De opmaak van bestemmingsplannen op de drie planningsniveaus kan m.a.w. ook één van de verklarende factoren zijn voor het gebrek aan strategische planning.

De blijvende impact van het gewestplan, het gebrek aan strategische planning en het planningsstelsel met RUP's op drie planningsniveaus zorgen in Vlaanderen voor een sterke focus op de bestemmingsplanning. Naast de verordeningen kent Vlaanderen immers enkel het 'RUP in de vorm van een bestemmingsplan' als officieel uitvoeringsinstrument van de ruimtelijke planning, en dat op de drie planningsniveaus.

De ideeën voor verankering van sectorale maatregelen in de ruimtelijke planning uit de andere regio's zijn door het specifieke karakter van de Vlaamse planning niet direct toepasbaar in de Vlaamse planningspraktijk. Ze moeten als het ware door de 'zeef van de Vlaamse planning' worden gehaald om tot een voor Vlaanderen bruikbaar concept te leiden.

Bestemmingsplannen op dieet

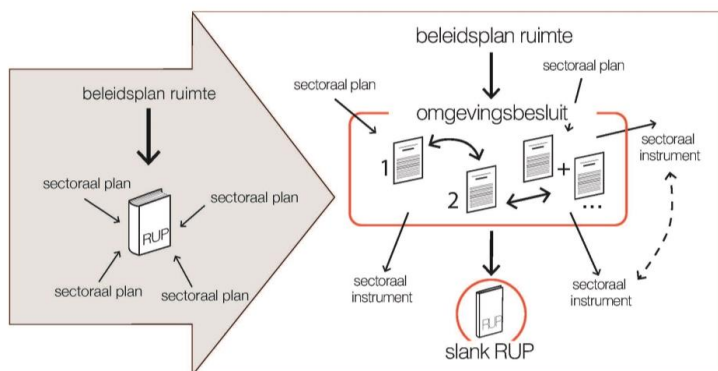
In tegenstelling tot de huidige evolutie in Nederland (omgevingsplan) om het bestemmingsplan op te laden en de inhoud te verruimen, pleiten wij voor het afslanken van het RUP. In het concept 'slank RUP met omgevingsbesluit' wordt het RUP teruggebracht tot de essentie van een 'bestemmingsplan'. Het 'slank RUP' is met andere woorden gericht op het aanpassen van de bestemmingen van het gewestplan en het bieden van een kader voor vergunningsplichtige handelingen. Het 'slank RUP' wordt beperkt tot een veel meer juridisch-administratief instrument. Het vormgeven van een strategische visie, voeren van een coöperatief ruimtelijk proces, inbedden van sectorale maatregelen, ... vinden in dit instrument geen plaats.

Dit blijven echter wel essentiële elementen in een ruimtelijk planningsproces, elementen ook die een noodzakelijk kader vormen voor én voorafgaand aan de opmaak van een 'slank RUP'. De opmaak van een 'slank RUP' moet dan ook gekaderd worden binnen een planningsproces.

De afweging van stakeholdersbelangen en sectorale maatregelen gebeurt in het concept van het 'slank RUP met omgevingsbesluit' niet op het niveau van het RUP, maar wel binnen een getrappt/getrechterd ruimtelijk planningsproces, waarbij de fases van het ruimtelijk planningsproces worden afgesloten met

¹² J. Voets, T. Coppens, D. Sterkens, B. De Peuter & W. Van Dooren (2014), p. 64-65

een ‘omgevingsbesluit’. Dit omgevingsbesluit is geen plandocument. Het omgevingsbesluit is een beleidsbeslissing, een politiek besluit dat een fase van een ruimtelijk planningsproces afsluit. Het is dus ook mogelijk dat er binnen één planningsproces meerder fases zijn en dus ook meerder ‘omgevingsbesluiten’ worden opgemaakt. Binnen een incrementele en getrapte besluitvorming is dit zelfs wenselijk.



Met dit concept worden twee heel verschillende planningsinstrumenten ingevoerd (‘slank RUP’ en omgevingsbesluit), maar wordt tegelijk ook een verbreding van het uitvoeringsinstrumentarium beoogd. Door het omgevingsbesluit wordt het immers mogelijk om een breed pallet aan acties, maatregelen, maar evengoed ook ‘verbintenissen’ in te zetten als uitvoeringsinstrument voor de ruimtelijke planning. Doordat het omgevingsbesluit een politiek besluit is, hebben alle maatregelen die er dwingend in zijn opgenomen ook een reglementair karakter. Dit is een groot verschil met de actieprogramma’s die vandaag slechts als beleidsbeslissingen (en dus geen besluiten) van de Vlaamse regering worden genomen.

Binnen dit concept kan het ‘slank RUP’ immers niet langer als ‘alleenazigmakend’ instrument worden beschouwd om de uitkomst van een ruimtelijk planningsproces juridisch te verankeren. Het ‘slank RUP’ blijft noodzakelijk als juridisch-administratief instrument omdat we in Vlaanderen een gewestplan hebben dat moet kunnen worden aangepast. Door de ‘afslanking’ kan het echter niet langer instaan voor het voeren van een ruimtelijk planningsproces. Het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ gaat niet langer uit van een planningsproces dat binnen het kader van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening wordt gevoerd, maar wel van een geïntegreerd planningsproces waarbij diverse stakeholders, beleidsdomeinen en bestuursniveaus binnen een open en transparant proces samenwerken om tot gedragen en uitvoerbare omgevingsbesluiten te komen.



Het concept zet daarmee een trendbreuk in en veronderstelt een gedeelde politieke verantwoordelijkheid. Het omgevingsbesluit is een politieke beslissing veruitwendigd via een reglementair besluit waar tal van bevoegdheden op evenwaardige manier aan bod komen. Het ruimtelijk planningsproces wordt niet enkel door de ruimtelijke ordening gedragen, maar veronderstelt een gedeelde verantwoordelijkheid over de beleidsdomeinen heen om tot een gedragen omgevingsbesluit te komen en waarbinnen diverse departementen hun instrument van uitvoering inzetten. De uitwerking

en toepassing van het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ zal om een integrale benadering van het planningsproces, procedure en besluitvorming vragen. De introductie van het concept zal om meer vragen dan instrumentarium, wetgeving en procedures. Het is een systeemherziening die een andere manier van denken en doen noodzaakt. Van bij de aanvang van een proces het nodige overleg plegen, betekent een verandering in attitude bij beleidsmakers en politici. Het instrumentarium, de wet- en regelgeving kan een integrale manier van werken ondersteunen, maar valt of staat met de toepassing in de praktijk. Met andere woorden, het conceptueel herdenken van bestemmingsplannen is nodig, maar kan alleen worden gerealiseerd wanneer het integrerende karakter van de ruimtelijke planning in een overtreffende trap als omgevingsplanning wordt erkend.¹³

Referenties

Claeys M. (2012), ‘Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?’, Masterproef Universiteit Gent, Gent.

De Coutere S., Lammerant J. en Van de Genachte G. (2009), ‘Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU i.o.v. Vlaamse overheid’, uitgevoerd in opdracht van het Departement RWO, afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.

Larsson G. (2006), ‘Spatial planning systems in Western Europe: an overview’, IOS Press, Amsterdam

Leinfelder H. (2007), ‘Open Ruimte als Publieke Ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscourseen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context.’, Academia Press, Gent.

Leinfelder H. (2015), ‘‘Gevallen’-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen’ in Bouma G., Vanempen E., *Ruimte Maken, bijdragen aan de Plandag 2015*, pp. 134-142

Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (2014), ‘Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes’, Routledge.

Technum Tractebel Engineering (2012), ‘Onderzoek naar een strategisch en realisatiegericht instrumentarium voor het ruimtelijk beleid – scenariorapport’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel.

Voets J., Coppens T., Sterkens D., De Peuter B. & Van Dooren W. (2014), ‘Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel.

¹³ Om dit verder uit te denken schreef Ruimte Vlaanderen de opdracht uit voor ‘Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking’ die wordt uitgevoerd door het consortium Voorland – ProFlow – ABBR met ondersteuning van Hans Leinfelder, Gert Van de Genachte en Tom Dewaele.

Een derde van Vlaanderen vernieuwen

Transformatie van het ruimtebeslag in Vlaanderen

Geert Mertens¹, Guy Engelen³, Peter Willems²

Stellingen

Een derde van Vlaanderen is ingenomen door onze nederzettingen. Laat ons de overige tweederde sparen.

Vlaanderen heeft volop ontwikkelingskansen in het bestaande ruimtebeslag.

Stoppen met uitbreiden, impliceert een Vlaanderenbrede uitdaging om het ruimtelijk rendement te verhogen op goede locaties met zin voor ruimtelijke kwaliteit.

Deze uitdaging vereist de mobilisatie van vele uiteenlopende partners en doorgedreven sensibilisering.

Vlaamse Overheid

Ruimte Vlaanderen

Koning Albert II-laan 19 bus 12, 1210 Brussel

(1) Afdeling juridische en beleidsvoorbereiding

(2) Afdeling onderzoek en monitoring

(3) VITO, Boeretang 200, 2400 Mol

Een derde van Vlaanderen vernieuwen

Transformatie van het ruimtebeslag in Vlaanderen

Partners verwachten transformatieslag

Op het partnerforum Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) op 18 februari 2016 bewezen 200 partners dat de vraag naar een geactualiseerd Vlaams ruimtelijk beleid springlevend blijft¹⁴. Het transformatievraagstuk voor Vlaanderen zinderde boven zes werkgroepen. Over de strategische krachtlijnen voor de Vlaamse ruimte is de consensus gegroeid (Ruimte Vlaanderen, 2016). De vertegenwoordiger van de minister liet er geen twijfel over bestaan: ‘Het is niet de vraag of we dagelijks inname van open ruimte moeten verminderen, het is de vraag hoe we dat gaan doen.’

In de werkgroep over ‘ruimtelijk rendement’ bogen partners zich over die vraag. De partners gaven blijk van een grote consensus om onze dagelijkse ruimteconsumptie naar nul te doen dalen. Ze brachten het vraagstuk van het ongebruikt juridisch aanbod in beeld. Ze kaartten de rol van de bouwcultuur aan. Ze stelden het instrumentele vraagstuk scherp en brachten tal van ideeën aan.

Vele partners willen daadwerkelijk bijdragen aan de transformatieslag waar Vlaanderen voor staat, zoals die uitgedrukt is in de werktekst voor het witboek BRV (Ruimte Vlaanderen, 2015). Ze willen meehelpen aan het verhogen van het ruimtelijk rendement.

Meer doen met minder ruimte, met respect voor de ruimtelijke kwaliteit.

Feiten spreken voor zich

De kennisontwikkeling over ons ruimtegebruik staat niet stil. De afgelopen jaren is hiervoor opnieuw pionierswerk verricht. Die kennis geeft ons het inzicht om op een onderbouwde wijze na te denken over het ruimtelijk beleid van morgen.

Kampioen in ruimtebeslag en verharding

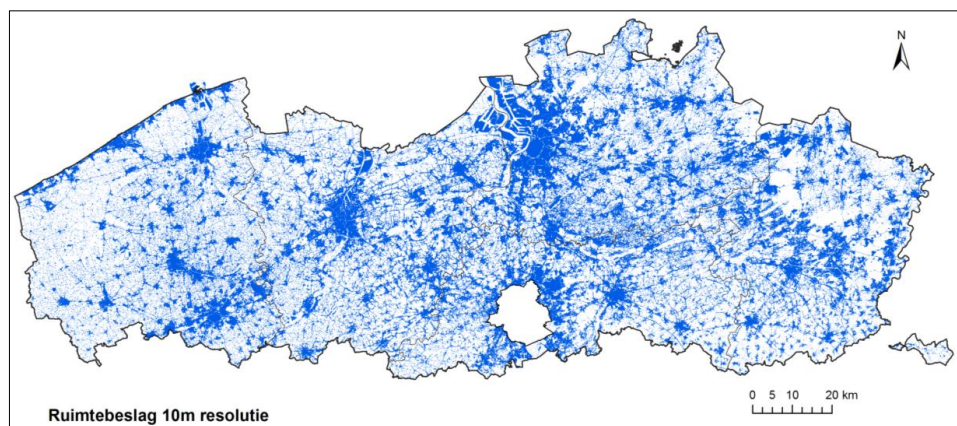
Sinds het begin van de industriële revolutie heeft West-Europa een steile opmars gekend van ruimtebeslag. Decennia lang werd het evident gevonden om voor een nieuwe ontwikkeling automatisch open ruimte aan te snijden. In Vlaanderen werden op dit vlak records gebroken.

VITO (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek) heeft in het dynamisch landgebruiksmodel¹⁵ ‘RuimteModel Vlaanderen’ met de best beschikbare informatie een nieuwe nulmeting opgezet voor het ruimtebeslag. ‘Ruimtebeslag’ is de wetenschappelijke term die overeenstemt met het in Europees verband gebruikte concept ‘Settlement area’. Ruimtebeslag bestaat uit de ruimte, ingenomen door onze nederzettingen (huisvesting, tuinen, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, parken, serres, etc.). Ruimtebeslag bestaat

¹⁴ Naast het partnerforum vonden, op basis van een werkversie van het witboek BRV, verspreid in november 2015, tal van partnerschapsinitiatieven plaats (atria met lokale besturen, een expertenworkshop, bilaterale gesprekken enz.). Bijkomend werden adviezen uitgebracht.

¹⁵ Meer informatie over het RuimteModel Vlaanderen is te vinden op de website <https://ruimtemodel.be/>

aldus voor een deel uit verharding en voor een deel uit niet-verharde terreinen. Het onderstaande kaartbeeld toont de nulmeting voor het huidige ruimtebeslag in Vlaanderen in 2013.



Figuur 1: Huidig ruimtebeslag in 2013. Bron: (VITO, 2016)

Volgens VITO telde Vlaanderen 32,7% ruimtebeslag in 2013, verspreid volgens het typische Vlaamse nevelpatroon. Vlaanderen had in 2012 een ‘bodemaftdekkingsgraad’ (AIV, 2016) van 14,4%.

In Europees perspectief zijn vergelijkende cijfers beschikbaar tussen lidstaten (Eurostat, 2012). In 2012 stond België met 13,4% artificieel landgebruik (best vergelijkbaar met settlement area of ruimtebeslag) als tweede hoogste gerangschikt in Europa, na de ‘specifieke situatie’ van Malta met 32,9. De andere Benelux-landen scoren bijna even hoog als België. Een vergelijking met de cijfers voor Vlaanderen geeft een nog uitgesprokener beeld¹⁶. Met 32,7% scoort Vlaanderen gelijk aan Malta. Vlaanderen heeft 3 maal meer percentage ruimtebeslag dan Wallonië¹⁷, tweemaal meer dan Nederland¹⁸ en bijna 50% meer dan Nordrhein-Westfalen¹⁹.

Vlaanderen hoort bij de meest verharde regio’s van Europa. Opnieuw staat België met 7,4% verharding van de totale landoppervlakte tweede gerangschikt in Europa (EEA, 2006). En Vlaanderen scoort met 14,4% minstens even hoog als Malta (13,3%).

We gaan hard

Ons huidige tempo van ruimtebeslag bedraagt (gemiddeld) 6 hectare bijkomende ruimte-inname per dag in Vlaanderen (FOD Economie, 2012, Loris, 2012)²⁰.

Om een idee te geven wat dit betekent op terrein is een schaalverkenning verricht. Op een jaar nemen we ongeveer de oppervlakte in van 5 maal de binnenstad van Leuven.

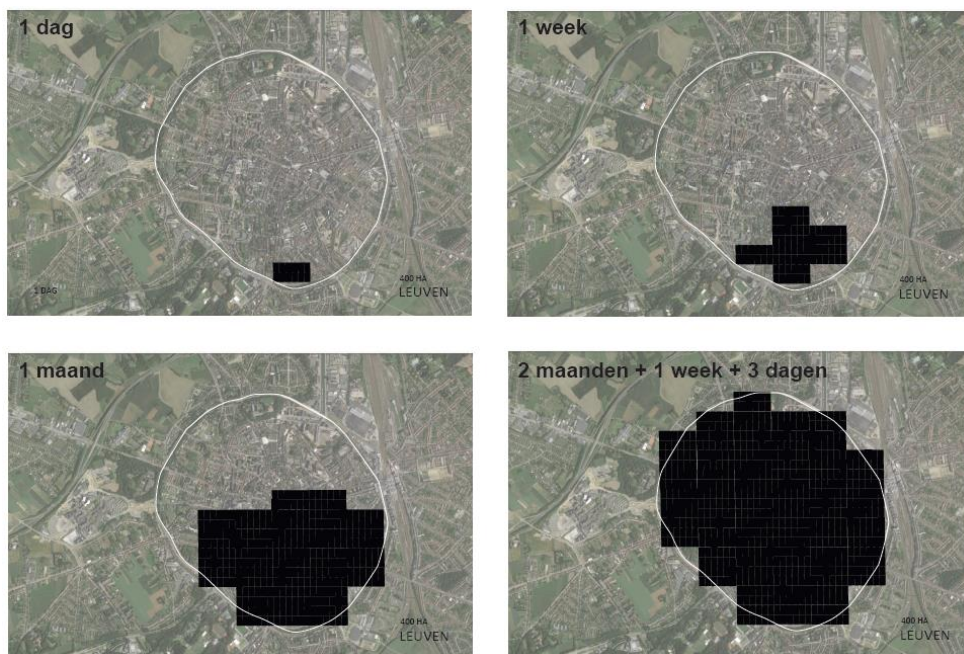
¹⁶ Europese cijfers voor lidstaten zijn niet geschikt voor een vergelijking tussen regio’s. Daarom worden in deze vergelijking ook gegevens gebruikt die afkomstig zijn van de regio’s zelf.

¹⁷ <http://www.iweps.be/repartition-des-superficies-selon-les-principales-utilisations-du-sol>

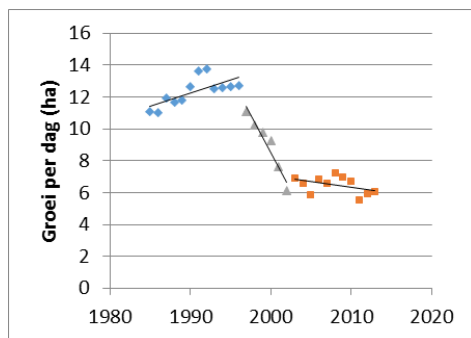
¹⁸ <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0060-Bodemgebruik-in-Nederland.html?i=15-18>

¹⁹ <http://www.lanuv.nrw.de/liki-newsletter/index.php?indikator=8&aufzu=0&mode=indj>

²⁰ Dit cijfer volgt uit de beschikbare tijdsreeks voor Vlaanderen van de FOD economie. Evenwel zal 6 ha/dag een onderschatting zijn vermits de registratie van FOD economie bepaalde vormen van ruimtebeslag niet meerekent.



Figuur 2: Schaalverkenning van de ruimte-inname doorheen de tijd (Bron: Ruimte Vlaanderen)



Figuur 3: Lineaire trends in de evolutie van het ruimtebeslag. Bron: (VITO, 2014 en Kadasterregister)

Het goede nieuws hierbij is dat 6 hectare per dag reeds een halvering betekent van de ruimteconsumptie in de periode 1985-1995. Vanaf 2002 lijkt de sterke afname van het dagelijkse ruimtebeslag, waargenomen na 1997, te vertragen. VITO heeft nagegaan in hoeverre de lineaire trends in de evolutie van het ruimtebeslag correleren met mogelijk verklarende factoren (VITO, 2014). In totaal werden 48 verschillende variabelen onderzocht als potentieel verklarende factor voor de evolutie van het ruimtebeslag.

Demografische veranderingen geven volgens dit onderzoek geen goede verklaring voor de evolutie van het ruimtebeslag. Belangrijke verklarende factoren zijn:

- De trendbreuk in 1997 komt overeen met de goedkeuring van het RSV en de omzendbrief RO97/03 die het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden verstrengde. De versoepeling in 2002 komt opnieuw overeen met de breuk in de steile afname van het ruimtebeslag per dag.
- De evolutie van het ruimtebeslag volgt de evolutie van het aantal verkochte bouwgronden en de gemiddelde oppervlakte van deze bouwgronden. Bepalend hiervoor is de gemiddelde grondprijs van de verkochte bouwgronden. De verschuiving van nieuwbouw naar aanschaf en renovatie van bestaande gebouwen verklaart eveneens de daling van het ruimtebeslag. Bij een stijgend aantal

bouwvergunningen (en verkopen) van appartementen gaat het bijkomend ruimtebeslag dalen. Doordat er steeds minder grote gebouwen worden opgetrokken met slechts één bouwlaag, stijgt het ruimtelijk rendement en daalt het ruimtebeslag.

Ernstige gevolgen

Meerdere toonaangevende bronnen, waaronder de Europese Commissie (European Commission 2012), duiden op de urgentie van een beleidswijziging omwille van belangrijke negatieve effecten van ruimtebeslag. Voornamelijk verharding intensificeert daarbij de gevolgen van de klimaatverandering en vermindert het leveren van ecosysteemdiensten.

- Het verlies aan biodiversiteit, zowel onder- als bovengronds door het verkleinen van leefgebieden en het optrekken van barrières
- Inname van vruchtbare landbouwgronden met gevolgen voor de voedselzekerheid
- De verstoring van de koolstofcyclus, waardoor minder CO₂ in de bodem kan worden opgenomen
- De afname van oppervlakte die waterinfiltratie en waterbuffering in de bodem mogelijk maakt, met effecten zoals: lagere grondwatertafels met meer risico op droogtestress en mogelijke uitputting van zoetwaterreserves, afname van de totale buffercapaciteit van water in de bodem, de verhoging van het risico op overstromingen door hogere piekafvoeren
- De verhoging van het hitte-eiland effect in steden
- Een indirect effect op luchtkwaliteit door aantasting van vegetatie en verlies aan algemene leefkwaliteit voor de mens door ruimteverlies om te recreëren
- Bijkomende kosten voor transportinfrastructuur, nutsvoorzieningen enz.

En wat met de bestemming?

Men zou verwachten dat ruimtebeslag vooral voorkomt in ‘harde bestemmingen’, zones bestemd voor wonen, bedrijvigheid, recreatie, infrastructuur edm. Deze verwachting moet minstens genuanceerd worden. Ongeveer één derde van het ruimtebeslag is gelegen in ‘zachte bestemmingen’, zones bestemd voor landbouw, natuur, bos edm. Dit mag ook niet verwonderen, ook landbouwgebouwen of serres zijn immers ruimtebeslag. En daarnaast zijn er zonevreemde gebouwen.

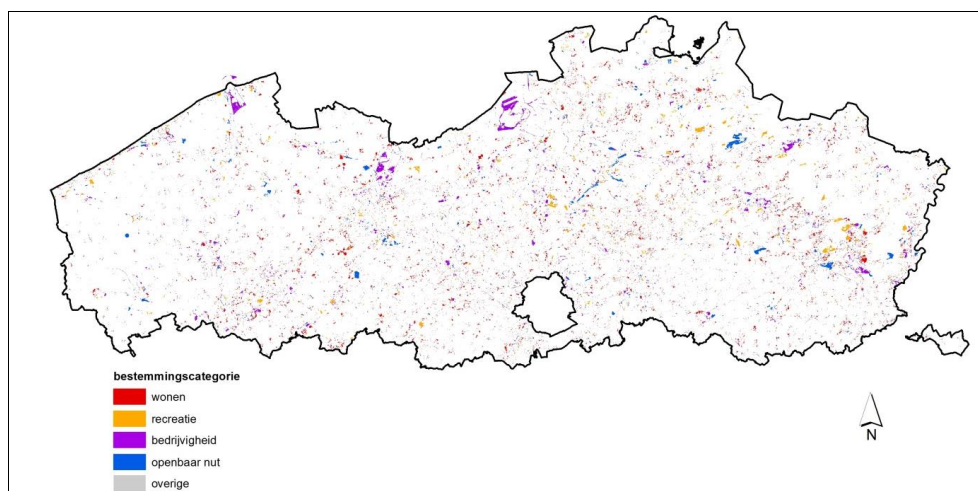
Oppervlakte (ha)		Landgebruiksk kaart		Totaal
		Ruimtebeslag	Niet ruimtebeslag	
Ruimteboekhouding RSV (2014)	‘Harde’ bestemming	294.300 (21,7%)	78.900 (5,8%)	374.200 (27,5%)
	‘Zachte’ bestemming	150.300 (11,0%)	835.500 (61,5%)	985.800 (72,5%)
Totaal		444.600 (32,7%)	914.400 (67,3%)	1.359.000

Figuur 4: Bestemmingscategorieën in de ruimtebegroting versus ruimtebeslag. Bron: (VITO, 2016)

Het is opmerkelijk dat bijna 79.000 ha harde bestemmingen geen ruimtebeslag kennen. Dit cijfer weerspiegelt²¹ het juridisch aanbod in woonbestemmingen, bedrijventerreinen, recreatiegebieden, gebieden voor openbaar nut, edm. In 2014 toonde het register onbebouwde percelen circa 42.000

²¹ Het werkelijke juridisch aanbod aan harde bestemmingen ligt hoger. De reden is dat dit cijfer enkel terreinen meeneemt zonder ruimtebeslag. Terreinen met ruimtebeslag, zoals bijvoorbeeld een voetbalveld in een (niet bebouwd) woongebied, worden dus niet meegerekend, alhoewel ze strikt genomen als juridisch aanbod wel ontwikkelbaar zijn.

hectare juridisch aanbod voor wonen, oftewel ongeveer 600.000 bouw mogelijkheden (Ruimte Vlaanderen, 2014).



Figuur 5: 'Harde' bestemmingen zonder ruimtebeslag. Bron: (VITO, 2016)

Bovenstaande kaart (Figuur 5) geeft weer op welke locaties in Vlaanderen harde bestemmingen liggen zonder ruimtebeslag. Behalve enkele concentraties in havengebieden, wijzen deze sproeten op het aartsmoeilijke vraagstuk welke van deze zones goed gelegen zijn om in de toekomst in aanmerking te komen om te ontwikkelen. In de hypothese dat al deze zones ontwikkeld zouden worden, zou het ruimtebeslag in Vlaanderen van 32,7% kunnen stijgen tot bijna 40%.

Welke kansen zijn er om Vlaanderen te transformeren?

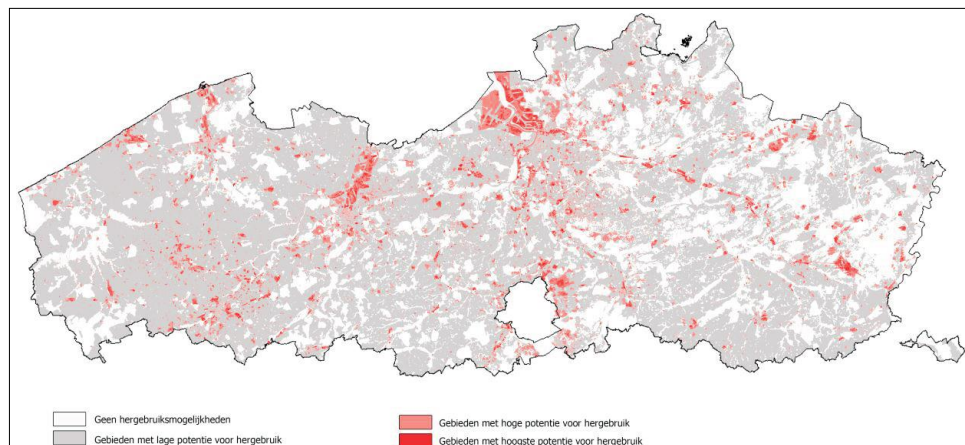
Het kan niet de bedoeling zijn om alsmat verder uit te breiden in de nog vrijliggende harde bestemmingen. Maar waar liggen de kansen tot transformatie in het huidige ruimtebeslag? Waar kan je intensivering doen? Waar aan verweving of hergebruik?

Door een veelheid aan (niet-compatibele) inventarissen is vandaag het (kwantitatief) beeld met kansen op vlak van hergebruik, verdichting of verweving erg versnipperd (Universiteit Antwerpen, 2013). Enkele voorbeelden: De Vlaamse regionale indicatoren (VRIND, 2015) geven volgende inventarisatie: 2.500 leegstaande bedrijfspanden (1.930 ha), 20.218 woningen geregistreerd als leegstand. De inventaris van bedrijventerreinen bevatte op 1 mei 2015 10.596 ha ongebruikt bedrijventerrein in Vlaanderen²². Kennis over leegstaande kantoren is verspreid over vastgoedmakelaars. De studie kennisnetwerk detailhandel²³ (Interprovinciale studie detailhandel) stelt dat 930.000 vierkante meter winkelvloeroppervlakte leegstaat, wat overeenkomt met 7,4% van de totale winkelloppervlakte in Vlaanderen. Loris (2016) geeft aan dat het intensiveren van supermarktsites de volledige woonbehoefte voor Vlaanderen voor de komende 10 jaar kan opvangen.

²² Dit betreft meerdere types van ongebruikte terreinen: 1.638 ha leegstande gebouwen, 1.795 actief aanbod, 1.858 ha reservegronden, 378 ha reservegronden van ontwikkelaars, 522 ha in ontwikkeling, 4.404 ha tijdelijk niet realiseerbare gronden. Daarnaast zijn er 2.277 ha bedrijventerreinen die een afwijkend gebruik kennen.

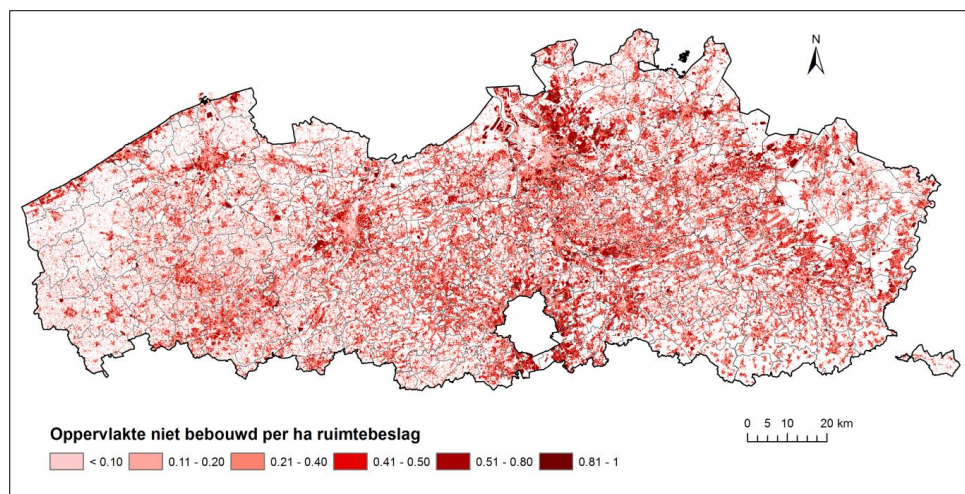
²³ <http://www.detailhandelvlaanderen.be/onderzoek/interprovinciale-studie-detailhandel-feitenfiches-0>

Tritel (2012) toonde dat de komende decennia in heel Vlaanderen ongeveer 134.000 ha in aanmerking komen voor hergebruik. Dit is ruwweg één tiende van het grondgebied van Vlaanderen.



Figuur 6: Gebieden met potenties voor hergebruik. Bron: (TRITEL, 2012)

VITO (2016) ontwikkelde indicatoren voor ruimtelijk rendement. De indicatoren geven een Vlaanderenbreed inzicht in kansen tot transformatie. Wat te denken bijvoorbeeld van een nauwkeurig kaartbeeld dat de gemiddelde hoogte van gebouwen weergeeft? Dit soort informatie zou kansen kunnen tonen voor hoger bouwen. Of een kaart die de oppervlakte niet-bebouwde ruimte aangeeft in het ruimtebeslag. Daaruit volgen mogelijk kansen voor verdichting of groenblauwe dooradering.

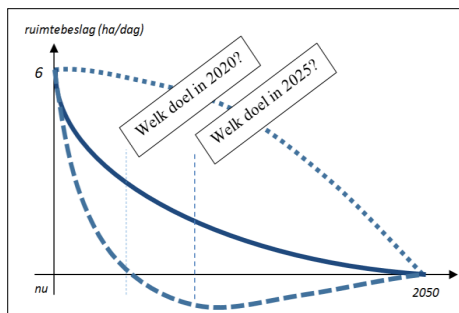


Figuur 7: Oppervlakte niet-bebouwd per hectare ruimtebeslag (Bron: VITO, 2016)

Welke ambities voor het verhogen van het ruimtelijk rendement?

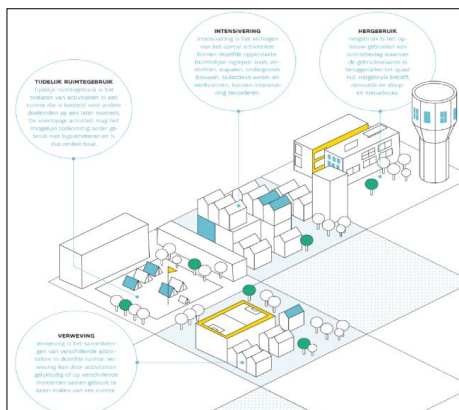
Om de dagelijkse ruimte-inname te verminderen, is een breed pallet aan initiatieven nodig die een hoger ruimtelijk rendement stimuleren. Hoe hoger de lat ligt in die initiatieven, hoe succesvoller de transformatieslag die onontbeerlijk is voor Vlaanderen. Op het partnerforum spraken deelnemers zich daarover uit.

Pad van verlichting



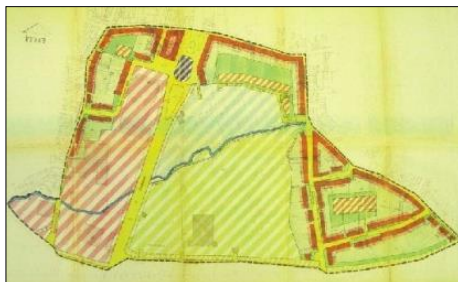
Partners uiten eensgezind de wens om onze dagelijkse ruimte-inname van 6 hectare per dag te laten dalen naar nul. Ambities daarin verschillen. Volgens sommigen ligt de lat pas voldoende hoog als we zo snel mogelijk een toestand bereiken waarin bestaand ruimtebeslag wordt weggenomen (onderste curve). Vele partners koppelen ambitie en haalbaarheid. Ze kiezen de middencurve met scherpe doelen in 2020 en 2025. De bovenste curve heeft nauwelijks aanhang.

Creativiteit



Partners zijn zeer creatief in het bedenken van innovatieve oplossingen. Vele ruimtelijke vormen lenen zich om het ruimtelijk rendement te verhogen: het hergebruiken van ruimte, het intensiveren van ruimtegebruik (bijvoorbeeld door te stapelen), het verweven van functies (bijvoorbeeld door medegebruik van ruimte) of tijdelijk gebruik. Partners vertalen dit naar nieuwe woningtypologieën, onderbezette gebouwen aanpakken, verplichte minimumhoogtes, co-housing, wonen boven winkels, gedeelde tuinen enz.

Reset



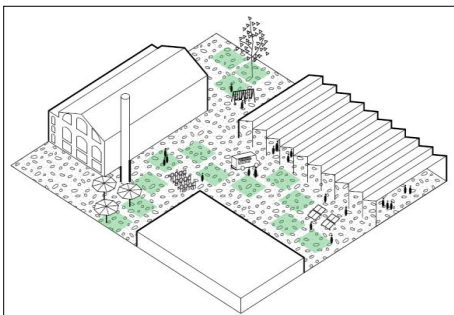
De tweespalt tussen het vergunningenbeleid en scherpe principes in een BRV, is vele partners een doorn in het oog. Ze vragen tevens een level playing field tussen de 'moeilijke' verdichtingsprojecten en de 'gemakkelijke' uitbreidingsverkevelingen. De vraag naar het meer flexibel toepassen van verouderde plannen en voorschriften houdt aan. De verwachtingen zijn ook hoog gespannen ten aanzien van ruil, verhandelbare rechten, lasten enz.

Ruimtelijke geletterdheid



Onbekend is onbemand. Ruimtelijk rendement moet ingebed geraken in onze leefcultuur. Het vereist langdurige en volgehouden inspanningen in bewustwording. Verschillende doelgroepen zijn herkenbaar: vakverenigingen, beroepsopleidingen, (lager en middelbaar) onderwijs, politici, stedenbouwkundig ambtenaren, projectontwikkelaars, bouwsector, ondernemingen en de burger (Bogdan & Van Broeck Architects, 2014). En waarom geen televisiesoap hierover?

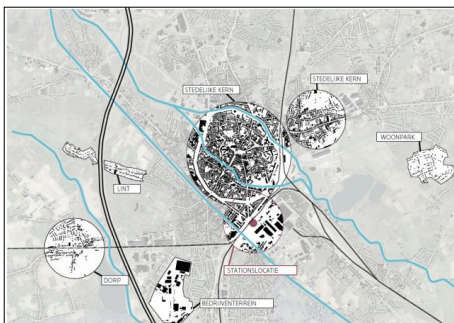
Steeds beter



Partners benadrukken dat rendementsverhoging niet mag leiden tot minder ruimtelijke kwaliteit. Iedere rendementsverhoging heeft recht op maatwerk, dat kijkt tot buiten de grenzen van het eigenlijke project en met participatieve inbreng. Om onleefbare verdichting te voorkomen moet een evenwicht gevonden worden met groenblauwe dooradering. Overtollige verharding dient vermeden. Hiervoor bestaan heel wat goede richtlijnen en voorbeelden (Agentschap Natuur en Bos, 2016). Ontwerpend

onderzoek zoals in Labo XX (Stad Antwerpen, 2014) kan helpen om het beste evenwicht te vinden.

Vele gezichten



Partners erkennen dat ruimtelijk rendement niet overal in Vlaanderen hetzelfde mag betekenen. Een stationsomgeving is niet hetzelfde als een lint. Ze vragen heldere criteria op basis van de principes uit het BRV, zoals bereikbaarheid met openbaar vervoer, de nabijheid van voorzieningen, de waarde van de open ruimte enz. Die criteria moeten uitmaken wat er op een bepaalde plaats kan. Ze zullen tevens aangeven welk deel van het juridisch aanbod slecht gelegen is.

Wie wil meehelpen?

Een omslag in het ruimtelijk beleid vraagt de inzet van vele partners. Een hoger ruimtelijk rendement kan een overheid niet alleen bereiken. De ruimte wordt immers dagelijks gemaakt in allerlei projecten. En collectiviteit is in onze context van eigendomsversnippering vaak een essentiële voorwaarde om het ruimtelijk rendement te verhogen. Dus vele ruimtemakers moeten over de streep getrokken worden om mee te helpen aan het effect dat we gezamenlijk willen bereiken.

Wie mee wil helpen, zal met open armen ontvangen worden!

Referenties

- Agentschap Natuur en Bos. (2016), *Draaiboek Groenplan, richtlijnen bij het opmaken van een lokale groenvisie*, <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/draaiboek-groenplan-richtlijnen-bij-het-opmaken-van-lokale-groenvisie>
- AIV. (2016). *Bodembedekkingsbestanden Vlaanderen, opname 2012*.
- Bogdan & Van Broeck Architects. (2014), *Expertenadvies sensibilisering bouwcultuur en ruimtelijk rendement*, Geraadpleegd op: <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8838/Sensibilisering-bouwcultuur-en-ruimtelijk-rendement-expertenadvies>
- EEA. (2006). *Degree of soil sealing, as a percentage of total land area, in European countries, 2006*. Geraadpleegd op: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/degree-of-soil-sealing-as>
- European Commission. (2012), *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_sealing_guidelines_en.pdf.
- Eurostat. (2012). *Main land cover by land cover type, 2012 (% of total area)*, Geraadpleegd op: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Land_cover_land_use_and_landscape
- Federale overheidsdienst economie – algemene directie statistiek en economische informatie en federale overheidsdienst financiën (kadaster). (2012), *Bebouwde gronden en aanverwante terreinen per gewest voor de periode 1985-2011*. Geraadpleegd op: http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/leefmilieu/geo/bebouwde_gronden/
- Loris I., & Van Daele W. (2012). *Twaalf voetbalvelden per dag. Ruimte*, 4(15).
- Loris I. (2016). *Super(woon)markten, Transformatie van supermarktsites naar aantrekkelijke woonmilieus, Paper voor de plandag 2016*.
- Ruimte Vlaanderen. (2016). *Partnerforum BRV - 18 februari 2016, Gent, verslag*. Geraadpleegd op: <http://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/BeleidsplanRuimte/PartnerschapBRV/Partnerforum>
- Ruimte Vlaanderen. (2015). *Werktekst voor het Witboek BRV. Samen aan de slag voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling*. Geraadpleegd op: https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/BRV/Witboek_BRV_werktekst.pdf
- Ruimte Vlaanderen. (2014). *Nog 600.000 bouwmogelijkheden beschikbaar in Vlaanderen*. Geraadpleegd op: <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Papers/articleType/ArticleView/articleId/8758/Over-woonaanbod-woonomgeving-en-woonstijlen>
- Stad Antwerpen. (2014). *Labo XX. Kiezen voor de twintigste-eeuwse gordel*. (Lorquet A. Ed.).
- TRITEL, UGENT. (2012). *Slim ruimtegebruik door hergebruik en omkeerbaar ruimtegebruik*, <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8570/Slim-ruimtegebruik-door-hergebruik-en-omkeerbaar-ruimtegebruik>
- Universiteit Antwerpen. (2013), *Leegstand en herbestemming, Inventariserend onderzoek naar beleid en maatregelen*, <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/2012-2016/demografieencapaciteit/Pages/leegstandenherbestemming.aspx>
- VITO NV (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek). (2016), *Tussentijds rapport, Indicatoren Ruimtelijk rendement*
- VITO NV (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek). (2015), *referentietask 20 (VITO): ruimtelijke ordening - ruimtemodel Vlaanderen – rapport indicatoren ruimtelijk rendement*
- VITO NV (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek). (2014), *Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag*, Geraadpleegd op: <http://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8800/Verklarende-factoren-in-de-evolutie-van-het-ruimtebeslag>
- VRIND (Vlaamse regionale indicatoren). (2015) Geraadpleegd op: <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/2015-10-09-vrind2015.aspx>

Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming onder de Omgevingswet

Wim Tijssen

Stellingen

1. Als vanaf 2018 de Omgevingswet geestverruimende middelen legaliseert, dan gaat het helemaal goed worden met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
2. In het veelvuldig gebruik van geestverruimende middelen schuilt het gevaar van bewustzijnsvernauwing.
3. Geestverruiming door toepassing van de werkwijze van Strategisch Omgevingsmanagement samen met de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan in vergelijking met het bestemmingsplan, is een brisante cocktail.
4. Level playing field van de verschillende beleidsterreinen onder moeders paraplu van de fysieke leefomgeving, is gelijk te stellen met een schip zonder kapitein.
5. Van ruimtelijke ordening onder de Wet ruimtelijke ordening naar fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet, is van de regen in de drup

Gemeente Tilburg
Postbus 90155
5000 LH Tilburg

wim.tijssen@tilburg.nl

Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming onder de Omgevingswet

Het probleem! Met de hakken in het zand

Op de drempel van de millenniumwisseling publiceert Bregman zijn proefschrift 'Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering'. In Binnenlands Bestuur van 21 mei 1999 vindt een bespreking hiervan plaats. Aansprekend citaat hieruit: "Door al deze initiatieven is het planstelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), dat een integrale afweging mogelijk zou moeten maken van sectorale belangen binnen het besluitvormingskader voor ruimtelijk relevante beslissingen steeds 'leger' geworden..... De vraag is echter of de beleidssectoren, die zich de afgelopen jaren aan het planstelsel van de WRO hebben weten te onttrekken, zo gemakkelijk de weg terug naar de WRO willen inslaan".

Onder de titel 'Haalt de WRO 2015' wordt in Ruimtelijke Verkenningen van 1993, het jaarboek van de voormalige Rijksplanologische Dienst (RPD), de opmaat voor deze discussie gegeven. De in dit artikel opgenomen analyse van de WRO naar sterke en zwakke punten, concludeert als sterk punt van de ruimtelijke ordening dat dit niet het opleggen van de wil is, maar de uitkomst van een wegingsproces.

Hoezo sterk punt? In een onbewaakt ogenblik maakte het kabinet Kok II (1998-2002) dankbaar gebruik van deze 'sterke' positie van de ruimtelijke ordening door de presentatie van de zogenaamde 'houtschoolschets' als rechtstreekse uitwerking van afspraken uit het regeerakkoord. Hierna was het aan het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) om de sectorale keuzes uit deze schets te reframen als het resultaat van een zorgvuldig integraal wegingsproces in het verdere proces van de totstandkoming van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (de Stoeptegelnota in de volksmond)!

De uiterst ongemakkelijke positie van de ruimtelijke ordening ten opzichte van de andere beleidsterreinen fysieke leefomgeving wordt treffend onder woorden gebracht door de Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, naar haar voorzitter in de wandelgangen de commissie Duivesteijn genoemd. In het tijdschrift Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening van 2005, nummer 1 wordt hierover opgemerkt: "Mochten ze (= de aanbevelingen van de commissie Duivesteijn) worden overgenomen, dan leidt dit tot een aanzienlijke positieverbetering voor de ruimtelijke ordening. De commissie wil bijvoorbeeld af van de huidige procedure voor grote infrastructuurprojecten volgens de Tracéwet. Deze procedure heeft de positie van de nationale ruimtelijke ordening ernstig ondergraven door het primaat in de besluitvorming bij Verkeer en Waterstaat (V&W) te leggen Als het gaat om integrale ruimtelijke afwegingen moet het voortouw bij VROM liggen. Het Ministerie van V&W heeft enkel het voortouw als het gaat om het ontwikkelen en tot uitvoering brengen van projecten". Al enkele jaren eerder en wel in 2000 komt de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in andere bewoordingen tot een vrijwel gelijklopende conclusie in het zogenaamde Position Paper WRO: "De ruimtelijke ordening heeft als pretentie als facetbeleid alle beleidsterreinen op hun ruimtelijke aspecten te beoordelen. Inmiddels hebben de sectoren het initiatief overgenomen en de ruimte in al zijn facetten vanuit het sectorenbelang geordend in plaats van een claim op de ruimte te leggen". In juridische termen wordt dit 'relationele' probleem van de ruimtelijke ordening met de 'anderen' met de mantel der liefde toegedekt onder de noemer twee- of meersporigheid. De verschillende beleidsterreinen op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben hun eigen wet- en regelgeving (en sommige beleidsterreinen zelfs hun eigen universiteit en departement!) en hebben daarmee zelfstandig

bestaansrecht ten opzichte van elkaar. 'Soevereiniteit in eigen kring' naar Abraham Kuyper, maar dan anders; i.c. de beleidsterreinen van de fysieke leefomgeving ten opzichte van elkaar. In theorie zou het primaat bij de WRO moeten liggen als integrerend kader waarbinnen de ruimtelijke claims van de beleidssectoren tegen elkaar en tegen de kwaliteiten van het plangebied afgewogen moeten worden op grond waarvan een ruimtelijke keuze wordt gemaakt met als criterium 'goede ruimtelijke ordening' waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Zie hier het leerstuk van integraal versus sectoraal beleid naar de ideeën van de commissie de Wolff uit 1970.

Voor Jan Pronk is dit alles, deze positie van de ruimtelijke ordening, aanleiding geweest om zijn functie als minister van Ruimtelijke Ordening te herdopen in minister van Ruimtelijke Aanpassing (Position Paper WRO; VNG 2000). Of in andere bewoordingen van gelijke strekking: VROM weegt en wikt en V&W beschikt door al dan niet middelen beschikbaar te stellen. Maar niet alleen V&W overigens, maar ook de andere collega-departementen fysieke leefomgeving zoals LNV enz. zijn hier debet aan en maken dankbaar gebruik van de zogenaamd 'sterke' positie van het departement VROM ten opzichte van de andere departementen.

De oplossing? Met de kop in het zand

Al in 1995 worden door de RPD de eerste contouren geschetst van oplossingsrichtingen voor de als zodanig aangeduide hardnekkige kwesties in het planningstelsel en wel met de studie 'Het ruimtelijk planningstelsel; een bestuurlijk perspectief'. Tussen haakjes: met een klein beetje goede wil overigens en tussen de oogharen door lezend is hierin ook al de Omgevingswet (Ow) traceerbaar. Als voorbeeld: het gemarkeerd principebesluit, dat bindend is voor het vervolg. Zie hier de Elverding-aanpak avant la lettre als basis voor het projectbesluit onder de Ow!

Wat opvalt is dat de ongemakkelijke verhouding van de ruimtelijke ordening met de 'anderen' en de reden waarom Jan Pronk zichzelf betitelt als minister van Ruimtelijke Aanpassing in deze studie over het planningstelsel buiten beschouwing blijft. De onder andere op deze studie terug te voeren wetswijzigingen van de WRO/Wro van respectievelijk 2001 en 2008 stonden met name in het teken van de aanhalen van de banden van rijk en provincie ten nadele van de gemeente en dit dan ondanks het alom geprezen principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat; onder de Ow als subsidiariteit aangeduid. Als voorbeelden mogen gelden de concrete beleidsbeslissing uit 2001 en de rechtstreeks werkende regels uit 2008. Hoewel de wijziging in 2008 het bestemmingsplan weer centraal heeft gesteld, heeft dit enkel en alleen betrekking op de relatie van het bestemmingsplan met het voormalige artikel 19 WRO als het gaat om de doorlooptijd van beide instrumenten en niet op de 'relationele' problemen van de ruimtelijke ordening met de aanverwante beleidsterreinen. Een verder uitholling zoals hiervoor gememoreerd door Bregman is meer bewaarheid geworden met als meest aansprekend voorbeeld de steeds verder aangescherpte Tracéwet uit oorspronkelijk 1993, maar ook de Spoedwet wegverbreding (2003), Crisis- en herstelwet (2010) enz. waarmee de WRO verder opschuift naar de marge van de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. De al wat moeizame LAT-relatie wordt alleen nog maar ongemakkelijker voor de ruimtelijke ordening.

Direct gevolg hiervan is dan ook dat de wetswijzigingen van 2001 en 2008 te typeren zijn als een in zichzelf gekeerd VROM-feestje waarbij de buitenwacht, lees de collega-departementen fysieke leefomgeving, angstvallig buiten de deur werd gehouden. Dit om niet nog meer grond te geven aan de door de commissie Duivesteijn geschetste karakteristiek waarbij VROM steeds meer en verder het onderspit moet delven. Dat deze marginalisering uiteindelijk, maar in een totaal ander jasje, toch zijn beslag zou krijgen, lag op dat moment nog in het verschiet en werd een feit met de introductie van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (MinIenM) bij de vorming van het gedoogkabinet Rutte-Verhagen in 2010. Dat Duivesteijn het gelijk aan zijn zijde had, blijkt uit het ROMagazine van 2011, nummer ½ waarbij de CDA-fractie ten tonele wordt gevoerd bij monde van zijn woordvoerder Ger Koopmans: "..... was VROM in de praktijk van de Kamer vaker een hardnekkige tegenstander dan medestander"..... Een kwestie van verschil in perceptie: als je weet dat je al op voorhand wordt gepasseerd, dan past je slechts de rol van 'tegenstander' om bewerkstelligd te krijgen een volgende keer überhaupt wél te worden gehoord. Hoe opvallend anders is op dat moment de opvatting van een gewezen VVD-minister van VROM Sybilla Dekker in Building Business van 29 oktober 2012: "maak van ruimte weer integratiekader voor wonen, werken, infrastructuur, natuur en water. Met nieuw elan".

Deze schermutselingen resulteren in (bijna-)patstellingen op straffe van gezichtsverlies voor een of meerdere beleidsterreinen als water in de wijn wordt gedaan om tot een oplossing te komen. Men houdt elkaar in een houtgreep. Daarbij komt dat de eigenstandigheid van de beleidsterreinen ten opzichte van elkaar verder geaccentueerd wordt door de jurisprudentie van de bestuursrechter in Den Haag waarbij ongemakkelijke juridische onderscheiden worden gemaakt tussen bijvoorbeeld emissie- en immissienormen waarmee gekunsteld wat handen en voeten wordt gegeven aan de verhouding tussen respectievelijk het milieu- en het ruimtelijk beleid. Voeg daarbij ook het gegeven dat de 'gemiddelde' collega's ruimtelijke ordening van het type drs. zijn en de collega's van milieu van het type ir./ing., en de 'tegenstellingen' vallen op hun plaats. Voeg daarbij tenslotte nog het gegeven dat de wijze waarop de beleidsterreinen georganiseerd en ingericht zijn totaal verschillend is met als voorbeeld de kwalitatieve doelstellingen van de ruimtelijke ordening (met verweving als centraal begrip) versus de kwantitatieve doelstelling van het milieubeleid (met scheiding/ zonering als centraal begrip), en de grondslag is gelegd voor een schisma als logisch vervolg op de ongemakkelijke LAT-relatie, tenzij op wetgevningsniveau wordt ingegrepen.

Afbeelding 1: Tweesporigheid ruimtelijke ordening <-> milieu



Bron: Ruimtelijke ordening versus milieubeleid; Geert Francke c.s./2010

Met dank aan de 'student-dichters' Geert Francke, Dominique van der Hoeven en Erik Jacobs, onderstaande rijmelarij -afbeelding 1- als samenvatting in een notendop. Het is de inleiding op een werkstuk over de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid, studiejaar 2009-2010 aan Bestuursacademie Zuid Nederland te Tilburg.

De oplossing! Stad en Milieu als start

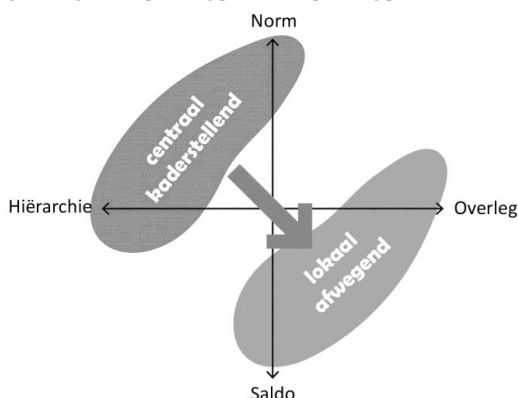
Een eerste serieuze poging om de ruimtelijke ordening en de andere beleidsterreinen fysieke leefomgeving op elkaar betrokken te krijgen was het uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991) stammende instrument van het ROM-gebiedenbeleid. Het jargon van de ruimtelijke ordening is vanaf dat moment verrijkt met het concept van de diagonale planvorming. Niet alleen een integratie van beleidsterreinen op de horizontale as van de verschillende beleidsterreinen maar gelijktijdig ook een verticale integratie op de as van de 3 bestuurslagen rijk, provincie (regio) en gemeente. Dit instrument gaat inmiddels door het leven als gebiedssturing als verbijzondering van netwerksturing.

Poging twee is het Stad- en Milieuproject toegespitst op de samenwerking tussen de ruimtelijke ordening en specifiek het milieubeleid als een van de (andere) samenstellende onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het project is gestart als Experimentenwet (1998) en later gepromoveerd tot Interimwet (2006) en is vanaf 2010 in zekere zin voortgezet met de Crisis- en herstelwet als het prominente neefje van Stad en Milieu. Aanleiding voor dit project was onder andere het beleid van de compacte (later complete) stad met het ABC-vestigingsbeleid en de daarmee gepaard gaande herontwikkeling van de stations- en/of spoorzones. Milieugevoelige (kantoorwerkgelegenheid) en milieubelastende functies (vervoer gevaarlijk stoffen per rail) zaten figuurlijk in elkaars milieuplanologisch vaarwater met de eerder aangehaalde schermutselingen en dreigende patstellingen tot gevolg. Aangrijpingspunt van Stad en Milieu is de ruimtelijke noch de milieukwaliteit maar de omgevingskwaliteit als *traite d'union* van beide afzonderlijke kwaliteiten. Hiertussen kan uitwisseling ((saldobenedering)) plaatsvinden als er maar onder de streep van omgevingskwaliteit zwarte cijfers kunnen worden geschreven. Als voorwaarde voor de toepassing geldt het doorlopen van de volgende stappen:

- stap 1: het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke plan vorming integreren van milieubelangen, alsmede het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen;
- stap 2: het optimaal benutten van de ruimte binnen bestaande regelgeving en
- stap 3: het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak, als met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit worden bereikt.

Over deze ontlukende symbiose door toedoen van het ROM-gebiedenbeleid / Stad- en Milieuproject heeft de Roo een lezenswaardig artikel geschreven met als kop 'Planning per se, planning per saldo (1999) in het ROM-magazine (nummer 7/8) van dat jaar. Om samen als ruimtelijk beleid plus milieubeleid te kunnen optrekken, is het noodzakelijk dat in de kwadranten die opgespannen kunnen worden tussen de begrippenparen norm en hiërarchie enerzijds en waar anderzijds respectievelijk saldo en overleg tegenover staan, het milieubeleid zich beweegt van norm en hiërarchie (centraal kaderstellend) naar saldo en overleg (lokaal afwegend): afbeelding 2. Van de andere kant is het zaak dat het ruimtelijk beleid het milieubeleid van meet af aan in het afwegingsproces van de ruimtelijke ordening betreft op een overeenkomstige wijze als alle overige af te wegen belangen hierbij betrokken worden: level playing field en niet een stiefmoederlijker aandacht voor 1 (economische) of enkele belangen. Illustratief voor deze veranderende opvatting over het milieubeleid in algemenere zin is het externe veiligheidsbeleid: het plaatsgevonden risico representeert hiërarchie en norm c.q. het traditionele milieudenken en het groepsgebonden risico is de manifestatie van saldo en overleg c.q. het moderne milieudenken.

Afbeelding 2: Van planning per sé naar planning per saldo



Bron: *Planning per sé planning per saldo*; Gert de Roo/1999

Intermezzo. Met dit kwadrantenmodel van de Roo is ook de door de Ow voorgestane paradigmawisseling -van beleid naar gebied- te duiden: niet meer centraal kaderstellend i.c. het beleid staat centraal, maar lokaal afwegend i.c. het gebied staat voorop. In andere bewoordingen is dit ook vervat in de ondertitel van de Ow: ruimte voor ontwikkeling (lokaal afwegend) met waarborgen voor kwaliteit (centraal kaderstellend).

In het kielzog van het project Stad en Milieu maar wel op de voor de bestuursrechter gebruikelijk gepaste afstand qua tijd, slaat ook de bestuursrechter in Den Haag een andere weg in wat betreft de jurisprudentie over de onderlinge afstemming van het ruimtelijk en het milieubeleid. Na de wetswijziging van 2008 -van WRO naar Wro- vindt een geleidelijke inwisseling plaats van het criterium 'goede ruimtelijke ordening' voor het criterium 'goed woon- en leefklimaat'. Daarmee worden de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en het milieu ook in juridisch opzicht verder op elkaar betrokken, naast de meer beleidsmatige afstemming via het Stad- en Milieuproject. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de jurisprudentie over de evenementenvergunning (ABRSt: 26-11-2014 ECLI:NL:RVS:2014:4244) en dan toegespitst op de plek van het evenement, maar ook wat betreft de geluidszonering van bedrijfsterreinen tot en met het vastleggen van diersoorten (ABRSt: 22-10-2014 ECLI:NL:RVS:2014:3763) enz. Het criterium woon- en leefklimaat mag gezien worden als het voorportaal van het begrip fysieke leefomgeving, het in artikel 1.2 gedefinieerde centrale begrip van de Ow. Van vergelijkbare orde is het werken met voorwaardelijke verplichtingen gekoppeld aan bijvoorbeeld de flexibiliteitsinstrumenten van het bestemmingsplan.

Samenvattend kan kort en bondig kan worden gesteld dat de reikwijdte van het bestemmingsplan na de wetswijziging van 2008 geleidelijk aan steeds breder wordt: van ruimtelijke ordening (WRO) via naar woon- en leefklimaat (Wro) onderweg naar fysieke leefomgeving (Ow).

De oplossing! De doorstart met de Omgevingswet als geestverruimend middel

De Ow met het omgevingsplan (OP) trekt de hiervoor geschetste lijnen uit het Stad- en Milieuproject en de jurisprudentie over de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid in versterkte mate door als een van de te realiseren doelen van de stelselherziening: integratie als een van de sleutelbegrippen van de herziening. Onder de paraplu van het begrip fysieke leefomgeving worden vanaf 2018 niet alleen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid verenigd, maar ook afgaande op

artikel 1.2 van de Ow, bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

De in de Ow frequent gebezigde terminologie van de verruimde reikwijdte van het OP ten opzichte van het bestemmingsplan, door de (verplichte) integratie van fysieke regels die nu nog vervat zijn in verordeningen, kan tegen de hiervoor geschetste achtergrond opgerekt worden van verruimde reikwijdte naar geestverruimende reikwijdte van dit plan. Daarmee wordt het OP een geestverruimend middel; niet alleen overigens het OP op gemeentelijk niveau maar ook de omgevingsvisie (OV) en de omgevingsvergunning (Ov). De Ow staat dan voor een instrumentenkoffer gevuld met geestverruimende middelen op de verschillende bestuurlijke niveaus. De door het Ministerie IenM uitgebrachte 'Inspiratiegids. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' (2015) is hiervan een goed voorbeeld.

Het OP als geestverruimend middel heeft een groot belangrijk voordeel. Hoe meer beleidsterreinen begrepen kunnen worden onder het OP, hoe meer uitruilmogelijkheden er boven de streep zijn en hoe eenvoudiger het is om onder de streep per saldo nog een voldoende te scoren dat wil zeggen een 'goede fysieke leefomgeving'. Het Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) is een beproefde werkwijze om deze uitruilmogelijkheden in beeld te brengen. Of in de opvatting van Friso de Zeeuw; "maak een feestje uit tegengestelde belangen" (Persbericht Zwolle 17 april 2009). Zijn uitspraak in verband gebracht met burgerparticipatie levert participatie op: het planproces als party. SOM kenmerkt zich in essentie door:

1. 'Omdenken' en wel zoals het ooit is verwoord door Einstein: "We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them" en
2. Het loslaten van standpunten ten gunste van belangen van actoren waarmee de zogenaamde 'gouden driehoek' gaat ontstaan waarbinnen belangen uitgeruild kunnen worden en het planproces zijn eigen Haarlemmerolie organiseert. Als voorbeeld: 100 sinaasappelen kunnen alleen tussen x en y worden verdeeld als x en y niet op hun standpunt blijven staan dat zij ieder voor zich 100 sinaasappelen willen hebben maar als een van beiden aan de ander vraagt waarom hij 100 sinaasappelen wil. Dan blijkt x de geurfabrikant te zijn met een vraag naar de schil en y de sapproducent met een vraag naar het vruchtvlees. Zo kunnen 100 sinaasappelen verdeeld worden tussen x en y waarbij elk 100 sinaasappelen krijgt. Om van standpunten naar belangen te kunnen komen moet het principieel onderhandelen het veld ruimen voor het positioneel onderhandelen en het algemeen belang voor het gemeenschappelijk belang. Het simpelweg stellen van de waaromvraag bij een ingenomen standpunt geeft als antwoord het belang van de actor als vertrekpunt voor de belangenafweging waarmee aldus aan de schermutselingen een einde komt en dreigende patstellingen voorkomen kunnen worden.

De oplossing! Onder invloed verkerende organisaties!

Nu de Ow met het OP de basis heeft gelegd voor een gereedschapskist vol met geestverruimende middelen is een belangrijke eerste stap gezet. Een tweede nog belangrijkere stap moet echter ook gezet worden om de eerste stap tot gelding te kunnen brengen. Het succes van de Ow is voor 20% toe te schrijven aan inhoud en voor 80% aan cultuur, zo is als algemene opvatting op de werkvloer van de fysieke leefomgeving en naar de mening van de verantwoordelijke minister. Dat dit aandeel waarschijnlijk nog hoger ligt, mag blijken uit onderstaande van internet afkomstige afbeelding.

Afbeelding 3: Attitude als Haarlemmerolie

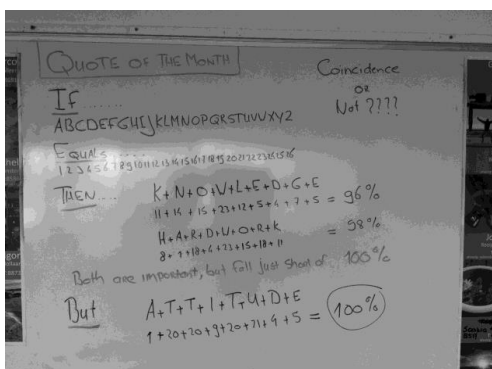


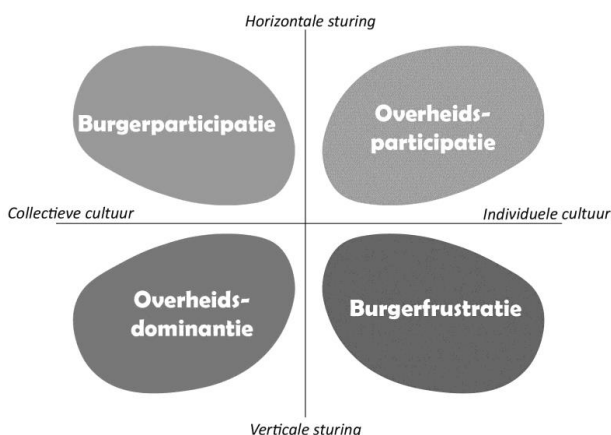
Foto: Michel van Munster

En wat betekent dit dan allemaal voor de legio bij de keten van de fysieke leefomgeving betrokken partijen. Een korte karakteristiek in afbeeldingen en op hoofdlijnen als luchtige afsluiting van deze bijdrage aan de PlanDag2016 Tilburg:

Voor het bestuur

De Ow heeft de niet-juridische term 'vertrouwen' hoog in het vaandel staan. In de algemene Memorie van Toelichting komt deze term 50x voor. De Ow zelf vertaalt vertrouwen met burgerparticipatie. Bij de stemming door de Tweede Kamer over de Ow op 1 juli 2015 was dit een van de weinige onderwerpen waarover de discussie nog is gevoerd naar aanleiding van een overigens door de minister ontraden amendement van D'66. Een stap verder gaat overheidsparticipatie. Vandaag de dag wordt de discussie hierover ten onrechte gevoerd in 'of-of' termen in plaats van in 'en-en' termen; zie afbeelding 4.

Afbeelding 4: Participatievormen



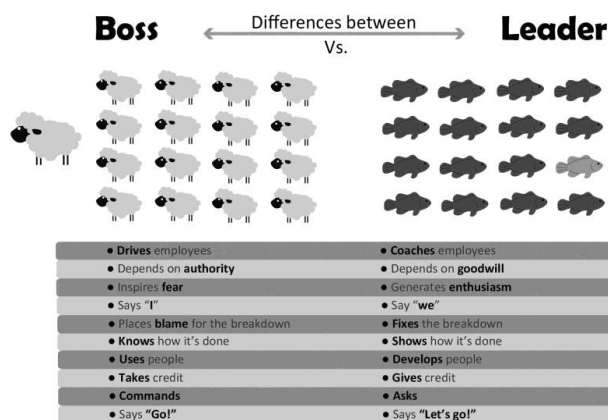
Bron: Overheidsparticipatie; Peter de Rooy/2016

Over de rol van de raad onder de Ow is recent tijdens het praktijkcongres 'Houd het eenvoudig, maak het beter' (Zaandam 2016) een beschouwing gewijd onder het kopje 'Democratische legitimatie: De Raad op straat?' Uit het vraagteken mag opgemaakt worden dat 'De Raad op straat?' (overheidsparticipatie) ook gelezen zou kunnen worden in de betekenis van 'De raad de straat op' (basisdemocratie). Op de keper beschouwd vindt in dit verband het gesprek binnen de fysieke leefomgeving plaats over de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving tegen de achtergrond van de participatiemaatschappij van het zittende kabinet Rutte-Asscher. De Ow biedt een uitgelezen kans om de afstand hiertussen te overbruggen.

Voor het management

Nu er sprake is van verschuivende panelen overheid - samenleving -van tegenover elkaar via naast elkaar naar met elkaar-, kan dit niet zonder consequenties blijven voor de aansturing van organisaties. Een lezenswaardig boekwerkje van 3 juni 2015 is in dit verband het essay van Jirsin Beenhakker onder de titel 'De nieuwe ambtenaar binnen het directiemodel; de tijdbom tikt!'. De gemeente Hollands Kroon is de door Beenhakker geschetste weg al ingeslagen. Citaten uit Intermediair van 9 maart 2016: "wij (= Hollands Kroon) willen dat de inwoner ondernemender en zelfredzaam is. Daar passen geen ambtenaren bij die voor alles toestemming moeten vragen" en "bij Hollands Kroon staat het resultaat van het werk centraal. Het uitgangspunt is: laat mensen doen waar zij goed in zijn, ga uit van vertrouwen en niet van controle. Je creëert zo een community". Als afbeelding:

Afbeelding 5: Baas versus leider



Bron: Internet

Voor de medewerker

Van 'nee, tenzij naar ja, mits' mag ondertussen een platgetreden gemeenplaats zijn maar het spreekt nog steeds boekdelen als het gaat om de gewenste attitude verandering. Voor de beleidsmedewerker betekent dit een rolverandering van specialist naar generalist met procesvaardigheden, voor de vergunningverlener bekend dit een verandering van toetser naar (mede-)ontwikkelaar en voor de medewerker toezicht en handhaving dat niet meer de regel als zodanig maar het doel voorop staat: van output naar outcome. Als afbeeldingen:

Afbeelding 6: Van 'nee tenzij' naar 'ja mits'

<i>Van 'ondanks de organisatie'</i>	<i>Naar 'dankzij de organisatie'</i>
Sectoraal denken	Integraal denken
Statisch	Dynamisch
Passief	Actief
Alleen	Samen
Gesloten	Open
Toelatingsplanologie	Randvoorwaarden planologie
Toetsen initiatieven	Partner in proces
Intern gericht	Extern gericht
Regel	Doel
Risicomijdend gedrag	Lef
Standaard	Creativiteit
Vergunningen	Algemene regels
Vastleggen	Faciliteren

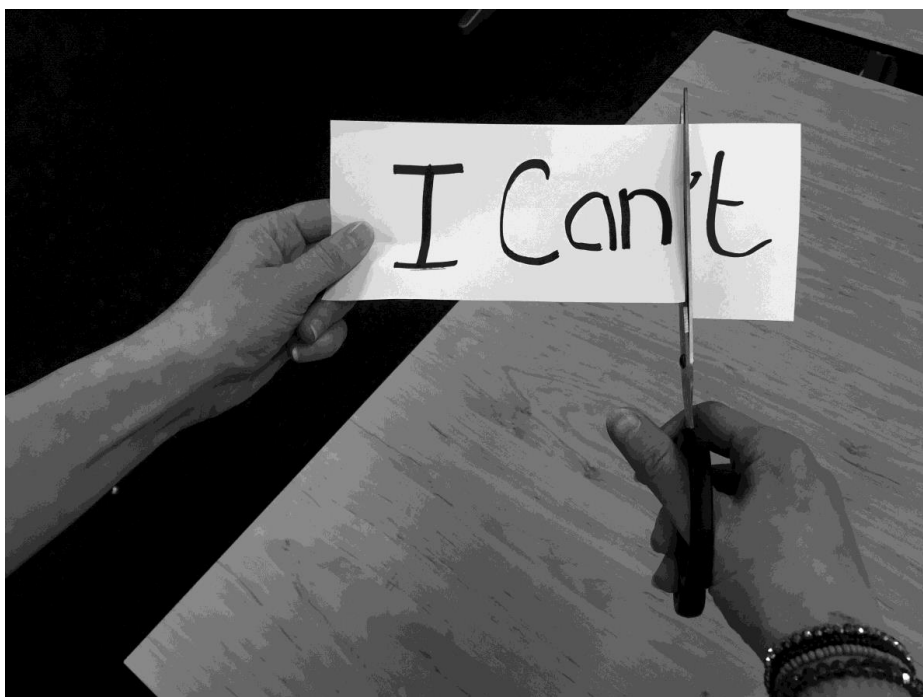


Foto: Michel van Munster

Voor het planproces

Hiervoor is in een ander verband het Stad- en Milieuproject aan de orde gesteld. Een evaluatie van de experimentele fase heeft als belangwekkende conclusie opgeleverd dat van de 25 projecten slechts 3 projecten gebruik hebben gemaakt van stap 3 (=het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak, als met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit worden bereikt) van de Stad en Milieu-aanpak. Het

betreft de gemeenten Den Haag, Arnhem en Vlaardingen waarvan de laatste bij de Raad van State is gesneuveld. Onder de generieke Interimwet stad en milieu is deze ingezette lijn doorgezet. Deze stap 3 wordt intern ambtelijk binnen het ministerie IenM aangeduid als 'geestverruimend middel'; hoe zo een unieke titel voor dit paper? Organiseer het planproces op een andere wijze. Allereerst door alle betrokkenen (level playing field) van meet af aan te laten participeren en 'tegenstander' worden 'medestanders', "problemen worden oplossingen", 'alleen gaat het sneller, samen kom je verder enz. als motto's voor nieuwe planprocessen. En ten tweede door de waaromvraag centraal te stellen in het planproces. Het boven aangehaalde SOM als werkwijze is een geschikt instrument voor de herinrichting van het planproces waarmee de door de Ow voorgestane paradigmawisseling handen en voeten krijgt. De hiermee corresponderende afbeelding ziet er uit als onderstaand:

Afbeelding 7: Van de 'stad maken' naar de 'stad zijn'

	STAD MAKEN	STAD ZIJN
Waarom	Kwaliteit, woningtekorten groei	Kwaliteit, economie, gezondheid internationale positie
Wat	Nieuwbouw in weilanden/ leeggemaakte binnenstedelijke gebieden	Permanent ontwikkelen bestaande stedelijke structuren
Wie	Overzichtelijke gemeente, ontwikkelaars, corporaties	Complexe netwerken van duizenden gebruikers en tientallen investeerders
Hoe	Hink-stap-sprong en planmatig; denken, maken, beheren	Fluide en organisch: al doende leren en strategie en actie afwisselen
Disciplines	Ruimtelijk eerst. Economisch en sociaal later	Economisch, sociaal en ruimtelijk tegelijkertijd, nieuwe verknopingen
Sturing	Overheid heeft leidende rol bij ideevorming en realisatie	Co-creatie en zelforganisatie

Bron: *Flexibele planvorming. Handboek voor publiek ontwikkelen; Platform 31/2015*

En ter afsluiting: en op welke wijze kan de organisatie dan gedrogeerd worden?

Als afsluiting geen tekst, maar een laatste afbeelding waarmee het antwoord wordt gegeven op de in het kopje gestelde vraag:

Afbeelding 8: 'Train and treat well'

**' TRAIN PEOPLE
WELL ENOUGH SO
THEY CAN LEAVE,
BUT TREAT THEM
WELL ENOUGH SO
THEY DON'T WANT TO'**

- Richard Branson -

Transformatie- en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen, kunnen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften deze uitdaging aan?

Een verkenning van de flexibiliteit van bijzondere plannen van aanleg op basis van de data uit het vergunningenregister.

Katleen Vermeiren, Sophie De Mulder, Stijn Vanacker

De goedkeuring van een bestemmingsplan initieert op korte termijn veel (meer) stedenbouwkundige vergunningen in het plangebied dan voordien. Dit is geen onlogische trend vermits een plan op dat moment een aantal ontwikkelingen faciliteert of mogelijk maakt die daarvoor niet mogelijk waren. Bij de oudere plannen valt die dynamiek nadien wat terug om op lange termijn een nieuwe dynamiek vast te stellen, voornamelijk door de toename van renovatievergunningen.

Uit het verloop van de afgeleverde vergunningen blijkt niet onmiddellijk dat gedetailleerde voorschriften tijdsgebonden zijn en nieuwe maatschappelijke uitdagingen hinderen. Ook zien we dat er renovatiedynamieken in BPA's vastgesteld kunnen worden.

De uitdaging voor het beleid ligt in het gebiedsgericht faciliteren van ontwikkelingen in verouderde plannen in functie van ruimtelijk rendement. Een opheffing van oude plannen en hun voorschriften zou de vraag naar gebiedsgericht werken en overkoepelende visie niet beantwoorden.

Departement Ruimte Vlaanderen
Afdeling Onderzoek en Monitoring
Koning Albert II-laan 19 bus 12, 1210 Brussel
katleen.vermeiren@rwo.vlaanderen.be
sophie.demulder@rwo.vlaanderen.be
stijn.vanacker@rwo.vlaanderen.be

Transformatie- en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen, kunnen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften deze uitdaging aan?

Een verkenning van de flexibiliteit van bijzondere plannen van aanleg op basis van data uit het vergunningenregister.

Inleiding en afbakening van de onderzoeksvraag

Iedere dag komt er vijf à zes hectare aan bebouwde oppervlakte bij in Vlaanderen (Van Broeck, e.a., 2014; Poelmans, e.a., 2014) en met 25% bebouwde oppervlakte is Vlaanderen één van de koplopers in Europa (Poelmans, e.a.). Dit hoog percentage aan bebouwde oppervlakte heeft duidelijk een maatschappelijke kost: gefragmenteerd woonweefsel, mobiliteitsproblemen, waterproblematiek, dalende biodiversiteit,... (Van Broeck, e.a.). Het is dus vanzelfsprekend dat er geprobeerd moet worden om het dagelijks bijkomende ruimtebeslag of de ruimte die ingenomen wordt door onze nederzettingen te verminderen. Het ruimtelijk rendement in Vlaanderen moet verhogen: de al ingenomen ruimte moet efficiënter en zorgvuldiger gebruikt worden. Het Departement Ruimte Vlaanderen bereidt een Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen voor en hierin wordt het beleidskader “Ruimtelijk Rendement” opgenomen. Deze term is ook terug te vinden in het regeerakkoord van de Vlaamse regering en in de beleidsnota van minister Schauvliege. Langzaam maar zeker gaat het minder over uitbreiding van het ruimtebeslag en meer over het transformeren van de al ingenomen ruimte. De vraag is dan welke instrumentenmix hiervoor nodig is. Kunnen onze huidige instrumenten een antwoord bieden aan die overgang van uitbreiding naar transformatie? En wat met oude instrumenten, zoals bijzondere plannen van aanleg (BPA's)? Deze zijn erfstukken uit een vorige regelgeving en hoewel er geen nieuwe BPA's kunnen gemaakt worden, bestaan ze nog en kunnen er rechten uit geput worden.

Deze paper richt zich precies op die oude BPA's. Welke ontwikkelingen laten ze toe? Kunnen ze de uitdaging van transformatie aan? Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden en een doordachte methodiek is hiervoor nodig. Daarom legt deze paper vooral de nadruk op de methodiek. De weergegeven, eerste resultaten dienen eerder om de methodiek te staven, dan om sluitende conclusies te trekken.

De onderzoeksvraag kan gevat worden door de vergunningen te analyseren die afgeleverd zijn binnen BPA's. De vergunningen binnen de BPA's geven namelijk een bepaalde dynamiek weer. Wanneer er minder aanvragen zijn nadat een BPA werd goedgekeurd, kunnen we ervan uitgaan dat het BPA bepaalde ontwikkelingen heeft tegengehouden. Wanneer er méér aanvragen zijn, kan er juist besloten worden dat het plan een bepaalde ontwikkeling heeft gestimuleerd. Dus niet enkel het aantal vergunningen, maar ook de aard van de vergunning, zoals bijvoorbeeld verbouwing of nieuwbouw, is van primordiaal belang. Ook de tijdsdimensie (of hoelang het duurt vooraleer er een beslissing op de aanvraag komt) speelt een belangrijke rol: een langere beslissingstermijn kan wijzen op een vraag naar afwijking. Die afwijkingsvraag geeft aan dat een ontwikkeling wel mogelijk is, maar dat de huidige voorschriften niet voldoen aan de wensen van de aanvrager. In die gevallen kan de noodzaak van het plan in twijfel getrokken worden: het plan laat de ontwikkeling toe, maar voorschriften zijn niet flexibel genoeg.

De onderzoeksvraag over de flexibiliteit bij BPA's wordt verder verfijnd in drie subvragen. Ten eerste, hoeveel vergunningen worden er gevat door BPA-voorschriften en hoeveel vergunningen vallen er buiten? Ten tweede, Welke dynamieken doorheen de tijd worden er onderscheiden bij de vergunningen in BPA's, wat is de aard van de aanvraag? En tot slot, hoe zit met het tijdsverloop bij de afgifte van de vergunningen, is er sprake van afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften? Deze paper zal een aanzet geven om de eerste twee vragen te beantwoorden²⁴.

Na deze inleiding is de paper opgebouwd in drie delen. Het eerste deel gaat in op de juridisch-historische achtergrond van de BPA's. Ontstaan en kenmerken van BPA's worden toegelicht. Het tweede deel bespreekt de methodiek. Het focust op de verschillende databronnen en bewerkingen van de data die leiden tot de gegevens die verder geanalyseerd worden. Hierna volgt het derde deel met een aantal die een eerste antwoord bieden op de hierboven gestelde vragen. De paper zal zich richten op de twee eerste vragen, met name het aantal vergunningen en de dynamieken binnen BPA's. De paper wordt afgesloten met een aantal conclusies en suggesties voor verder onderzoek.

Bijzondere plannen van aanleg en hun voorschriften in een juridisch-historische context

Eigendomsrecht is één van de basisfiguren uit ons rechtstelsel. Maar als elke eigenaar van een onroerend goed (gronden, gebouwen, ...) zijn of haar eigendom compleet naar eigen goeddunken zou gebruiken, zouden er al snel conflicten ontstaan. Stedenbouwkundige voorschriften helpen, naast andere regels, om de belangen en verwachtingen van verschillende eigenaars en ruimtegebruikers met elkaar te verzoenen. Vlaanderen is dichtbevolkt en heeft dus veel ruimtegebruikers en eigenaars. Ruim zes miljoen vlamingen, ruim 1.350.000 hectare Vlaanderen : per vijf Vlamingen is er ongeveer één hectare om te wonen, te werken, te ontspannen, te winkelen, zich te verplaatsen, ... Ruimte in Vlaanderen is beperkt. Het is dus belangrijk dat —naast het verzoenen van belangen en verwachtingen van eigenaars en ruimtegebruikers— er actief ruimte voorzien wordt voor wat de maatschappij belangrijk vindt. Dit veronderstelt keuzes die gemaakt kunnen worden via ruimtelijke plannen. Verzoenen van belangen en keuzes maken, zijn meteen twee goede redenen die pleiten voor ruimtelijke planning en voorschriften. Via planinstrumenten probeert de ruimtelijke ordening het eigendomsrecht en de ruimte voor maatschappelijke behoeften samen te brengen en in goede banen te leiden. Met de vergunningsplicht is het mogelijk om plannen van eigenaars vooraf op overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften te controleren en na te gaan of ze passen in hun omgeving. (Hubeau e.a., 2011)

Het bijzonder plan van aanleg (BPA) nam in die context een eigen plaats in. Het werd opgemaakt onder de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid en diende om ruimtelijke aangelegenheden met een lokale dimensie te regelen. Op het ogenblik van het stemmen van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 bestonden er al een vierhonderdtal BPA's, die in uitvoering van de Besluitwet van 2 december 1946 waren opgemaakt in gemeenten die tijdens de Tweede Wereldoorlog aanzienlijk oorlogsschade hadden geleden, of waar grote openbare infrastructuurwerken moesten plaatsvinden. De stedenbouwwet veralgemeende de planfiguur van het BPA en integreerde deze in een

²⁴ Voor de derde vraag over het verloop van vergunningen ontbreken voorlopig nog data. Toch wordt er geoordeeld dat deze derde vraag belangrijk is om te vermelden in de paper, zodat de samenhang van de redenering duidelijk blijft. De focus van de paper ligt, zoals eerder vermeld, eerder op onderzoeksvragen en methodiek, dan op resultaten.

hiërarchische planlogica waarvan het de laagste trap vormde. Van toen af aan werd er door de lokale overheden ook gretig gebruik van gemaakt, tot in de tweede helft van de jaren zeventig de grote gewestplanoperatie haar beslag kreeg (De Waele, 2012).

Voor het volledige Belgische grondgebied werden tussen 1976 en 1980 de bestemmingen vastgelegd in gewestplannen. Waar gewestplannen eerder algemene bestemmingen vastlegden, bevatten BPA's gedetailleerde voorschriften zowel over de bestemming als de inrichting. Zowel gewestplan als BPA hebben verordende kracht. Indien er een geldig BPA voorhanden is, dan vormt dit de beoordelingsgrond voor de betrokken vergunningsaanvraag. Er bestaan wel beperkte afwijkingsmogelijkheden. Een onmiskenbaar voordeel van de gewestplannen en de BPA's was dat zij een hoge mate van rechtszekerheid inhielden. Het nadeel was dan weer dat zij weinig flexibel waren en eerder centralistisch gestuurd (Tijs, 2015).

Meer dan twintig jaar werd er gepleit voor de aanpassing van de wet en het creëren van een ander instrumentarium. Structuurplannen en uitvoeringsplannen werden gezien als toekomstgerichte, strategische, selectieve, dynamische, flexibele (met ruimte voor onzekerheid), uitvoeringsgerichte en democratische instrumenten. Met het planningsdecreet in 1996 werd dit instrument werkelijkheid (Van den Broeck, 2012). Met het decreet Ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 werd definitief de switch gemaakt van de plannen van aanleg van vroeger naar de ruimtelijke uitvoeringsplannen als instrument van de toekomst. Bovendien werd een toen ook de beslissing genomen om de oude BPA's die dateerden van vóór de inwerkingtreding van het gewestplan te laten vervallen, tenzij de gemeente dit anders meedeelde. Op die manier werd een grondige schoonmaak gerealiseerd van deze groep historische plannen. Met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 1 september 2009 werd een definitief einde geschreven aan de BPA's. Tot uiterlijk 31 december 2011 konden gemeenteraden nog overgaan tot de het definitief aannemen van BPA's (De Waele, 2012).

Methodiek

Herkomst van de data

Voor de vergunningen gebruiken we de gegevens uit het vergunningsregister. Vlaamse gemeenten zijn sinds 1999 verplicht om een gemeentelijk Vergunningenregister op te stellen. Dit is een register waarin alle vergunningsaanvragen, afgeleverde vergunningen, weigeringen en meldingen opgenomen zijn voor alle vergunningsplichtige werken en handelingen. Het register bevat data die terug gaat tot 1962, wanneer voor het eerst een Stedenbouwwet van kracht werd in toenmalige federale België. Momenteel hebben 265 van de 308 gemeenten een goedgekeurd vergunningenregister. Dit resulteert in een databank met ongeveer 3,7 miljoen aanvragen voor vergunningsplichtige werken en handelingen. Twintig gemeenten hebben een ontwerp-vergunningenregister en 23 gemeenten hebben geen vergunningenregister. Het zijn voornamelijk kleine gemeenten die (nog) geen goedgekeurd vergunningenregister hebben.

Omgerekend naar inwonersaantallen wordt er beschikt over 92% van alle aanvragen voor vergunningsplichtige werken en handelingen. Een gemeente met een goedgekeurd register maakt twee keer per jaar haar actualisatie aan Ruimte Vlaanderen over.

Wat de BPA's betreft, gebruiken we een eigen, georeferencierte digitale inventaris van goedgekeurde, niet vervallen plannen.

Analyse van de data

Goedgekeurde vergunningenregisters met stedenbouwkundige aanvragen

Voor deze analyse wordt uitsluitend gebruik gemaakt van data vanaf 1962 uit 265 goedgekeurde vergunningenregisters (toestand 31 december 2015; data binnengekregen tegen 1 maart 2016). De vertrekbasis is dus de 2.909.800 aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning. Hoogstwaarschijnlijk zijn deze data niet helemaal volledig. Het is echter de meest volledige databron die momenteel voorhanden is. Hiervan zijn 2.680.500 dossiers goedgekeurd. Wordt er gekeken naar de aard van de aanvraag dan vallen 1.103.800 dossiers onder de categorie nieuwbouw en 696.700 dossiers onder verbouwing.

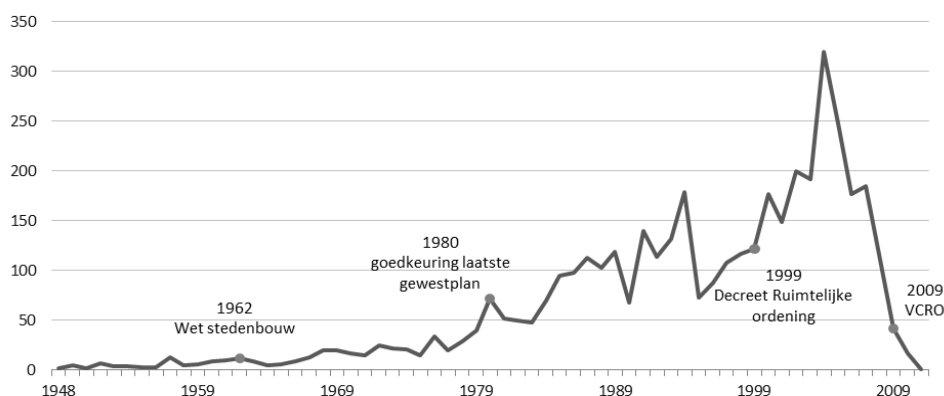
Om de data ook ruimtelijk te kunnen weergeven moest een koppeling kunnen gemaakt worden met de kadasterlaag. Hiervoor werd gebruik gemaakt van alle digitale kadasterlagen die er afgelopen tien jaar geproduceerd werden (Cadmap, Kadvec en GRB). Deze gegeorefereerde laag van stedenbouwkundige vergunningen is dan gekoppeld aan de gegeorefereerde laag van BPA's. Enkel stedenbouwkundige vergunningen die voor minimaal 80% in het BPA zijn gelegen, worden meegeteld. Zo zijn er 296.100 goedgekeurde stedenbouwkundige vergunningen die in BPA's zitten. Wordt er gekeken naar de aard van de aanvraag dan vallen 207.200 dossiers onder de categorie nieuwbouw of verbouwing.

Bijzondere plannen van aanleg

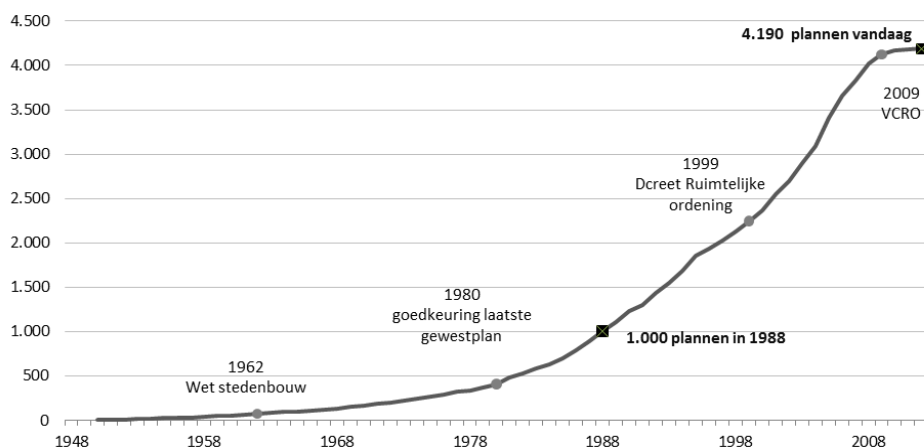
Op vandaag zijn er nog 4.190 BPA's rechtsgeldig en vormen ze een beoordelingsgrond voor stedenbouwkundige aanvragen. Ongeveer 80.000 hectare van het Vlaamse grondoppervlak ligt in een BPA of is gewijzigd door een BPA. Dat komt overeen met 6% van de totale oppervlakte van Vlaanderen.



Figuur 1 Situering van de rechtsgeldige BPA's in Vlaanderen. Dit is goed voor 6% van de oppervlakte in Vlaanderen (bron: achtergrond AGIV, BPA's Ruimte Vlaanderen).



Figuur 2 Aantal niet-vervallen, rechtsgeldige BPA's per goedkeuringsjaar (bron: Ruimte Vlaanderen).



Figuur 3 Aantal niet-vervallen, rechtsgeldige BPA's in een cumulatieve weergave (bron: Ruimte Vlaanderen)

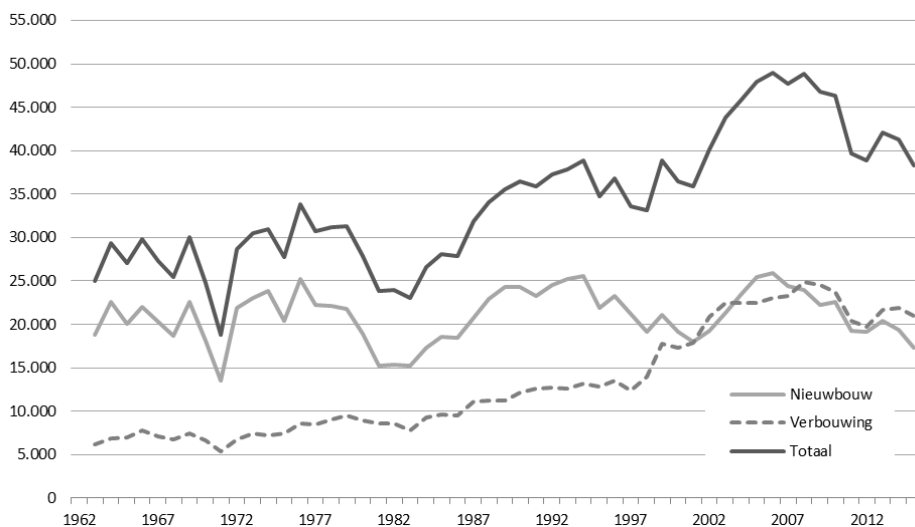
Driekwart van deze plannen dateren van eind de jaren tachtig en later. Ongeveer 1.000 plannen zijn ondertussen ruim 25 jaar oud, of ouder. Reden genoeg om die oude plannen van naderbij te bekijken.

Door de gegevens uit het vergunningenregister te koppelen aan de ligging van het perceel en dit te confronteren met de contouren van percelen waar een BPA —en dus verordenende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing zijn— kan geanalyseerd worden welke impact een planinitiatief heeft op het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen. Zo kan er nagegaan worden in welke mate stedenbouwkundige voorschriften ontwikkelingen faciliteren. De aard van de aanvraag, bijvoorbeeld “nieuwbouw” of “verbouwing” geeft weer welk soort handelingen of welk type dynamiek er heeft plaatsgevonden. Volgens de gegevens uit het vergunningenregister, zijn er 207.200 stedenbouwkundige vergunningen voor nieuwbouw (116.800) of voor verbouwing (90.400) gelegen in BPA. Om deze dynamieken binnen BPA's te bestuderen, wordt er gekozen om BPA's uit bepaalde jaren te bestuderen. De jaren die van dichterbij onderzocht worden, zijn 2003, 1977 en 1992. Zo is het mogelijk om eventuele verschillen in de loop van de jaren in beeld te brengen.

Algemene analyse

Het vergunningenregister geeft inzicht in het aantal vergunningen die afgeleverd werden doorheen de jaren. Om een correct idee te krijgen van de impact van het plan op het verloop van de vergunningen doorheen de tijd is het belangrijk om eerst het algemeen verloop van de vergunningen weer te geven. Het type van aanvraag (nieuwbouw of verbouwing) wordt ook vermeld.

2.

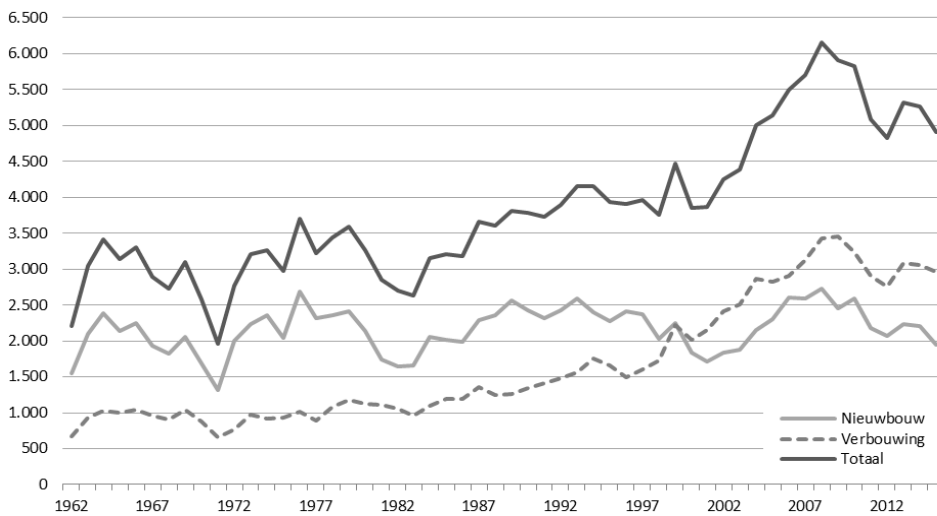


Figuur 4 Evolutie van het aantal goedgekeurde stedenbouwkundige aanvragen (bron: Ruimte Vlaanderen).

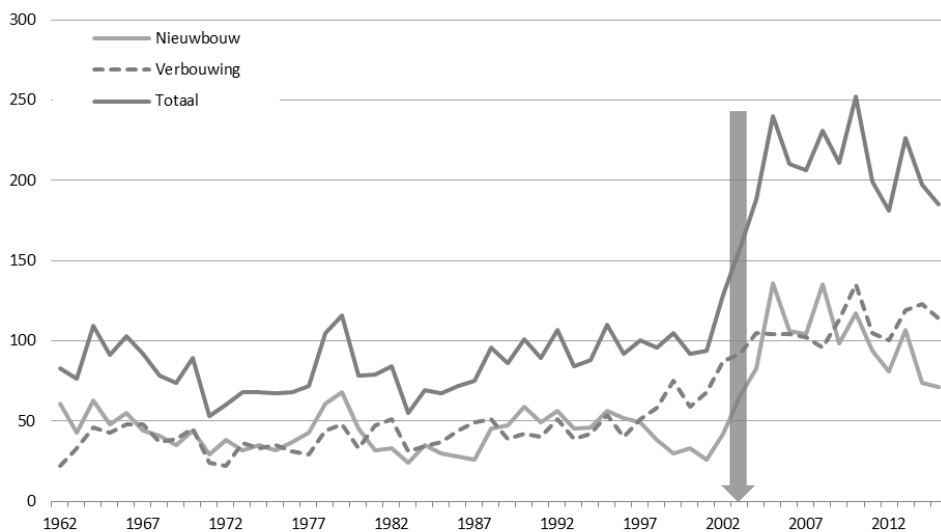
Uit de grafiek (Figuur 4) blijkt dat er een terugval kan vastgesteld worden begin de jaren zeventig en begin de jaren tachtig, die gevolgd wordt door een heropleving. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de evolutie van de nieuwbouwvergunningen. Het is belangrijk deze periodes in het achterhoofd te houden bij de verdere analyse. Dezelfde terugval is ook te merken bij de vergunningen die afgeleverd zijn binnen een BPA. Daar komt renovatie in de laatste twintig jaar nog duidelijker naar voor (Figuur 5).

Zoals eerder gemeld, wordt om de dynamieken binnen BPA's te bestuderen, drie jaren uitgelicht, met name 2003, 1991 en 1977. De veronderstelling is steeds dat uit aantal afgeleverde vergunningen en de aard ervan, het mogelijk is om uitspraken te doen over de dynamieken die binnen BPA's heersen.

Een eerste analyse werd uitgevoerd met de stedenbouwkundige vergunningen die afgeleverd werden binnen de contouren van recent goedgekeurde BPA's uit het jaar 2003. Onderstaande grafiek (figuur 6) geeft een inzicht in het aantal afgeleverde vergunningen in 161 BPA's die goedgekeurd werden in het jaar 2003. Uit deze gegevens blijkt dat na de goedkeuring van het BPA er een duidelijke stijging merkbaar is in het aantal afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen binnen deze BPA's. Er kan vastgesteld worden dat dit plan impact heeft gehad op zijn omgeving.

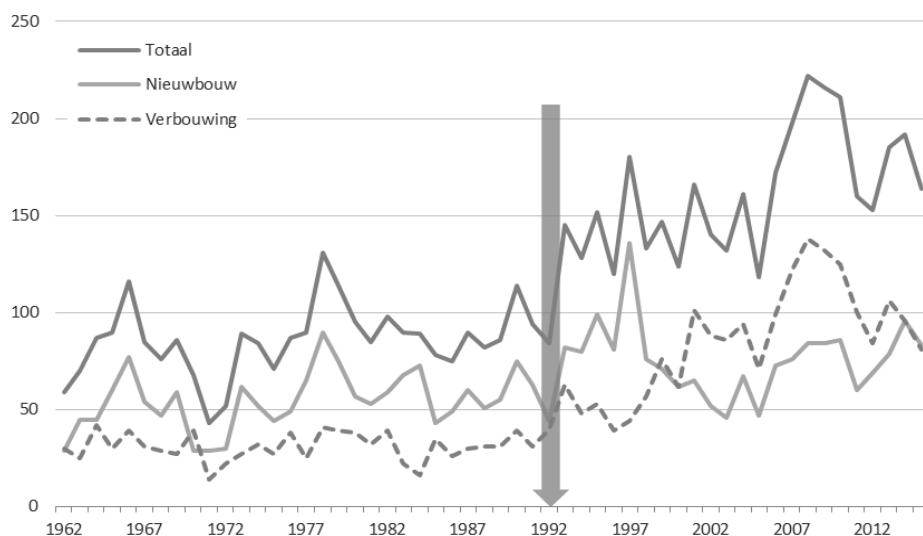


Figuur 5 Evolutie van het aantal goedgekeurde stedenbouwkundige aanvragen in BPA's (bron: Ruimte Vlaanderen).



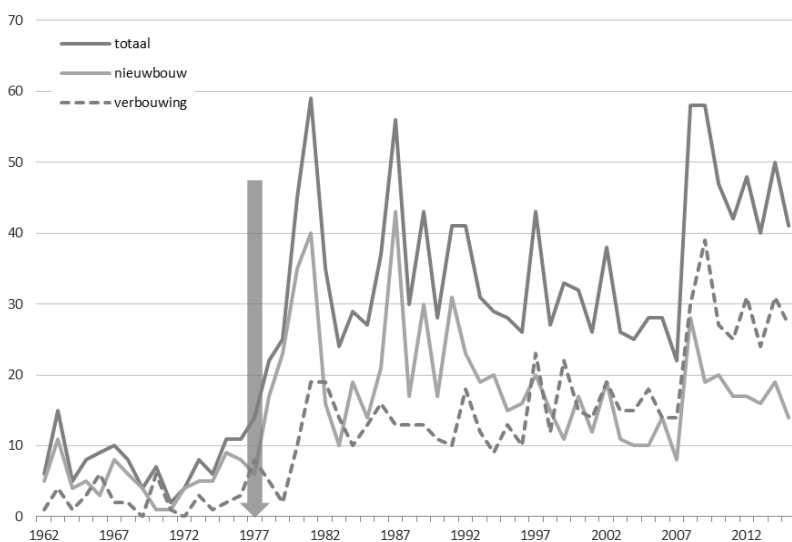
Figuur 6 Evolutie van het aantal goedgekeurde stedenbouwkundige aanvragen gelegen in een BPA's goedgekeurd in 2003 (bron: Ruimte Vlaanderen).

Gedurende het tweede geselecteerde jaar, 1992 —bijna 25 jaar terug in de tijd— zijn er 96 goedgekeurde BPA's. Net als in de vorige grafiek brengen de BPA's een impuls teweeg en zijn er vanaf 1992 meer aanvragen, dan voordien. In deze grafiek komt de relatie tussen nieuwbouw en verbouwing duidelijk naar voor: eerst is er een piek aan nieuwbouw en deze wordt gevolgd door een piek aan renovatie.



Figuur 7 Evolutie van het aantal goedgekeurde stedenbouwkundige aanvragen gelegen in een BPA's goedgekeurd in 1992 (bron: Ruimte Vlaanderen).

Het laatste jaar dat uitgelicht wordt is 1977, met slechts 17 BPA's, die vandaag nog rechtsgeldig zijn. De plannen uit de jaren 1970 kunnen zeker gezien worden als plannen met "verouderde" stedenbouwkundige voorschriften. Dezelfde kenmerken als bij de bovenstaande grafieken doen zich voor: een plotse stijging in aanvragen na het jaar 1977, vooral te wijten aan nieuwbouwvergunningen en voor de recente jaren het aantal vergunningen voor verbouwing dat piekt. Dat deze grafiek een zeer grillige structuur kent, is wellicht omdat er (in vergelijking met de andere twee jaren) veel minder plannen nog rechtsgeldig zijn.



Figuur 8 Evolutie van het aantal goedgekeurde stedenbouwkundige aanvragen gelegen in een BPA's goedgekeurd in 1977 (bron: Ruimte Vlaanderen).

Globaal genomen tonen de drie grafieken dezelfde trends. De plannen brengen een bepaalde dynamiek op gang. Eerst komt vooral nieuwbouw aan bod en vervolgens verbouwing. Na de goedkeuringsjaren van de BPA's is er een piek in aanvragen. Nadat die piek (of dynamiek) in vergunningen die de plannen genereerde "uitgewerkt" is, volgen de vergunningen de algemene trend (zoals in figuur 4 en 5). Uit de onderzochte jaren kan besloten worden dat de BPA's impact hebben gehad, maar dat ze nadien niet meer of minder bepaalde ontwikkelingen remmen, dan op andere plekken (die niet in een BPA zijn gelegen).

Een randopmerking is dat deze cijfers enkel een beeld van goedgekeurde vergunningsaanvragen geven. Het kan onmogelijk iets zeggen over het effect van stedenbouwkundige voorschriften op initiatieven die nooit tot een stedenbouwkundige aanvraag hebben geleid (zoals meldingen, van vergunning vrijgestelde werken,...).

Conclusie

Uit de analyses in deze paper blijkt dat plannen weldegelijk een impact hebben op de vergunningen, en dat binnen die oudere bestemmingsplannen nu nog steeds vergunningen worden aangevraagd en verkregen. Wel blijkt dat vlak na de goedkeuring van het plan vooral nieuwbouw wordt aangevraagd en vergund, dat er vervolgens een stagnatie optreedt en dat na verloop van tijd de renovatie de bovenhand neemt. De oudere plannen "herleven" bij wijze van spreken, nieuwe gezinnen passen hun woonomgeving aan de nieuwe noden aan en renoveren. Momenteel verloopt deze renovatie echter nog ad hoc en op particulier initiatief. Renovatie en wijkvernieuwing kunnen beter gericht en gebiedsspecifiek aangepakt worden om ruimtelijk rendement te realiseren.

Al bij aanvang van de wetgeving op de ruimtelijke ordening in de jaren vijftig bestond discussie over de noodzaak van het bieden van een rechtszeker, juridisch kader voor het vergunningenbeleid versus een dynamisch, en procesmatige ruimtelijke planningspraktijk. Met de gewestplannen (en BPA's) werd de keuze gemaakt voor een instrument dat de overheid zou toelaten verantwoorde vergunningen af te leveren en ruimtelijke claims van sectoren tegenover elkaar af de wegen. Structuurplannen en uitvoeringsplannen werden gezien als toekomstgerichte, strategische, selectieve, dynamische, flexibele (met ruimte voor onzekerheid), uitvoeringsgerichte en democratische instrumenten. In de praktijk echter werd dit nieuwe instrument al snel ingeschakeld om rechtszekerheid te bieden en zo groeide het uit tot een louter bestemmingsplan (Van den Broeck, 2012).

De uitdaging voor het beleid ligt in het gericht faciliteren van ontwikkelingen in verouderde plannen en dit in functie van ruimtelijk rendement. Een loutere opheffing van de "oude" plannen zoals BPA's met hun voorschriften zou op de vraag naar dit gebiedsgericht werken met een overkoepelende visie niet kunnen beantwoorden.

Deze eerste verkenning van flexibiliteit van bijzondere plannen van aanleg is zeker nog niet af. Een beeld van het huidige ruimtebeslag in de plannen zou een verdere opstap kunnen zijn naar het zoeken van manieren om het ruimtelijk rendement te verhogen.

Referenties

- De Waele, T. (2012). Bijzonder plan in aanleg. In: B. Hubeau (Ed.), *Lexicon 50 jaar stedenbouwwet*. (pp.12-15). Brugge: Die Keure.
- Hubeau, B., e.a. (2011). *Ruimtelijke ordening voor beginners*, Brugge: Die Keure.
- Poelmans, L. & Engelen, G. (2014). *Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag*.
<<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8800/Verklarende-factoren-in-de-evolutie-van-het-ruimtebeslag>> (geraadpleegd op 14/04/2016)
- Ruimte Vlaanderen (2015). *Werktekst voor het Witboek BRV. Samen aan de slag voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling*.
<<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/BeleidsplanRuimte/Witboek>> (geraadpleegd op 14/04/2015)
- Schauvliege, J. (2014). *Beleidsnota 2014-2019 Omgeving*.
<<http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-omgeving>> (geraadpleegd op 14/04/2016).
- Tijs, R. (2015). *Ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Inleiding, beginselen en krachtlijnen*, Brussel: Politeia.
- Van Broeck, L. (2014). *Expertenadvies sensibilisering bouwcultuur en ruimtelijk rendement*.
<<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8838/Sensibilisering-bouwcultuur-en-ruimtelijk-rendement-expertenadvies>> (geraadpleegd op 14/04/2016)
- Van den Broeck, J. (2012). Een schizofrene wet. In: *Ruimte*, 13-4 (pp. 26-31).
- Verachtert, K., e.a. (2011). *Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling. Analyse van het vergunningensysteem 1999 – 2009*.
- Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord 2014-2019*.
<<http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>> (geraadpleegd op 14/04/2016)

Zet de poorten van de stad open voor horeca!

Gijs Wanders, Arjan Steenbruggen, Olga Klooster, Tom de Koster, Mirjam Quax

Stelling:

Zet de poorten van de stad open voor horeca!

Maar waar hebben we het eigenlijk over, als we horeca ongelimiteerd de stad binnenlaten en kan dat zomaar?



Gemeenten Haarlem, Deventer, Veenendaal en Hulst

Correspondentieadres: gwanders@haarlem.nl

Zet de poorten van de stad open voor horeca!

Inleiding

De PlanDag2016 heeft als thema ‘verruimen’. In dat kader hebben de gemeenten Haarlem, Deventer, Veenendaal en Hulst de handen ineengeslagen en het onderwerp horeca onder de loep genomen.

Wat is horeca?

Vormen van horeca

Horeca is een breed begrip. Het reikt veel verder dan de hotel-restaurant-café afkorting doet vermoeden. Er zijn vele vormen van horeca en dat zorgt in de praktijk geregeld voor spraakverwarring. We onderscheiden onder andere de volgende vormen van horeca:

- hotels, pensions, bed & breakfasts, andere overnachtingsmogelijkheden en congresfaciliteiten;
- daghoreca (aanvullend op winkelveorzieningen, zoals koffie- en theebars, lunchrooms) en mengvormen van detailhandel en horeca;
- restaurants, snackbars, afhaalrestaurants en bezorgdiensten;
- cafés en paracommerciële voorzieningen (kantines bij verenigingen);
- discotheken en uitgaanscentra.

Horecagerelateerde thema’s

Naast vormen van horeca onderscheiden we de volgende thema’s die nauw verbonden zijn aan het onderwerp horeca:

- ontmoeting, levendigheid, terrassen, evenementen, festivals;
- beleiving, funshoppen, toerisme, cultuur, kwaliteit;
- diverse vormen van overlast voor de omgeving:
 - parkeeroverlast (auto’s en/of fietsen);
 - geluidhinder;
 - wildplassen;
 - vandalisme;
 - (gevoelens van) onveiligheid.

Vier hoofdgroepen aan regelgeving

Hoewel in de basis iedereen voor minder regels is en voor deregulering, brengen de diverse vormen van horeca en daaraan verbonden thema’s met zich mee dat er veel regels van toepassing zijn. De definitie van horeca verschilt ook nog eens van gemeente tot gemeente en van document tot document. Pas als je de berg aan horeca-gerelateerde regelgeving induikt, wordt inzichtelijk hoe deze regels zich tot elkaar verhouden, waarom deze regels nodig zijn en waarom minder regels niet altijd beter is. Die

berg aan regelgeving is te ordenen in vier hoofdgroepen, per gemeente eventueel nog uitgewerkt in specifiek horecabeleid:

1. Ruimtelijke ordening
De hoofdgroep ruimtelijke ordening heeft vooral betrekking op bestemmingsplannen, waarin de gebruiks- en bouwmogelijkheden voor diverse soorten horecabedrijven zijn vastgelegd.
2. Openbare orde en veiligheid
Bij openbare orde en veiligheid gaat het om de regels uit de Gemeentewet en algemene plaatselijke verordeningen (APV), met bijvoorbeeld:
 - regels over sluitingstijden en de mogelijkheid tot ontheffing daarvan;
 - openbare orde en veiligheid gerelateerde regelgeving, en daarmee nauw verbonden apart beleid over veilig uitgaan of uitstallingen- en reclamebeleid.
3. Volksgezondheid
De Drank- en Horecawet richt zich onder andere op volksgezondheid. Daarom bevat deze wet regels over alcoholmatiging en hygiëne, waaronder diverse inrichtingseisen zoals gescheiden toiletgroepen. Een uitwerking hiervan is het preventie- en handhavingsplan Drank- en Horecawet.
4. Milieu
De Wet milieubeheer geldt voor ‘inrichtingen’ en bedrijven en is gericht op de bescherming van het milieu.

De vier hoofdgroepen zijn vaak in specifiek horecabeleid uitgewerkt. Dat beleid verschilt van gemeente tot gemeente en het betreft bijvoorbeeld:

- terrassenbeleid;
- evenementenbeleid;
- hotelbeleid;
- detailhandels- / economisch beleid;
- coffeeshopbeleid.

Onderbouwing van de stelling

De poorten van de stad openzetten voor (nieuwe) horeca is nodig om de centra aantrekkelijk te houden – ongeacht of dat nu voor bewoners, ondernemers of toeristen is – en zo tegemoet te komen aan wensen van consumenten.

Horeca draagt bij aan aantrekkelijkheid van (binnen)steden

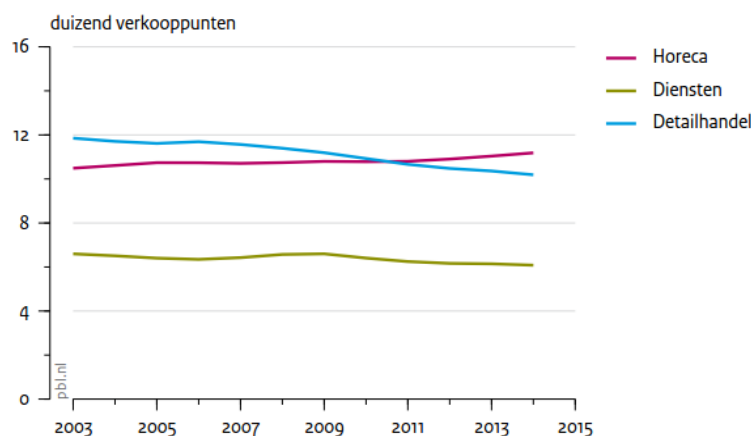
De aantrekkelijkheid van binnensteden en wijkwinkelcentra is de laatste jaren steeds meer onder druk komen te staan. Detailhandelondernemers in winkelcentra hebben het moeilijk als gevolg van de economische crisis van afgelopen jaren en door de toenemende aankopen via internet. In veel steden is sprake van een toenemende winkelleegstand.

Functiewijzigingen kunnen daarvoor een oplossing vormen, bijvoorbeeld naar horeca. Daar zijn dan ook legio voorbeelden van. Veelal betreft het lichtere vormen van horeca, zoals een lunchroom, koffiebar, theewinkel, pannenkoekenzaak of yoghurtzaak.

De verandering van koopcentra naar ontmoetingscentra vindt al jaren plaats

Binnensteden veranderen langzaam van koopcentra naar ontmoetingscentra, door sommigen ook wel gekscherend ‘speeltuin’ of ‘pretpark’ genoemd. Zie in dat kader ook onderstaande afbeelding uit de publicatie ‘Veerkrachtige binnensteden’ van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2015, waarin de afname van het aantal detailhandelverkooppunten en de toename van het aantal horecavestigingen grafisch is weergegeven. Sinds 2011 zijn er in binnensteden meer horecavestigingen dan winkels.

Aantal verkooppunten in binnensteden naar sector



Bron: Locatus; bewerking PBL

Er is minder behoefte aan fysieke winkels en er wordt meer ingezet op ‘beleving’. (Dag)horeca draagt bij aan de (positieve) beleving van een centrum- en/of winkelgebied door de bezoeker. Gezelligheid is belangrijk, bijvoorbeeld in de vorm van een kopje koffie, met of zonder gebakje, een biertje of wijntje op het terras e.d. Met deze vormen van horeca vinden de meeste mensen helemaal niks mis. Het zorgt ook zelden voor overlast of problemen.

Randvoorwaarde: soms zijn specifieke regels en afspraken noodzakelijk

Er zijn echter ook vormen van horeca die wel voor flinke overlast voor de omgeving kunnen zorgen. In dat geval zijn specifieke regels en afspraken noodzakelijk om problemen te voorkomen. Duidelijkheid over wat wel of niet mag is voor alle betrokken partijen van belang.

Daar waar dus over horeca wordt gesproken, wijzen wij op het belang van doorvragen en concretiseren. De variatie in vormen van horeca zorgt voor een minstens zo grote variatie in mogelijke effecten op de omgeving. Pas als die effecten inzichtelijk zijn, kan een afweging worden gemaakt over de inpasbaarheid van een bepaalde horecafunctie.

Dat brengt ons bij een belangrijke randvoorwaarde ter aanvulling van de stelling: lever maatwerk als de vele belangen in een stedelijke context daar om vragen en zorg voor duidelijke regels en afspraken.

Praktijkvoorbeelden

Hieronder komen enkele cases aan bod, waarbij vanuit een verruimende gedachte spreekwoordelijk vrij baan is gegeven aan horeca-initiatieven. Deze voorbeelden hebben betrekking op cafés, evenementen en terrassen. Deze onderwerpen zijn gekozen, omdat veel partijen vanwege de grote potentiële impact op de omgeving hiermee worstelen en ze dus een handreiking kunnen vormen voor de behandeling van andere initiatieven.

Van de verschillende horecavormen zijn cafés doorgaans de meest overlastgevende categorie. Hotels en restaurants kennen door hun rustigere publiek over het algemeen minder conflicten met hun omgeving. Cafés daarentegen hebben door hun uitgaangsfunctie, met veelal meer alcoholgebruik, harde muziek en latere sluitingstijden, meer nadelige effecten op de omgeving. Hetzelfde geldt voor evenementen. Terrassen hebben op het eerste gezicht wellicht minder effect op de omgeving, maar als er geen sprake meer is van een juiste mix of balans, kunnen alsnog problemen ontstaan.

Casus 1: horecapaviljoen op parkeergarage

Twee initiatiefnemers uit de gemeente Haarlem hebben een plan uitgewerkt om op de bovenste verdieping van een parkeergarage, die aan de rand van het centrum ligt, een horecapaviljoen te realiseren. Ze kwamen op dit idee vanwege het prachtige uitzicht over de historische binnenstad en omdat de bovenste lagen van de parkeergarage vaak leeg staan. Zie voor meer informatie ook: www.dedakkas.nl.



Uitdagingen bij dit initiatief waren:

- In eerste instantie (bij de pré-advies fase) waren de meeste betrokken partijen positief, bij het verder uitwerken kwamen echter steeds meer belemmeringen bovendrijven, bijvoorbeeld:

- afdeling Verkeer is tegen het opheffen van 33 parkeerplaatsen ten behoeve van een horecafunctie, omdat die parkeerplaatsen bij piekmomenten hard nodig zijn;
- afdeling Veiligheid & Handhaving vreest de nodige overlast voor de omgeving. Gelet op het ‘open’ karakter van de horecavoorziening op het dak van de parkeergarage ligt geluidsoverlast op de loer. Daarnaast speelden diverse veiligheidsaspecten t.a.v. de constructieve (on)mogelijkheden van de parkeergarage, de toegankelijkheid en vluchtroutes.

In de uiteindelijke (bestuurlijke) afweging is tot een omgevingsvergunning met maatwerkvoorschriften gekomen, waarbij zoveel mogelijk tegemoet is gekomen aan de belemmeringen.

- De wijze waarop de betrokken partijen gaan samenwerken bij de uitvoering was een zoektocht. De betrokken partijen zijn: de eigenaar van de parkeergarage (gemeente Haarlem), de beheerder van de parkeergarage (Spaarnelanden) en de initiatiefnemers. Uiteindelijk is er gekozen voor een verhuurconstructie, waarbij de gemeente het vastgoed aanpast om het verhuurgereed te maken. Dit betreft o.a. aanleg dan wel aanpassing van gas-, water-, licht- en rioleringsvoorzieningen. De investering van 50.000 euro zal via de huuropbrengsten in een periode van 10 jaar worden terugverdiend.

De omgevingsvergunning komt in april 2016 in het college van B&W, waarna nog zienswijzen kunnen worden ingediend tegen het ontwerp-besluit. Daarna volgen nog verhuurklaar maken en de bouw, waardoor de opening op zijn vroegst in het najaar van 2016 kan plaatsvinden.

Casus 2: stadsstrand met horeca

Een initiatiefnemer uit de gemeente Deventer droomt al jaren van een stadsstrand met een geweldig uitzicht op de skyline van Deventer. Van april tot september moet met demontabele, mobiele zeecontainers een horecagelegenheid bij het stadsstrand gerealiseerd worden. Zie voor meer informatie ook: www.deventerstadsstrand.nl.



Ook bij dit initiatief zijn er tal van uitdagingen om het plan te kunnen realiseren.

- De beoogde locatie ligt in het beschermd stadsgezicht. De aanwijzing tot beschermd stadsgezicht is vooral gebaseerd op het bijzondere contrast tussen de stenige stadszijde en de groene overkant met een weide en een park. Het stadsstrand doorbreekt dit contrast.
- De bestemming in het bestemmingsplan Ruimte voor de Rivier is 'Natuur'. Ondergeschikt aan deze bestemming is extensieve recreatie toegestaan. Een stadsstrand met horeca is niet aan te merken als extensieve dagrecreatie en gezien het aantal te verwachten bezoekers is er geen sprake meer van een ondergeschikt gebruik ten opzichte van de bestemming Natuur.
- De mogelijkheden om te parkeren op de locatie zijn beperkt, terwijl het de verwachting is dat de parkeerdruk sterk zal toenemen.
- Voor het verlenen van een exploitatievergunning voor een openbare inrichting en een terras op grond van de Algemene plaatselijke verordening Deventer (APV) moet het bestemmingsplan aangepast worden.
- De provincie is bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet (NB-wet). Door de directe nabijheid bij Natura 2000 gebied is een NB-wet-vergunning nodig.
- De initiatiefnemer wil een horeca-inrichting door middel van zeecontainers realiseren die alleen tijdens het zomerseizoen op locatie wordt geplaatst. Hiervoor is vereist dat de locatie een horecabestemming krijgt.
- Een drank- en horecavergunning voor het schenken van alcohol kan pas verleend worden als de horeca-inrichting voldoet aan de eisen uit het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.

De omgevingsvergunning is nog niet aangevraagd, omdat nog onvoldoende zeker is of het plan realiseerbaar is.

Casus 3: convenant veilig uitgaan (Hulst)

Hulst in Zeeuws-Vlaanderen heeft als karakteristiek vestingstadje een grote toeristische aantrekkingskracht. Dankzij het historische karakter, de traditionele zondagopenstelling en de dynamiek die hoort bij een stad gelegen aan de landsgrens geldt voor het winkelen en de horeca dat de bekendheid en de verzorgingsfunctie veel verder strekt dan de gemeentegrenzen.



Met name voor horeca geldt dat Hulst voor veel – overwegend Vlaamse – dagtoeristen een aantrekkelijke bestemming is. Overdag voor het oudere publiek en vooral op vrijdagavond, vanwege de vrije sluitingstijden, voor de jongeren. De vrije sluitingstijden leiden de laatste tijd vaak tot extra overlast. De binnenstad van Hulst is ook een woonplek en dat verdraagt zich niet altijd met de uitgaansfunctie. De gemeente Hulst wil een uitgaansstad blijven en met maatregelen de overlast beperken.

De grootste uitdaging was om een nieuw beleid te formuleren waar zowel de bewoners, als de horeca zich prettig bij voelen. Het ontbreken van sluitingstijden is voor de horecaondernemers een belangrijk gegeven, hier mag niet aan worden getornd.

Om de overlast tegen te gaan neemt de gemeente Hulst de volgende maatregelen:

- In de uitgaansgebieden komt cameratoezicht.
- Vanaf 3 uur 's nachts tot 7 uur 's morgens mogen terrassen niet meer worden gebruikt.
- Vanaf 3 uur 's nachts geldt éénrichtingsverkeer in de cafés die nog open zijn: eenmaal buiten kan je niet meer naar binnen.
- Het alcoholverbod op straat blijkt onvoldoende te werken, omdat nog steeds na een uitgaansavond veel glas op straat wordt gevonden. Het wordt verboden om glas bij zich te hebben in het openbaar gebied.

Voor al deze maatregelen wordt de APV aangepast. In haar vergadering van april 2016 buigt de gemeenteraad van Hulst zich over de aanpassing van de APV. Vooralsnog is enkel het zogenaamde éénrichtingsverkeer een maatregel waar de plaatselijke horeca zich niet in kan vinden.

Casus 4: foodtruckevenement in monumentaal park (Haarlem)

Twee horecaondernemers hebben een aanvraag evenementenvergunning ingediend om een foodtruckevenement te organiseren. Foodtruckevenementen zijn een relatief nieuw begrip. De locatie van het evenement is het monumentale Kenaupark. Het park bevat meerdere monumentale bomen. In het park worden meerdere foodtrucks geplaatst, een podium en bar.



De eerste reactie op de aanvraag was negatief o.a. vanwege de vrees dat het plaatsen van foodtrucks en een podium tot blijvende schade aan de bomen (en wortels) zou leiden. De (gemeentelijke) beheerders van het park bleven een negatief advies geven.

Uiteindelijk kon door tussenkomst en bemiddeling van de burgemeester het evenement toch plaatsvinden. De bemiddeling heeft tot een evenementenvergunning geleid. Hierbij is als voorwaarde gesteld dat een gebruiksovereenkomst moest worden opgesteld. Naast een publiekrechtelijke evenementenvergunning was dus ook een privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten. In de gebruiksovereenkomst zijn afspraken gemaakt over het gebruik van het park zelf: op welke plekken in het park mag iets worden geplaatst, wat is de beste plek voor het podium en het gebruik van rijplaten. Uitdagende vragen over dergelijke initiatieven zijn:

- Hoe wordt er bij het evenement omgegaan met de veiligheid van de foodtrucks? Zit hier een keuringsregime aan vast? Wordt als brandstof om op te koken elektra gebruikt, propaangas of wellicht LPG? Hoe wordt gecontroleerd op de leidingen en slangen van de gasflessen?
- Ondervindt de plaatselijke horeca hinder van dit soort evenementen? Of zou dit juist als 'aanvulling op' kunnen worden gezien?
- Bestemmingplannen en evenementen? Op grond van jurisprudentie moet de afweging over de ruimtelijke inpasbaarheid van bijv. standplaatsen, evenementen en terrassen al in een bestemmingsplan worden gemaakt. Dat is echter uitermate lastig, omdat de inpasbaarheid mede afhangt van de invulling, precieze plek en vormgeving van de standplaats/evenement/terras.

Casus 5: terrasbeleid: beschermen uiterlijk aanzien of ruimte voor ondernemen?

Toen een aantal jaren geleden in Veenendaal de binnenstad op de schop ging, werd in het beeldkwaliteitsplan centrum (2011) de keuze gemaakt om eisen te stellen aan de vormgeving van de terrassen. Op dit beeldkwaliteitsplan is een terrasbeleid gebaseerd, waarin strenge eisen gesteld werden aan de vormgeving van terrassen. De terrassen moesten een open karakter hebben, van een hoge ruimtelijke kwaliteit zijn en afgeschermdde hokken behoorden tot het verleden. Terrasschermen met een hoogte van 1 meter werden acceptabel geacht en parasols moesten voortaan reclamevrij zijn.



In de praktijk ontstond de vraag wie er de ruimtelijke kwaliteit uit het beeldkwaliteitsplan zou moeten bewaken. Om dit te ondervangen is een omgevingsvergunning geëist voor het verankeren van terrasmeubilair. Het idee was dat de welstandscommissie zich erover zou buigen. In de praktijk bracht dit flinke administratieve lasten met zich mee en werd er bijna geen terrasmeubilair verankerd.

Na een politieke koerswijziging is het terrasbeleid in 2015 herzien en versoepeld.

- Er is nu een terrasbeleid waarin op een terraskaart is aangegeven waar terrassen mogen. Het bestemmingsplan regelt dat er in de bestemming openbare ruimte terrassen zijn toegestaan.
- Geregeld is hoeveel terrassen er naast elkaar kunnen en welke eisen er gelden.
- Terrasschermen met een maximale hoogte van 1,50 meter zijn weer toegestaan en de eisen met betrekking tot plastic meubels en kleurstellingen zijn komen te vervallen.
- Meubels op een terras moeten wel van deugdelijke kwaliteit en mogen niet buiten de vlakken staan. In het terrasbeleid is wel bepaald wanneer en hoe ze opgeruimd moeten worden.

Meubilair mag geplaatst worden in overleg met de beheerder van de openbare ruimte. Deze sluit een contract af waarin ook de verankering van meubilair geregeld is. Dit verschaft ook een stuk duidelijkheid aan de voorkant: de front office kan voor het centrum vertellen waar er terrassen worden toegestaan en wat de eisen zullen zijn.

Inzichten

Op basis van de praktijkvoorbeelden delen we onze inzichten over hoe wij omgaan met horecafuncties. Die inzichten komen hieronder aan bod.

1. Focus op ‘natte horeca’ (cafés, bars e.d.)
Hoewel ook restaurants soms onder natte horeca worden geschaard, wordt in dit paper met natte horeca bedoeld: de horecabedrijven die zich in hoofdzaak en soms tot in de late uren richten op het verstrekken van alcoholhoudende drank (café’s, bars en discotheken). Met name de inpassing van deze horecabedrijven vraagt in de praktijk om extra aandacht.

Bij natte horeca zijn namelijk vier vakgebieden van belang, die in gezamenlijkheid tot een eenduidige lijn moeten komen om het hele horeca-systeem qua regelgeving goed te laten functioneren:

- a. volksgezondheid;
- b. economie;
- c. ruimtelijke ordening en milieu;
- d. veiligheid en handhaving.

Nadere toelichting:

- a. Volksgezondheid is van belang vanwege het feit dat alcoholhoudende drank wordt geschonken of verstrekt. Dit hangt samen met o.a. de Drank- en Horecawet en aanverwante regelgeving op lokaal niveau. Algemeen wordt aangenomen dat het aanbod beperken het beste preventiemiddel is. Daar komt het dilemma van de alcoholregelgeving om de hoek kijken: enerzijds beperken we in Nederland de alcoholverstrekking aan jongeren onder de 18 jaar en

anderzijds wordt alcohol aan personen boven de 18 jaar steeds vaker aangeboden, bijvoorbeeld via de blurring-proef van de VNG waardoor alcoholverstrekking in de detailhandel wordt toestaan.

b. Het vakgebied economie is van belang vanuit het faciliteren van (horeca)ondernemers en het stimuleren van de werkgelegenheid. Dit hangt samen met economisch beleid of uitwerkingen daarvan zoals hotelbeleid of evenementenbeleid.

c. Ruimtelijke ordening en milieu zijn van belang bij natte horeca, vanwege de ruimtelijke effecten van een horecafunctie op de omgeving. Dit is bij verschillende van de beschreven cases terug te zien. De uitwerking van deze effecten wordt geregeld in bestemmingsplannen en/of beschreven in visies.

d. Veiligheid en handhaving zijn van belang omdat cafés en alcoholgebruik onderdeel zijn van de uitgaanscultuur. Dat gaat veelal gepaard met diverse vormen van overlast: geluidhinder (muziek in cafés of stemgeluid van uitgaanspubliek op straat), parkeeroverlast van fietsen en/of auto's, vandalisme (slooproutes, wildplassen). Dit hangt o.a. samen met de Drank- en Horecawet, de APV en bijvoorbeeld het landelijke rookbeleid. Zie ook casus 3.

2. Onderzoek de specifieke (locatie)kenmerken

Wat is een goede plek voor een horecafunctie? Dat hangt af van wat voor horecafunctie het betreft (welke kenmerken, categorie, openingstijden, terras etc.). Hoe meer invloed de horecafunctie op de omgeving heeft, hoe lastiger doorgaans de inpasbaarheid in diezelfde omgeving. Daarom zijn – zeker voor cafés en/of discotheken – de locatiekenmerken van belang. Waar ligt het horecabedrijf en welke functies zitten er in de omgeving? Hoe is de locatie ontsloten? Dit speelde o.a. bij casus 1 en 2. Daar deed zich ook de vraag voor of je een mogelijk overlastgevend functie aan de centrum- of stadsrand wil zien verschijnen.

Bij de vraag of een horecafunctie inpasbaar is speelt veelal de discussie van spreiden versus concentreren. Door spreiding van horecafuncties wordt wellicht de overlast ook verspreid. Door concentratie is de beheersbaarheid van de uitgaansproblematiek echter beter beheersbaar. Daarom gaat de voorkeur van ons uit naar concentratie van natte horeca. De overige horecafuncties (daghoreca, hotels, restaurants) kunnen makkelijker over een stad uitgespreid worden, hoewel voldoende parkeerruimte daarbij veelal een belangrijke randvoorwaarde is.

3. Doe het samen, doorbreek de verkokering, werk integraal

De breedte van de mogelijke soorten horecafuncties en de breedte van de regelgeving maken dat een goede samenwerking cruciaal is om tot een goed werkend systeem te komen, waarin de algehele horecasituatie beheersbaar, werkbaar en toekomstbestendig is. Daarbij gaat het zowel om de interne samenwerking (tussen de betrokken afdelingen van een gemeente en politiek) als om de samenwerking met partners in de stad (ondernemers, bewoners, bezoekers).

Dit roept tevens de vraag op welke rolopvatting hier voor de ruimtelijk professional bij hoort. Wij zijn van mening dat de ruimtelijk professional moet faciliteren en in goede banen moet leiden (o.a. door goede informatievoorziening). Wij denken dat dit ook niet anders kan. De verandering van binnensteden en winkelgebieden vindt al langere tijd plaats en deze trend omkeren achten wij onmogelijk.

De vier hoofdgroepen van regelgeving uit de inleiding (ruimtelijke ordening, volksgezondheid, openbare orde & veiligheid en milieu) moeten op elkaar aansluiten en inspelen. Iedere betrokken professional moet daar zijn steentje aan bijdragen door zich te verdiepen in aanpalende werkvelden en belangen van betrokken partijen, waarbij wij constateren dat het helpt als er een centrale spil met een overkoepelende helicopterview is, die de verschillende disciplines met elkaar kan verbinden.

We signaleren dat er tussen de betrokken afdelingen een zekere mate van verkokering aanwezig is. Het voordeel daarvan is dat specialisatie mogelijk is. Het nadeel is een gebrek aan integraliteit. En die integraliteit is in onze optiek noodzakelijk voor optimaal functionerende regelgeving, enerzijds om de bestaande situaties goed te organiseren en anderzijds om nieuwe initiatieven op adequate wijze te kunnen faciliteren.

Door te investeren in samenwerking aan de voorkant en door het aanpakken van verkokering, kunnen we meer initiatieven succesvol tot stand brengen en zijn er bovendien minder handhavings- of veiligheidsproblemen aan de achterkant te verwachten. Zie daarvoor casus 4 over het foodtruck-evenement.

Om de poorten van de stad open te zetten voor horeca kan integraal, flexibel (gemeentelijk) horecabeleid een belangrijk hulpmiddel zijn. Gemeenten hebben daarmee een duidelijke kapstok voor ondernemers, organisaties en bewoners (lees: goede informatievoorziening). Als dan iemand komt met een horecaverzoek op het dak van een parkeergarage (casus 1), dan kan je dat waarschijnlijk niet voorzien. Maatwerk moet daarom altijd kunnen, maar dan wel onder voorwaarden, bijvoorbeeld als er sprake is van een toegevoegde waarde, uniciteit en kwaliteit.

We constateren daarbij dat meer dan voorheen de horecabranche aan trends onderhevig is, deels door de regelgeving, maar nog veel meer door de tijd waarin we leven. Wie had 10 jaar geleden van AirBnB gehoord of zo'n soort ontwikkeling voorzien? Er zullen ongetwijfeld meer van zulke initiatieven ontstaan. Het heeft daarom geen zin om 10 jaar vooruit te kijken, als we nog niet eens kunnen zeggen wat de trends en ontwikkelingen over een paar jaar zullen zijn. Een oud industriegebied kan over 10 jaar misschien wel zijn getransformeerd tot een hippe plek. Een integrale horecavisie moet daarom net zo dynamisch en flexibel zijn als deze trends. Net als bij de Omgevingswet waarbij de omgevingsplannen op onderdelen kunnen worden aangepast, zou dit ook voor een integrale horecavisie moeten kunnen. Behoeft aan meer terrassen of evenementen? Dan gaan we voor dat onderdeel nog eens met zijn allen om de tafel.

Conclusie: met de juiste aanpak kunnen de poorten open voor horeca

De beschreven casussen zijn 'incidenten', die illustreren dat je met een breder perspectief naar 'horeca' in een stad moet kijken. De regelgeving die op horeca van toepassing is, is in de basis voor elke gemeente of ondernemer vergelijkbaar. Toch zorgt de lokale situatie ervoor dat de toepassing ervan van geval tot geval verschilt. Of een horecafunctie op een bepaalde locatie mogelijk is hangt immers af van de locatiemarkers, de aard van het horecabedrijf en de betreffende horecaondernemer(s), maar ook van de politieke situatie en nog veel meer indirecte omstandigheden. Een helicopterview of brede blik is daarom van groot belang.

Op basis van vijf praktijkvoorbeelden hebben wij een dwarsdoorsnede geschetst van wat zich op het horecavlak in gemeenteland voordoet. Dat heeft geleid tot de volgende drie horeca-inzichten:

1. focus op ‘natte horeca’ (cafés e.d.);
2. let op specifieke (locatie)kenmerken;
3. doe het samen, doorbreek de verkokering, werk integraal.

De poorten van de stad open zetten voor horeca is – met die inzichten in het achterhoofd – goed mogelijk. De gegeven inzichten vormen een handvat voor die situaties waarbij specifieke afspraken nodig zijn. Lokaal integraal maatwerk is in onze optiek een belangrijke randvoorwaarde om de poorten van de stad voor alle horecafuncties open te kunnen zetten.

THEMA: VERRUIMD VAKMANSCHAP

Inspirator

Jeroen Niemans, Platform 31

Schets thema

We begeven ons als ruimtelijke professional in een ruim netwerk van burgers, ondernemingen, experts, het maatschappelijk middenveld, overheden. We proberen linken te leggen tussen de vele contexten en afhankelijkheidsrelaties. We doen dit enerzijds met een sterke visie en verbindende competenties. Tegelijkertijd vereist deze rol ook veel nederigheid en empathie. Het begrijpen van de andere partij en het geven van ruimte aan en je inschakelen in die andere logica zal steeds meer nodig zijn om resultaten op het terrein te boeken.

Papers

U vindt de papers in dit thema hierna per sessie in alfabetische volgorde gerangschikt.

Sessie 1: me planner, you society

Papers: *Verruim uw vakmanschap* – Bert ter Asvest

Veranderende planningsculturen in Nedreland en Vlaanderen – Clenn Custermans

Exchanging experiences – Willemijn Lofvers

De tussenruimte als speelveld voor verruimde conventies voor planvorming – Karolien Van Dyck, Stefanie Cornut

Ken(nis) voor klimaatverandering – Anne Witteveen

Sessie 2: in de sporen van de ondernemer

Papers: *De veranderende centraliteit in het netwerk van de Gentse havenbedrijven onder invloed van de derde industriële revolutie* – Kirsten Bal

Van webscaping tot collaboratieve planning – Valerie Dewaelheyns, Isabel Loris

Super(woon)markten – Isabel Loris en Ann Pisman

Nieuwe technologie voorbij de hype – Jeroen van Schaik

De territoriale monitors – Rien Van de Wall

Verruim uw vakmanschap

Participatie vraagt om nieuwe rollen: van ontwerper tot ondernemer

Bert ter Asvest

Stellingen:

1. In Nederland en Vlaanderen moet op korte termijn een opleiding Policy Design Thinking worden aangeboden.
2. De ruimtelijke professional moet ook als (sociaal) ondernemer aan de slag.
3. Liquid design of flexibel vormgeven van participatie is voor de ruimtelijke professional een must.

Bert ter Avest
Vormgever overheidsparticipatie
bert@teravest.org
Den Haag, Nederland

Verruim uw vakmanschap

Participatie vraagt om nieuwe rollen: van ontwerper tot ondernemer

Inleiding

Het is gedaan met grootse plannen van de almachtige overheid. Niet langer alleen de overheid lanceert initiatieven, tegenwoordig brengen ook andere partijen hun ideeën en voorstellen naar voren.

Burgerinitiatieven, gebiedsateliers en G1000 burgertoppen getuigen van deze omwenteling in onze hedendaagse democratie. Wat is nu de betekenis van deze kanteling voor het vakmanschap van de ruimtelijke professional? Gaat deze professional nu partijen anders betrekken bij het oplossen van complexe gebiedsopgaven? Zien we daar nu al voorbeelden van in de wereld om ons heen? En vraagt de maatschappelijke kanteling van de ruimtelijke professional een andere logica en een ander vakmanschap?

In mijn optiek staan wij als ruimtelijke professionals voor de uitdaging om ook anders te gaan denken over de vormgeving van participatie. Dit anders denken en het ook anders doen valt af te leiden uit de nadere beschouwing in hoofdstuk 2 van de ontwikkelingen in en de verschillende generaties van het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij het maken van beleid. In hoofdstuk 3 ga ik nader in op de verschillende manieren waarop participatie kan worden vormgegeven aan de hand van praktijkvoorbeelden. De vergelijking van de verschillende manieren van vormgeven brengt mij tot de conclusie, dat het concept en de methodiek van design thinking waardevol is voor de ruimtelijke professional als vormgever van participatie. In hoofdstuk 4 licht ik dit verder toe. Design thinking verruimt ons vakmanschap.

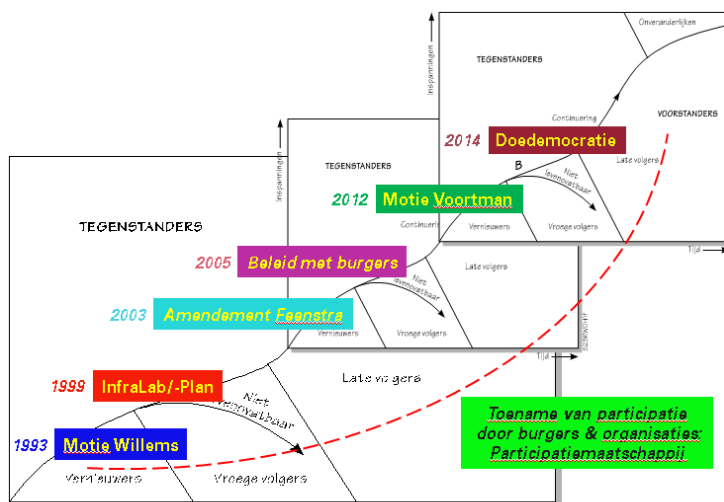
Wat hebben we al die afgelopen jaren al niet allemaal geparticipeerd ...

In dit hoofdstuk passeren verschillende Nederlandse participatie-inspanningen vanaf de jaren negentig in de vorige eeuw tot heden de revue¹. In deze periode kan op landelijk niveau een aantal kenmerkende verschijningsvormen van participatietrajecten worden benoemd. Elk traject blijkt ook te kunnen worden gekoppeld aan een motie dan wel amendement van de Eerste of Tweede Kamer. In deze uitspraken van onze volksvertegenwoordigers klinken zo beschouwd de tekenen en de tijdgeest van dat moment door. Achter de verschillende participatietrajecten schuilt een fundamentele beweging, die geduid kan worden met het begrip participatie-maatschappij. De beschouwing over de afgelopen jaren wordt afgerond met een korte typering van vier verschillende participatiegeneraties.

Het betrekken van burgers bij grote projecten stond in het begin van de jaren negentig in de vorige eeuw volop in de belangstelling. Blickvanger en hoogte- dan wel dieptepunt was het toenmalige rumoer rond de aanleg van de Betuweroute. Bij de beelden van aan spoorrails geketende mensen dachten velen van ons dat nooit meer! Binnen Rijkswaterstaat werd in die tijd het zogeheten InfraLab (afkorting voor InfrastructuurLaboratorium) opgericht. Verschillende proefprojecten werden

¹ Het overzicht schetst enkele participatietrajecten, waaraan ik als adviseur heb bijgedragen. Tezamen schetsen deze ontwikkelingen een beeld van het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij het maken van beleid.

uitgevoerd. Daarbij werd ook een heuse eigen fasering toegepast (Stem, Agora en Actiefase). InfraLab werd vervolgens opgevolgd door InfraPlan, gericht op de ondersteuning van projectleiders en – medewerkers van Rijkswaterstaat bij – wat toen werd genoemd – interactieve planvorming².



Figuur 1. Overzicht van aantal participatietrajecten in Nederland vanaf 1990 - heden

Het participatiestokje werd daarna overgenomen door het toenmalig ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Wat eerst begon als de module Burger en Milieu groeide vervolgens uit tot een ministeriebreed programma Beleid met Burgers. Burgers maakten bijvoorbeeld onderdeel uit van de Stuurgroep Publieksagenda en namen samen met ambtenaren deel aan beleidscoproducties voor onderwerpen zoals ‘goede verhouding tussen natuur, wonen, water, recreatie en bedrijvigheid’, en ‘voldoende betaalbare woningen’. Aan de toenmalig minister Dekker werden de resultaten aangeboden en vervolgens koppelde een jaar later minister Winsemius de eerste resultaten terug aan de deelnemende burgers.

Waren het tot dan toe inspanningen van het Rijk³ geweest, begin deze eeuw lieten ook de burgers in toenemende mate van zich horen. In het ‘Haagse’ ontstaat het besef dat: “De vitale samenleving, waarin mensen zich volop inzetten, (al) bestaat”. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) stelt dan ook in haar persbericht bij haar rapport ‘Loslaten in vertrouwen’, december 2012: “Het is de overheid die moet veranderen. In de oude situatie hanteert de overheid een participatie-ladder voor burgers, waarin de overheid aangeeft hoeveel inspraak burgers mogen hebben. In de nieuwe situatie moet er een participatietrap voor de overheid komen. Loslaten is de belangrijkste trede; geef burgers alle ruimte.” Begrippen als ‘overheidsparticipatie’ (in plaats van burger-participatie) en ‘doe-democratie’ doen hun intrede.

² Zie ook het proefschrift ‘Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten’ van S. van der Arend, 2007, waarin een uitgebreid beeld geschetst wordt van de Procesmetselaars als een gemeenschap van direct betrokkenen bij InfraLab/-Plan.

³ Zie ook andere dan genoemde ministeries zoals bijvoorbeeld Biza (onder andere In Actie).

De ontwikkelingen rond het betrekken van burgers en organisaties kunnen ook worden getypeerd aan de hand van verschillende generaties⁴. Deze typering gaat terug tot de jaren '60 van de vorige eeuw, wanneer er sprake is van 'inspraak'⁵. Deze vorm van participatie wordt geïnitieerd en georganiseerd door overheden (de zogeheten eerste generatie burgerparticipatie). De tweede generatie doet zijn intrede in de jaren negentig. Burgers en maatschappelijke organisaties ontwikkelen samen met de overheid beleid. In het laatste decennium is er ook sprake van een 'derde generatie burgerparticipatie'. Deze vorm betreft het faciliteren van burgerinitiatieven door de overheid.

Het initiatief ligt nu bij de burger en de overheid participeert⁶). Winsemius spreekt zelfs al van een vierde generatie: "We zouden ondertussen bijna vergeten dat er natuurlijk altijd mondige burgers zijn geweest. Ook toen het nog niet zo heette. Mensen die opkomen voor hun buurt, hun stukje groen of de rechtvaardigheid in het algemeen. Lastige mensen. Omdat ze begeistert en vasthoudend zijn. Inventieve praktijkdeskundigen. Die laten zich niet dwingen in het keurslijf van een participatietraject. Die tegenkrachten durven toelaten, dat is vierde generatie burger-participatie" (InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007).

De verschillende generaties zijn ook kernachtig benoemd door Loesje in haar functie van spiegel van de Nederlandse samenleving.



Figuur 2. Typering door Loesje van inspraak tot initiatief

Het overzicht met verschillende participatietrajecten en de vier generaties tonen aan dat de laatste decennia er een transitie heeft plaatsgevonden van een inspraakmaatschappij, waar burgers en belangengroepen vooral reageerden op beleidsvoorstellen, naar een *participatie-maatschappij*, waar zij actief meedenken en meedoen met het ontwikkelen van beleid (Buuren & Edelenbos, 2008). De participatiemaatschappij is mijn ogen de onderstroom die als een constante ontwikkeling schuil gaat achter allerlei verschillende participatietrajecten en generaties⁷.

⁴ Zie ook http://participatiewiki.be/wiki/index.php/Generaties_burgerparticipatie geraadpleegd op 26 maart 2012

⁵ Banathy gaat nog veel verder terug in de tijd als zij het gebruik van dialoog schetst aan de hand van drie generaties van de Homo Sapiens Sapiens, te weten Cro-Magnon generation (50.000 jaar geleden), Agrarian Age en Scientific/Industrial Age (Roberts, 2002).

⁶ Zie ook Van der Heijden et al 2007, Buuren & Edelenbos, 2008, Dezeure 2010, Kilic 2010.

⁷ De Nederlandse regering introduceert bij monde van de Koning in september 2013 het begrip participatiesamenleving.

Participatie is daarmee dus een niet meer weg te denken verschijnsel geworden van onze tijd. Ook concrete uitwerkingen van de participatiemaatschappij als algemeen concept, zoals de ‘Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers’ (Nationale Ombudsman, 2009), tot aan een heuse ‘Code publieksparticipatie’ (Sneller en Beter, 2009) getuigen daarvan.

Wat heeft dit maatschappelijk verschijnsel en haar concrete uitwerkingen nu betekent voor de rol en opstelling van de ruimtelijke professional? En meer specifiek zijn er in de afgelopen decennia ook verschillende manieren te onderscheiden voor de wijze waarop participatie wordt vormgegeven?

Focus op vormgeven van participatie in ruimtelijk domein

In het vorige hoofdstuk heb ik betoogd dat de participatiemaatschappij als onderstroom van allerlei participatietrajecten een verschijnsel is waar wij tegenwoordig niet meer om heen kunnen. Ook de ruimtelijke professional is onderhevig aan dit verschijnsel.

In dit hoofdstuk ga ik nader in op de verschillende manieren waarop participatie kan worden vormgegeven door de ruimtelijke professional. Ik onderscheid vier manieren voor het vormgeven van participatie⁸, te weten ontwerpen, ontwikkelen, ontvouwen en ondernemen. Van elke manier geef ik een omschrijving, een voorbeeld uit eigen adviespraktijk en noem ik kort enkele kenmerkende concepten en methodieken uit de wetenschappelijke literatuur.

In aansluiting op de in het vorige hoofdstuk geschetste ontwikkelingen rond het betrekken van burgers en organisaties zijn de manieren voor vormgeven onderverdeeld naar de periode van burger- en overheidsparticipatie.

Burgerparticipatie

De eerste manier voor het vormgeven van participatie duid ik als *ontwerpen*. De ruimtelijke professional als ontwerper stelt het procesontwerp op en legt dit vast in een plan van aanpak (‘blauwdruk’). Vervolgens stuurt de professional het proces overeenkomstig dit plan van aanpak. De focus bij ontwerpen ligt op de beheersing van de uitvoering van dit plan. Ontwerpen als vormgeven van participatie sluit aan bij ‘Blauwdruk procesmanagement’ (Edelenbos en Klijn⁹, 2005). De rol van de ruimtelijke professional is die van een vormgevingsexpert.

Ontwerpen is zo beschouwd een manier van vormgeven, die uitgaat van een (al of niet bewezen) wetmatigheid (een bepaald verband tussen de vormgevingselementen). Een voorbeeld uit de wetenschappelijke literatuur is het ‘*Effective Decision Model of Public Involvement*’ van Thomas (1995). Dit model bepaalt aan de hand van zeven vragen welke mate van participatie het beste past bij

Hoewel dit begrip zeker raakvlakken heeft met de ontwikkeling richting overheidsparticipatie, wordt met dit begrip vooral gedoeld op de verdere implementatie van drie grote decentralisaties (Jeugdwet, Participatiewet en Wmo). Overigens ook voor deze ontwikkeling kan worden verwezen naar een motie van de Tweede Kamer (Motie van het lid Slob c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VII, nr. 60).

⁸ Vormgeven is voor mij het overkoepelende concept en omvat de vier manieren, die ik onderscheid. Vormgeven is in deze paper opgevat als het geven van vorm aan het betrekken van participanten bij het maken van beleid.

⁹ Edelenbos en Klijn onderzochten de impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van zes lokale interactieve besluitvormingsprocessen. Zij onderscheiden achtereenvolgens Blauwdruk procesmanagement, Adaptief procesmanagement, Improviserend procesmanagement en Procesmanagement op hoofdlijnen.

een bepaalde beleidsopgave. Een standaard in de Nederlandse literatuur is Proces-management van Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld. Zij onderscheiden vijftien (1998, pagina 70) respectievelijk veertien ontwerpprincipes (2002, pagina 56).

Een sprekend praktijkvoorbeeld is het InfraLab experiment 'De Grote Stem'. Dit is één van de vier experimenten met behulp waarvan InfraLab haar methode om de betrokkenheid van burgers te vergroten heeft getest. De naam Grote Stem is ontleend aan het grote aantal weggebruikers van het hoofdwegenet in de Randstad (A10, A20 en A12), dat deelnam aan bijeenkomsten, telefonisch werd benaderd en geënquêteerd werd (in de eerste Stemfase werden negen groepsdiscussies gevoerd met in totaal circa 190 personen. De uitkomsten werden geverifieerd onder ongeveer 1000 weggebruikers en zo'n 900 omwonenden van autosnelwegen in de Randstad). Uit de evaluatie van de Agorafase valt het volgende op te tekenen: "Vanuit de projectgroep werd de voorkeur uitgesproken voor een handleiding/draaiboek. Een dergelijk hulpmiddel zou voorkomen dat men met vallen en opstaan telkens opnieuw het wiel moet uitvinden. IS [staat voor de afdeling Innovatie & Synthese van het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat] pleitte daarentegen meer voor handreikingen. In hun ogen was een draaiboek dirigistisch en weinig creatief" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997).

Als tweede manier voor het vormgeven van participatie onderscheid ik *ontwikkelen*. De ruimtelijke professional als ontwikkelaar komt in wisselwerking met de participanten tot een aanpak en begeleidt dit proces.

Op basis daarvan stelt de professional een procesontwerp op, dat vervolgens aan partijen wordt voorgelegd. Gezamenlijk stellen zij dit ontwerp vast, bijvoorbeeld in de vorm van een marsroute. Vervolgens begeleidt de professional het proces overeenkomstig deze gezamenlijke route.

De focus bij ontwikkelen ligt op de begeleiding van het proces, waarbij de ruimtelijke professional als ontwikkelaar uitgaat van het principe van 'mutual gains' en het samen zoeken en vinden van het gemeenschappelijke belang. Ontwikkelen sluit aan bij 'Adaptief procesmanagement' (Edelenbos en Klijn, 2005). De rol van de ruimtelijkeprofessional is die van een vormgevingsbegeleider.

Ontwikkelen gaat uit van wederzijdse afhankelijkheid en daarmee afstemming tussen de ruimtelijke professional en participanten in de vorm van overleggen en onderhandelen als de manier waarop beleidsparticipaties vorm krijgen. Een voorbeeld hiervan is '*the consensus building approach*' van Susskind (1999), waarbij het zoeken naar het gemeenschappelijk belang volgens het principe van '*mutual gains*' een belangrijke leidraad vormt voor én de inhoud én de vormgeving. In Nederland is deze benadering ook wel bekend geworden met de publicatie 'Het kan wel!' van Susskind en Evers (2011).

Een Nederlands voorbeeld van ontwikkelen is het Tijdelijke Overlegplatform Schiphol (TOPS), dat eind jaren negentig onderhandelde over een nieuwe systematiek voor geluidbeheersing en externe veiligheid. Vanuit het concept 'Schiphol als bedrijf' namen de luchtvaartsector, milieu-beweging, lokale overheden en werkgevers en werknemersorganisaties deel aan dit platform. In de loop van het proces tekende zich een onderhandelingspakket af over ondermeer het vliegen gedurende de nacht. De luchthaven Schiphol en de luchtvaartmaatschappij KLM bleken bereid om nachtvluchten van Transavia op te kopen. Het landen van KLM vliegtuigen uit de V.S. tussen zes en zeven uur 's ochtends bleek echter een onoverkomelijke hobbel te zijn. Voor KLM vormde dit een kernwaarde in

verband met de transferpassagiers (en de daarop afgestemde continentale vluchten); ook voor de milieubeweging en haar achterban bleek het vliegen tijdens de randen van de nacht niet acceptabel.

Overheidsparticipatie

Was bij het ontwerpen en ontwikkelen vaak de overheid initiatiefnemer, bij de twee volgende manieren nemen andere partijen het voortouw.

Als derde manier voor het vormgeven van participatie hanteer ik het begrip *ontvouwen*. De ruimtelijke professional als ontvouwer stelt de kenmerken van de complexe context voorop in combinatie met de professionele competenties hoe daarmee om te gaan ('indirecte sturing' en 'stand there'). De professional geeft zich en de participanten de ruimte om werkenderweg tot een aanpak te komen. De ruimtelijke professional stuurt op condities voor het proces en vertrouwt op zijn eigen competenties. Het procesontwerp is veel meer een levend plan (momentopname); het proces voltrekt zich en voor de professional als ontvouwer geldt meer het gezegde 'go with the flow'. De focus bij het ontvouwen ligt op het benutten van de krachten en mogelijkheden van de zelforganisatie van partijen. Ontvouwen sluit aan bij 'Improviserend procesmanagement (Edelenbos en Klijn, 2005). De rollen van de ruimtelijke professional zijn die van een 'sturings-kunstenaar' (Van Gunsteren, 2013) en van een facilitator (Weisbord en Janoff, 2007).

Een sprekend voorbeeld van het 'ontvouwen' uit de bestuurskundige literatuur van de laatste jaren is afkomstig van Arend: *"Procesmanagen is als het vertellen van een verhaal terwijl de geschiedenis zich ontvouwt (...) als een poging om van te voren een inhoudsopgave te schrijven zonder daarbij de afloop van het verhaal vast te leggen (...) Ze komen voort uit een meervoud van gebeurtenissen, acties en reacties die alleen achteraf zijn te reconstrueren tot een verhaal"* (Arend, 2007).

'Don't Just Do Something: Stand There!' van Weisbord en Janoff is een sprekend voorbeeld van ontvouwen. In deze publicatie lichten de auteurs 'Future search' toe. Andere voorbeelden zijn het perspectief van *'the wisdom of the crowds'* van Surowiecki (2005) en het meebewegen, *'go with the flow'* van de Nederlandse ruimtemaker Soeterbroek (2004).

Een praktijkvoorbeeld van het ontvouwen als manier van vormgeven van participatie is het vervolg op het convenant Vaarrecreatie voor de Waddenzee. In een viertal bijeenkomsten zouden direct betrokken partijen zich buigen over het gezamenlijk formuleren van een uitvoerings-programma. Direct voorafgaand aan de van de derde bijeenkomst bleek dat de niet-overheid partijen dringend behoefte hadden aan het expliciteren van een aantal uitgangspunten. Nog net voor het begin van de derde dag hadden wij als begeleiders een aantal stellingen geformuleerd. De stellingen bleken echter louter een hulpmiddel te zijn. Uit de soms verhitte discussies tijdens de ochtend konden wij als begeleiders een aantal essentiële uitgangspunten optekenen, die we die middag aan de deelnemers presenteerden. Dat leidde vervolgens tot de zevensprong en nog belangrijke tot begrip over en weer voor elkaars belang en positie.



Figuur 3. De 7sprong als een resultaat dat zich ontvouwde

De vierde en laatste manier voor het vormgeven van participatie is nog het meest pril en tekent zich pas de laatste jaren steeds duidelijker af. Voor deze vierde manier van vormgeven van participatie hanteer ik het begrip *ondernemen*. Ik sluit daarbij aan op de recente voorbeelden van sociale ondernemers en ondernemingen¹⁰. De ruimtelijke professional als (sociaal) ondernemer gaat allereerst uit van zijn eigen visie. De professional motiveert anderen om mee te doen. Samen met partijen geeft de ruimtelijke professional al doende vorm aan de sociale onderneming. Het procesontwerp is veel meer een ondernemingsplan en geldt als ijkpunt voor de gezamenlijke activiteiten. De focus bij ondernemen is gericht op de gezamenlijke vraag of we nog op koers liggen. Ondernemen vertoont kenmerken die grotendeels aansluiten bij ‘Procesmanagement op hoofdlijnen’ (Edelenbos en Klijn, 2005). De rollen van de ruimtelijke professional zijn die van een trekker en verbinder.

In het praktijkgerichte onderzoek van Sterk, Specht en Walraven (2013) naar sociaal ondernemerschap in de participatiesamenleving zien de onderzoekers een nieuw sociaal ondernemerschap 3.0 van onderop ontstaan in onder andere Rotterdam met als “kenmerken een combinatie van verschillende zaken:

- ‘derde generatie burgerparticipatie’,
- ‘klassiek ondernemerschap – gekenmerkt door creativiteit, vindingrijkheid, doorzettingsvermogen en het vermogen een visie uit te dragen,
- en het willen ‘maken van de stad’ – want: het zijn mensen die de stad maken.”

Inspiratiebronnen voor het sociaal ondernemerschap zijn volgens Sterk, Specht en Walraven onder andere Bornstein en Davis (2010), Gauntlett (2011) en Sennett (2008).

Een praktijkvoorbeeld van (sociaal) ondernemen is het initiatief van een hovenier in Amsterdam-West. Hem was opgevallen dat de binnentuinen er hier en daar verwaarloosd bij lagen. Een aantal bewoners maakten zich daar wel eens druk over, maar dat leidde niet tot actie. De deel-gemeente was actief in

¹⁰ Sociaal ondernemers zijn te herkennen aan hun visie, hun engagement, hun innovaties, en aan hun bijdrage aan een duurzame wereld! (zie http://www.inspirationdays.biz/article.php3?id_article=387 geraadpleegd op 28 maart 2016). Sociale ondernemingen zijn zelfstandig en streven primair en expliciet een maatschappelijk doel na (SER, 2015).

het bevorderen en faciliteren van burgerinitiatieven. Dat bracht de hovenier, tevens inwoner van Amsterdam-West ertoe, om zijn idee te lanceren. Hij wilde samen met de omwonenden van een aantal binnentuinen overleggen om te komen tot aantrekkelijke tuinen en concrete acties. Vanuit de deelgemeente namen ambtelijke medewerkers deel aan deze ‘burgeronderneming’.

In tabel 1 heb ik de kenmerken zoals hierboven toegelicht op een rij gezet voor de vier manieren van vormgeven van participatie.

Kenmerken	Ontwerpen	Ontwikkelen	Ontvouwen	Ondernemen
Plan van aanpak/ Procesontwerp	Blauwdruk	Marsroute	Dynamisch procesplan	Ondernemings- visie/-plan
Processturing/- begeleiding	Strak/Beheersing	Adaptief/Flexibel	Improviserend/Flexibel	Inspirerend/Flexibel
Besluitvormingsmodel (Bron: Teisman ¹¹)	Fasenmodel	Rondenmodel	Stromenmodel	Proceskunst
Relevante literatuur	Thomas; Bruijn, Heuvelhof, In 't Veld	Susskind; Evers	Weisbord en Janoff; Soeterbroek	Bornstein en Davis; Gauntlett; Sennett; Sterk, Specht, Walraven

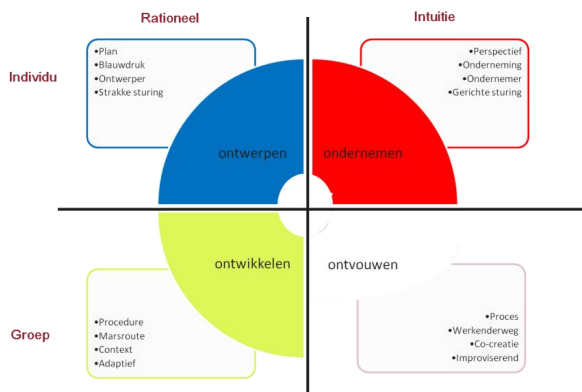
Tabel 1. Vier manieren voor het vormgeven van participatie

De vier verschillende manieren voor het vormgeven van participatie bieden (met hun achter-liggende instrumenten, vaardigheden en werkvormen) voor de ruimtelijke professional een ware schatkamer voor het verrijken en verruimen van het vakmanschap. Maar de vergelijking van de vier manieren leidt ook tot een belangrijk en verrijkend inzicht, namelijk dat achterliggende concept, te weten design thinking ons een wezenlijk andere bril en kijk op het vormgeven van participatie aanreikt. In het volgende en laatste hoofdstuk licht ik dit toe.

Design thinking als wezenlijk andere benadering: ruimtelijke professional verruim uw vakmanschap!

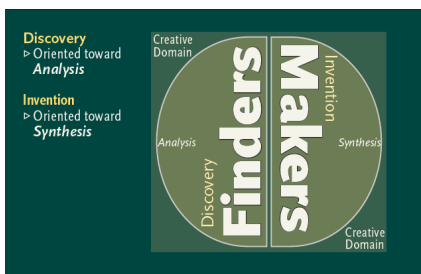
Het totaaloverzicht van de vier manieren voor het vormgeven van participatie komt in dit laatste hoofdstuk aan de orde. Uit dit overzicht komt naar voren dat ontwerpen en ontwikkelen kunnen worden opgevat als de exponenten van een meer rationele, wetenschappelijke benadering. Ondernemen en ontvouwen daarentegen passen meer bij een intuïtieve, design benadering. In dit hoofdstuk ga ik verder in op deze design benadering en op de nieuwe inzichten, die deze benadering aanreikt voor het vakmanschap van de ruimtelijke professional.

¹¹ Voor het kenmerk besluitvormingsmodel is het onderscheid van Teisman gebruikt. Hij onderscheidt drie modellen om besluitvorming te reconstrueren (1995). In een recente publicatie ‘Proceskunst’ (2012) schetst hij een vierde model als nieuwe benadering voor gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.



Figuur 4. Vier manieren voor het vormgeven van participatie en hun dimensies

Het onderscheid ratio en intuïtie sluit in mijn optiek bijna naadloos aan op het onderscheid dat Owen maakt, als hij de toegevoegde waarde van design thinking beschrijft. “Design thinking is in many ways the observe of scientific thinking. Where the scientist sifts facts to discover patterns and insights, the designer invents new patterns and concepts to adress facts and possi-bilities.” Hij maakt op basis hiervan een onderscheid tussen wat hij noemt Finders en Makers. Deze twee figuren typeert hij als volgt: Finders - “they exercise their creativity through discovery; en ‘Makers’ (...) they demonstrate their creativity through invention”.



Bron: Owen, Design Thinking Notes on Its Nature and Use, Design Science Quartely, 2007

Figuur 5. Owen’s onderscheid tussen scientific en design thinking

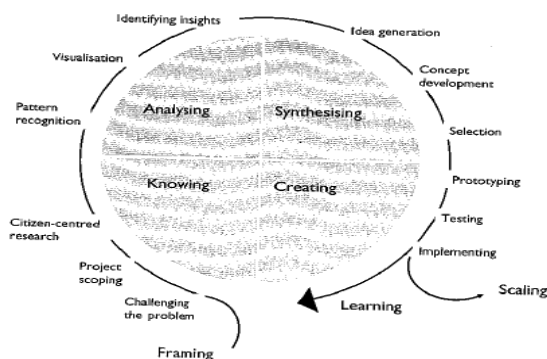
Owen stelt vervolgens dat Design en Science elkaar heel goed aanvullen. Deze complementaire en toegevoegde waarde van Design komt in onze huidige complexe tijd juist als geroepen. Van der Laken onderstreept dit als hij opmerkt dat: “... crisis in combinatie met digitale ontwikke-lingen nou het ideale moment zijn om de potentie van Ondernemende Ontwerper [of in mijn woorden de Vormgever] te verkennen. Dat is iemand die in staat is oude problemen op een nieuwe manier op te lossen. Omdat hij als geen ander een creatieve geest koppelt aan het vermogen om ideeën ook om te zetten in een product [idem of dienst]”.

De toegevoegde waarde van Design thinking verwoordt Armstrong kernachtig als volgt: “We denken over een bestaande wereld, terwijl we een nieuwe willen bouwen. En dat is waarom design zo belangrijk is, omdat wetenschap dat niet gemakkelijk doet”.

In de Nederlandse beleidswereld zie ik ook duidelijke tekenen van het willen (en ook moeten) bouwen aan een nieuwe wereld. Zo spreekt het rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur over ‘Loslaten in vertrouwen’.

Geef ruimte aan maatschappelijke initiatieven en neem ze als overheid niet over. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu werkt in de programma’s ‘Vernieuwing MIRT’ en ‘Meer Bereiken’ aan een andere manier van beleid maken. Daaraan werken “ambtenaren 3.0: open-minded, creatief, ondernemend, resultaatgericht, nieuwsgierig naar de ander en gericht op samenwerking. Met een neus voor kansen en nieuwe ontwikkelingen en bedreven in het leggen van verbin-dingen”.

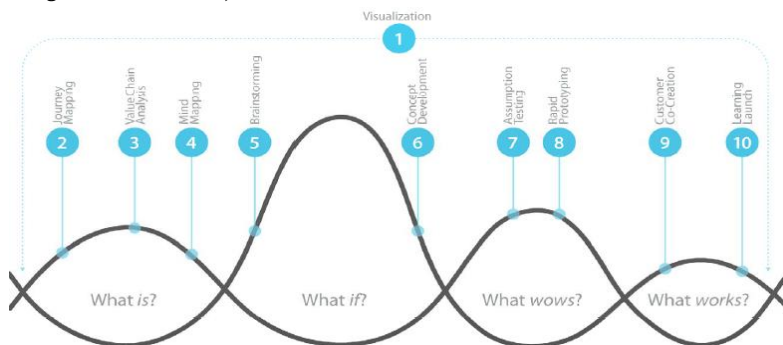
Een mooie illustratie van wat Design Thinking als methode voor het maken van beleid kan betekenen geeft Christian Bason, directeur van MindLab a cross-ministerial innovation unit in Denmark. In onderstaand schema legt hij aansprekend een koppeling tussen Design Thinking en co-creatie.



Bron: Leading Public Sector Innovation, Co-creating for a better society, 2010

Figuur 6. Design Thinking en co-creatie volgens Bason

Liedtka geeft in haar presentatie Strategy and Design een overzicht van de ‘basic questions’ en de daaraan gekoppelde ‘tool’s als een illustratie voor hoe design thinking het vakmanschap van de ruimtelijke professionele kan verruimen (zie ook Solving problems with design thinking, Liedtka, King en Bennett, 2013).



Figuur 7. Liedtka’s Basic Questions en Design tools

Wat opvalt aan de methodieken van Bason en Liedtka is dat zij beide aandacht vragen voor het loslaten van onze bestaande referentiekaders als ruimtelijk expert. Framing en onbevangen observeren daar begint het mee, om vervolgens vanuit de optiek van de burger (dat zijn wij als ruimtelijke professional tenslotte ook) samen met anderen oplossingen in de vorm van prototypes uit te proberen; dus samen concrete dingen doen en niet blijven denken.

Aanvullend op de twee andere, meer rationele manieren voor het vormgeven van participatie, biedt design thinking zo beschouwd een duidelijke toegevoegde waarde voor en verruiming van het vakmanschap van de ruimtelijke professional.

Veranderende planningsculturen in Nederland en Vlaanderen

De Ronde van de Lage Landen in vijf etappes

Clenn Kustermans

Aan bevestiging van clichés en een zwart-witscherpstelling heeft niemand iets. De verschillen tussen de Nederlandse en Vlaamse planningscultuur zijn vooral historisch van aard, terwijl de overeenkomsten de laatste decennia toenemen (à la “gedeconcentreerde bundeling” versus “gebundelde deconcentratie”).

De Nederlandse planningscultuur heeft wat moeite om zich te verruimen door de doorwerkende traditie van ruimtelijke ordening als juridische stiel. In Vlaanderen wordt verruiming bemoeilijkt door de grillige kortetermijnpolitiek. Toch zijn er allerlei mogelijkheden.

Planning dobbert in een woeste oceaan van maatschappelijke, economische en politieke dynamiek. Een planner moet meer dan ooit op zijn hoede zijn om niet kopje onder te gaan, onder andere door zijn melancholische twijfel te overwinnen.

Clenn Kustermans
ruimtelijk planner
OMGEVING cvba en Urbego vzw
Uitbreidingstraat 390
2600 Antwerpen-Berchem
03 448 22 92
clenn.kustermans@omgeving.be

Veranderende planningsculturen in Nederland en Vlaanderen

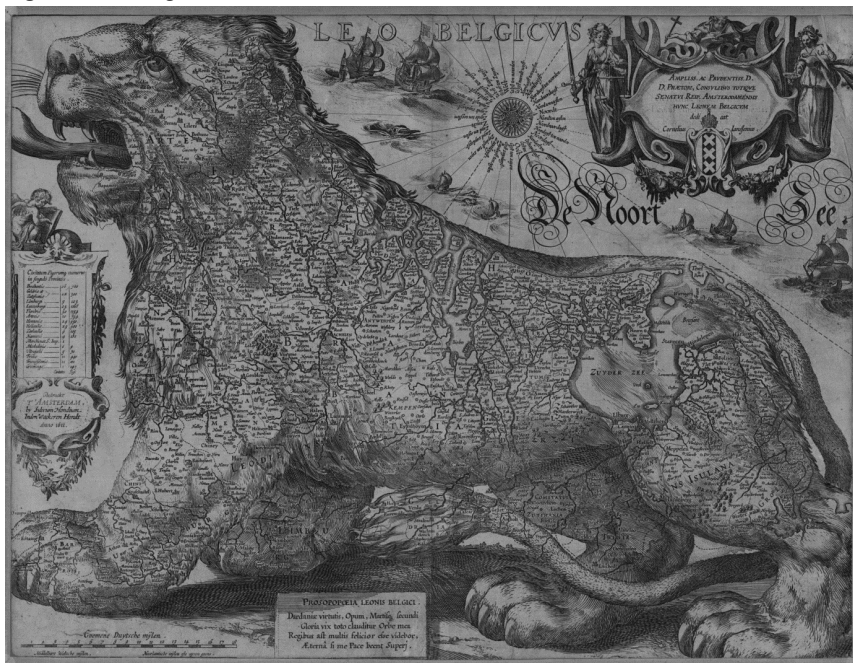
De Ronde van de Lage Landen in vijf etappes

Clenn Kustermans

Voorafgaande persconferentie

Nederland en Vlaanderen zijn een regio die schittert in diversiteit. Historisch zijn er twee verschillende planningsculturen ontstaan die vandaag anders reageren op de vraagstukken. En ook weer niet, omdat we dobberen op gelijke trends in economie en maatschappij. Het artikel verkent de planningsculturen in de Lage Landen en toetst hoe deze culturen omgaan met de vraag naar verruiming van het vakgebied. Verruiming, omdat wij als zelfkritische geesten onze rol in de maatschappij steeds herformuleren. Planningsculturen, omdat die sommige heroriëntaties onwaarschijnlijk maken of juist faciliteren. Omwille van het leesvermaak is het een Ronde van de Lage Landen in vijf etappes. 1) Wie scoort er beter op ruimtelijk-inhoudelijk vlak, waar om functiemenging wordt geroepen? 2) Waar bestaan de grootste potenties voor territoriale samenwerking? 3) Welke bestuurlijk-organisatorische context maakt het het best mogelijk om aan verruiming te doen? 4) Wie is instrumenteel beter geëquipeerd? 5) En wiens planner verbindt maatschappelijke belangen het best? Per etappe wordt afgewogen welke planningscultuur de meeste potentie heeft voor verruiming.

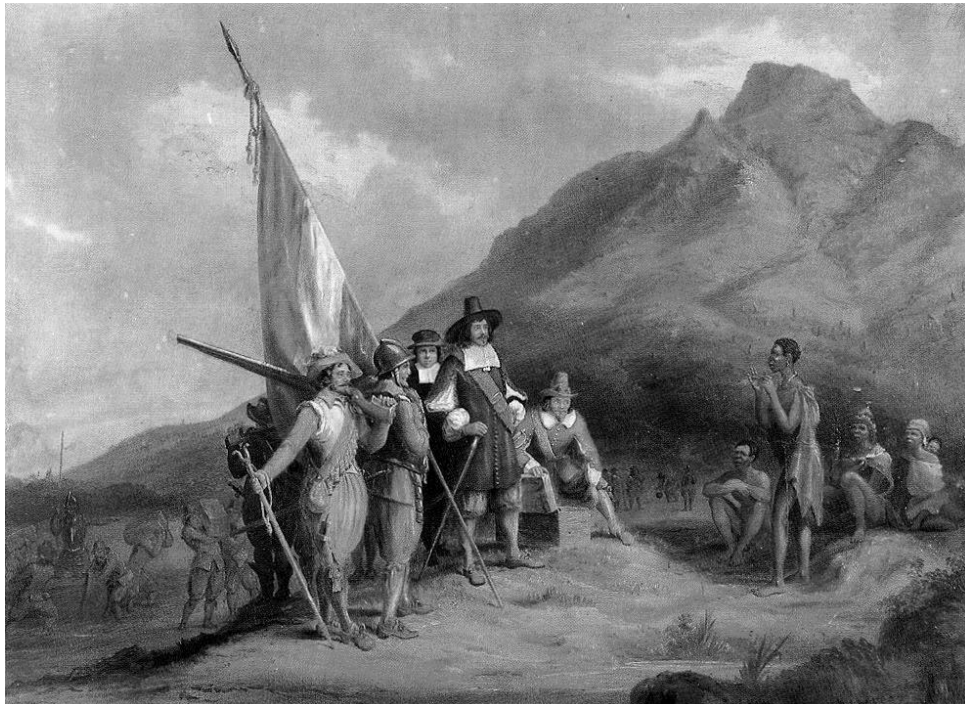
Figuur 1. Leo Belgicus, Hondius 1611



Figuur 2. Lichtfoto tussen Brussel, Hoek van Holland, Nijmegen, Geleen, Kortrijk. Woon jij ook zo verlicht?



Figuur 3. Blauwdrukplanning, wat Jan van Riebeeck deed bij stichting Kaapstad in 1652 (met een al in Holland uitgetekend plan) is een planningscultuur die de 21e eeuw niet heeft gehaald. Schilderij Charles Davidson Bell.



Een waarschuwing, vooral voor mezelf

Zo'n artikel over twee gelijkstalige burens loopt het gevaar te vervallen in historische clichés en uitvergrote verschillen (met als voorbeeld het overbepende noorden versus het rommelige zuiden), met andere woorden een zwart-witverhaal waar niemand iets aan heeft. De waarheid achter die clichés, echter, is zoals altijd genuanceerder, en dan vooral het laatste decennium of twee.

Het onderzoek is gebaseerd op mijn ervaringen in de praktijk (vier jaar in Nederland voor een gemeente, vijf jaar in Vlaanderen voor een ontwerp bureau) en op de romantische wetenschap dat het gevoel soms minstens even zwaar weegt als wetenschap.

Quid verruiming

Verruiming dus. Verruiming houdt in dat je een grens verlegt, watvoor grens dan ook. En dat is voor ons planners niet nieuw. Integendeel, wij zijn constant bezig met verruiming. Een planner is namelijk vaak een soort wereldverbeteraar die oplossingen probeert te vinden voor niet enkel ruimtelijke, maar uiteenlopende maatschappelijke, economische en politieke vraagstukken. Hij staat boven de uitgesproken sectorale belangen. En terecht: het veraangenamen van een stad lukt niet enkel door de heraanleg van een park, maar vergt een uitgebreidere aanpak. Deze caleidoscopische opgave maakt dat wij verhalenvertellers zijn die iedereen willen verbinden. Daarbij lopen wij het gevaar een té wijd spectrum te hanteren, waardoor wij dreigen te vervallen in vaagheid en uiteindelijk onze geloofwaardigheid verliezen. Zo bezien is het een beetje een melancholisch beroep: steeds op zoek naar de juiste mix van abstractie en concretie, naar een in elkaar klikkend en overtuigend verhaal.

Om dit verhaal in ieder geval wat richting te geven versta ik onder verruiming de mogelijkheid van een beleidscultuur om in te spelen op een belangrijke vraag die vandaag voorligt: de roep om flexibele planning. Onderzoeksvraag is dus: In welke mate hebben de Nederlandse en Vlaamse beleidsculturen het in zich om aan flexibele planning te kunnen doen?

Het vertrek

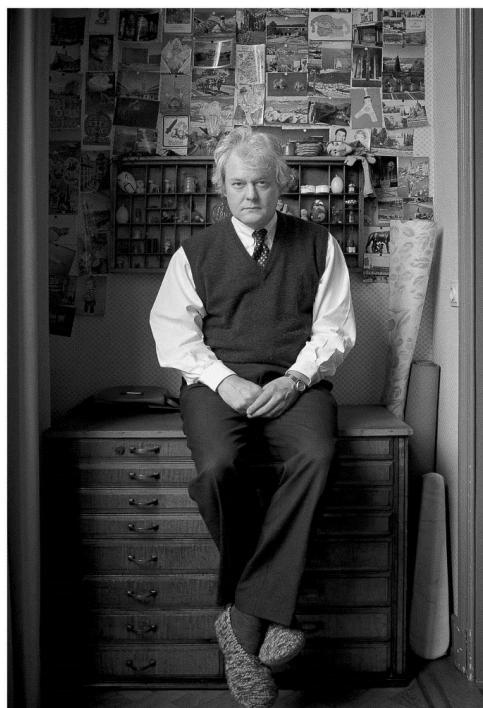
Wat historische en actuele achtergrond. Cliché-alert!

Enerzijds tonen de onderhavige planningsculturen wat verschillen, die vooral historisch zijn ontstaan. Zo staan in Vlaanderen, liberaal geïnspireerd, privé-eigendom en rechtszekerheid voorop en wordt er veel aan de vrije markt overgelaten. In Nederland komt dit minder sterk naar voren: (semi)overheden zijn vaak belangrijke en actieve grond- en woningenbezitters. Met het Vlaams gebiedsdekkend gewestplan zijn ruime rechten gegeven die later beleidsmatig worden ingeperkt, tegenover het principieel strakkere karakter van het Nederlands bestemmingsplan. Nederlandse provincies hebben een sturende rol in bijvoorbeeld regionale woningmarkten, waar de Vlaamse equivalent vooral een controlerende rol heeft. En terwijl de ruimtelijke ordening in Nederland van oudsher strak gereguleerd is, met de ambtenaar centraal, reilt en zeilt het in Vlaanderen grotendeels politiek, die door de frequentere wisselingen van wacht per definitie grillig is.

Anderzijds zijn er overeenkomsten, die vooral sinds de jaren 1990 in toenemende mate worden opgemerkt. Beide land(s)del(en) verbinden zich in de roeping van het neoliberalisme. Het vertrouwen in

overheid is historisch laag en de besparingen aldaar verregaand. De werking van de markt wordt, ondanks zijn inherente en pertinente tekortkomingen, als leidraad genomen voor hedendaags en toekomstig samenleven. Ruimtelijke planning wordt door sommigen beschouwd als (door te knippen) rem op ontwikkeling. In dat kader worden wet- en regelgevingen aangepast. Nederland en Vlaanderen zitten wat dat betreft, tezamen met andere Europese naties, in hetzelfde vaarwater. De vraag om flexibele planning mag hier ook onder worden geschaard.

Figuur 4. Lees zeker ‘Het Belgisch Labyrint’ van Geert van Istendael voor analyse van ruimtelijke wanorde



Etappe 1. Functiemenging

De middeleeuwse stad is voor vele planners anno 2016, tot op zekere hoogte, een nastrevenswaardige vorm van samenleven. Daargelaten dat het er smerig, ongezond en ongelijk was waar mensen jong stierven, droeg die middeleeuwse stad een uitgesproken levendigheid en functiemenging in zich. Achter de pronkende gildehuizen (die pas aan eind van de middeleeuwen werden gebouwd) school de kleurrijke mix aan wonen, nijverheid en handel waarin men allerlei niet-geldelijke transacties deed. Met de moderniteit en de opkomst van het kapitalisme werd de stad rationeler ingedeeld. Want: rationeler betekende gezonder, stabiel, economischer, langduriger. Vooral na de onmenselijke omstandigheden tijdens de industrialisering vanaf pakweg 1800 (VK), 1850 (België) en Nederland (1870) werd de bedrijvigheid, en later andere functies die het wonen stoorden, stelselmatig uit de stad geweerd. Zoneringsplanning, die vooral na 1945 helemaal in zwang kwam, zou tot de eenentwintigste eeuw de planningspraktijk grotendeels bepalen. Deze beweging lijkt nu in de eenentwintigste eeuw tot stilstand te zijn gekomen, en zelfs te keren. Men wil bedrijvigheid, handel en de nieuwe maakindustrie terug in de stad, terug op de plaats waar veel mensen en potentiële werkrachten wonen. Ondanks de

vraag naar functiemenging is functiescheiding ingebed in het democratisch verworven denken van burgers. Onder de heilige vlag van rechtszekerheid worden ook nog steeds bestemmingsplannen opgemaakt die functies van elkaar scheiden. Zo blijft de NIMBY-attitude gefaciliteerd en in stand gehouden.

Figuur 5. Brugge als toonbeeld van tamelijk bewaarde middeleeuwse stad



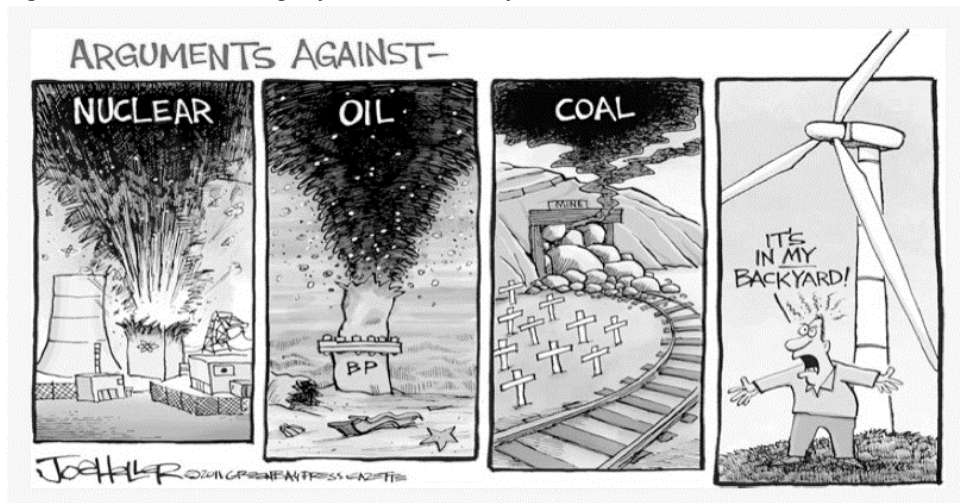
Vraag is hoe Nederland en Vlaanderen reageren op de toenemende vraag naar functiemenging.

Bestemmingsplanning in Nederland is, door een decennialange bijschaving en specialisatie, een stiel op zich geworden. Niettegenstaande de elkaar opvolgende veranderingen in wetgeving (Wro, omgevingswet) en voorbeelden van flexibelere bestemmingsplannen, is er toch een zekere terughoudendheid ten opzichte van functiemenging. De manier van maken zou daaraan ten grondslag kunnen liggen: de plannen worden veeleer opgemaakt door juristen, die het nodige doen om zaken dicht te timmeren en bijgevolg NIMBY te faciliteren, dan door stedenbouwkundigen, die ruimtelijke scenario's doordenken. Voor functiemenging niet optimaal.

Qua zonering is Vlaanderen natuurlijk interessant. Hoewel het landschap er volgens vele Belgen, Nederlanders en andere burens rommelig of in het beste geval rijkgeschakeerd uitziet, gelden ook hier bestemmingsplannen die activiteiten mogelijk maken of verbieden. Wel pas sinds de jaren 1970, toen de grondvesten van de naoorlogse welvaartstaat en versnippering al waren gelegd. Bovendien zijn de bestemmingsplannen, met in eerste instantie de gewestplannen, flexibel van aard. Zo werd 'woongebied' een superbestemming voor wonen, handel, dienstverlening, ambacht, kleinbedrijf, groene ruimten, sociaal-culturele inrichtingen, openbare nutsvoorzieningen, toeristische voorzieningen, agrarische bedrijven. Aantekening was wel dat het om goede ruimtelijke ordening moest gaan, waarin functies dus verenigbaar zijn met de directe omgeving. Ook zijn er 'zonevreemde' rechten gegeven aan de talloze bestaande woningen die in de jaren 1970 in een gebied kwamen te

liggen dat niet voor wonen bestemd werd. In theorie bestaan dus grote potenties voor functiemenging, vooral in stedelijk gebied, zonder bestemmingsplan per bestemmingsplan aan te moeten passen. In de praktijk van vandaag regeren echter het woonbelieven en NIMBY.

Figuur 6. De ironische maar eigenlijke futiliteit van nimby



In de kantlijn is mij iets opgevallen dat met een volledig verschillende manier van denken te maken heeft. Nederlandse bestemmingsplannen maken, om kort te gaan, zaken bij wijze van uitzondering mogelijk: er wordt een restrictief lijstje gegeven van mogelijke activiteiten, de rest is uitgesloten. In Vlaanderen werkt dat in de mentaliteit soms andersom: daar moeten zaken expliciet worden verboden om het onmogelijk te maken, omdat in principe veel “moet kunnen”.

Vul hier jouw score in (al dan niet geïnspireerd door mijn uiteenzetting): NL VL

Etappe 2. Territoriale samenwerking

Territoriale samenwerking houdt in ruimtelijke zin vooral in dat je met je buur samenwerkt.

Territoriale samenwerking in Vlaanderen is geen sinecure. Het ruimtelijk beleid wordt hierin sterk beïnvloed door een fundamentele beleid: dat van de gemeentelijke belastingen. Het komt erop neer dat de 308 Vlaamse gemeenten rechtstreekse inkomsten hebben via de daar gevestigde bedrijven en (het inkomen van) de inwoners. Concreet houdt dit in dat een gemeente, om er financieel op vooruit te gaan, een eigen bedrijventerrein of winkelcentrum wil aanleggen, dat verkeerstechnisch niet altijd even goed gelegen is voor een buurgemeente, en goeude burgers wil aantrekken, bijvoorbeeld door een liberaal beleid ten aanzien van vrijstaande woningen en door een (gênant) ondermaatse inspanning om sociale woningen te bouwen. Er zijn ook uitzonderingen, waarin bijvoorbeeld een intergemeentelijk bedrijventerrein op een optimale locatie wordt gepland, maar het inkomstenprincipe blijft ongewijzigd dus die projecten vergen een vertrouwensband, schriftelijke overeenkomsten en wederzijdse controle die het herverdelingsprincipe moeten bekrachtigen. En hoewel in principe een

provincie aan zet is als de gemeente het niet aankan, stoot ook zij op deze en dergelijke principes die er vaak toe leiden dat het bij wensvol denken blijft.

In Nederland is samenwerking in ruimtelijke planning ook niet vanzelfsprekend. Ook hier zijn sporen van concurrentie waar te nemen (wie lobbyt er het sterkst voor een nieuwe stadsuitbreiding?), ook hier communiceren planners niet vaak genoeg met elkaar. En soms is een gemeentelijke herindeling effectiever dan buur-zijn. Desondanks lijkt het land een gezonde en stabiele overheidscultuur te hebben waarin gemeenten geen exorbitante acties doen en waarin een hogere overheid ingrijpt als nodig. En dat lijkt het voordeel te zijn van een gebureaucratiseerde overheid, die niet grillig is aan het kortetermijnscoren van een politicus, maar door middel van langetermijndenken wordt gestabiliseerd.

Vul hier jouw score in (al dan niet geïnspireerd door mijn uiteenzetting): NL-..... VL

Etappe 3. Bestuur en organisatie

1. Bij verruiming in planning hangt veel af van de organisatorische structuur.

Nederland is een land dat dagelijks door ambtenarij wordt gerund. Het land is, omwille van rationalisering en professionalisering, bewust gebureaucratiseerd. Zonder in clichés te willen vervallen is een cultuurhistorische achtergrond hier in mijn ogen van belang. Het protestantisme, zijnde de leer die ook in niet-protestante delen cultureel is doorgedrongen, zette zich af tegen de klerikale gang van zaken van voordien (waarin katholieke kerk en staat in elkaar overliepen). Bureaucratisering maakte het mogelijk om objectief, zakelijk, eerlijk en efficiënt te kunnen handelen, waarin nepotisme werd uitgesloten. “Er gelden vaststaande regels zonder aanzien des persoons, die worden uitgevoerd door getrainde ambtenaren in een hiërarchische ordening.” Max Weber (1864-1920) zag ook de nadelen van bureaucratie: “loden jas” enz. Het bekendste werk van deze Duitse socioloog is overigens “Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus” (1905), waarin hij de kiemen van het wereldveranderende kapitalisme plaatste binnen het zaaigoed van de voorafgaande protestante leer van rationalisme en soberheid. Processen worden geautomatiseerd om er of elders te worden herhaald. Dat zorgde ervoor dat er een vrij sterk nationaal planningssysteem is ontworpen met een duidelijke subsidiariteit tussen het rijk, de provincie en de gemeente. Daarbij komt dat het Nederlands model is verrijkt met collectiviteitszin, met als overbekend voorbeeld de gemeenschappelijke droogmakerijen van polders die tot waterschappen zouden verworden. Deze collectiviteitszin draagt er toe bij dat er geïntegreerder, integraler, integratiever wordt gewerkt.

In Vlaanderen is ook een scherpe scheiding tussen ambt en politiek, zij het met een andere rolverdeling: Vlaanderen wordt bestuurd door (de sowieso gekozen) burgemeester, die ook weleens parlamentslid is, en andere politici. Een ambtenaar neemt meestal een duidelijk ondergeschikte rol aan (dossierkennis, vergunningafhandeling enz.). Hoewel er over het algemeen professioneel gehandeld wordt, is cliëntelisme geen volledig vreemde term. Jammer genoeg gaat er ook veel energie verloren aan herhaling van zaken, doordat gemeenten elk voor zich werken en er strijd is tussen gemeenten door bijvoorbeeld de directe afhankelijkheid van belastinginkomsten van hun inwoners. Daarbij komt dat het bestuurlijk landschap op Vlaams niveau nog altijd sterk sectoraal ingedeeld is. Landbouw vecht verbeten om zijn gronden, natuur doet dat, de industrie ook. Er bestaat groot wantrouwen waardoor er zelfs een kwantitatieve strijd wordt gevoerd om hectaren. Desalniettemin bestaan er in mijn ogen potenties voor functiemenging, vooral in stedelijk gebied, zoals uiteengezet. Het komt er

dus op neer om tussen sectoren gezamenlijke doelen te stellen, bruggen te bouwen en daadwerkelijk samen te werken aan een plan, product, ruimte.

Figuur 7. Een krachtenbericht dat bestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen illustreert



Een verruiming in Nederland is goed mogelijk en ook bewezen, omdat er gestroomlijnde verantwoordelijkheidsverdelingen zijn tussen de overheidslagen. Jij doet dit, ik dat. Een aanpassing van de wetgeving heeft bijvoorbeeld een relatief vlotte doorwerking op provinciaal en gemeentelijk niveau: het vergt enkel wat bijkomende cursussen voor de ‘onderdanen’. Voorwaarde is wel dat een rijksoverheid dit in gang zet. De laatste jaren is er natuurlijk de opkomst van bottom-up inspiratie, co-creatie enz., maar naar mijn aanvoelen moet dat idee nog rijpen tot filosofie om landsbreed geïmplementeerd te kunnen worden. Een zwakte kan zijn dat gemeenten op een signaal van bovenaf wachten zonder zelf initiatief te nemen.

Verruiming in Vlaanderen gebeurt meestal van onderuit: gewestelijke beleidsmakers laten zich inspireren door signalen en concrete projecten uit gemeenteland. Vlaamse, of bij uitbreiding Belgische, gemeenten zijn resistent genoeg om zonder kapitein verder te roeien tot aan een of andere kust. Dat zorgt in meer dan enkele gevallen voor een ‘opschaling’ van gemeentelijk handelen: een project van onderuit inspireert en dit wordt met enkele aanpassingen en abstracties tot bovengemeentelijk beleid gebombardeerd.

Vul hier jouw score in (al dan niet geïnspireerd door mijn uiteenzetting): NL VL

Etappe 4. Instrumentele equipage

Overgaan tot verruiming is afhankelijk van de instrumenten die ter beschikking staan.

Nederland is qua planningsinstrumentarium (historisch) goed uitgerust. Met het Verenigd Koninkrijk was het een van de eerste Europese naties die een solide beleid wist uit te stippelen en dat in de werkelijkheid, op terrein, liet doorwerken. Historisch wordt het dan ook als schoolvoorbeeld van ruimtelijke ordening aangeprezen. De geografische situering en het beeld van de continue strijd tegen

het water dragen daartoe bij. Doorheen decennia heeft het effectieve instrumenten ontwikkeld die een ruimtelijk beleid ondersteunen. Zo heeft verregaande ruilverkaveling tot een schaalvergroting van de landbouw geleid. Er bestaan fondsen om agrarische zetels in Zeeland op te kopen en die boeren naar Flevoland te verhuizen. Door middel van strenge bestemmingsplannen wordt de groei van dorpen beperkt tot binnen een contour. Kanttekening bij de slagkracht van het Nederlands instrumentarium is dat er vaak veel spontaniteit verloren gaat door de tijd die het vergt. En ondanks verzuchtingen vanuit verschillende hoeken is het beleid nog tamelijk voorzichtig en rigide. Een cultuurverandering duurt langer dan enkele wetswijzigingen, en een werkelijk ander beleid dat inspeelt op verruiming (flexibiliteit) is daardoor niet waarschijnlijk.

Vlaanderen heeft altijd een flexibeler pakket aan instrumenten opgebouwd. Dat komt door het gebrek aan historische lading: een eerste echte wet op de ruimtelijke ordening kwam er met de (Belgische) Wet op de Stedebouw van 1962, die overigens ironischerwijze residentiële verkaveling van het buitengebied aanmoedigde. Vanaf 1970 volgde de (Vlaamse) gewestplanning, een gebiedsdekkend bestemmingsplan dat aan toekomstgerichte planning deed (lees: op de groei werd gemaakt). Deze rechten werden later, in de jaren 1980-2000, beleidsmatig wat ingeperkt (zoals met de stop op de aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden). Vervolgens zijn die inperkingen hier en daar weer geliberaliseerd met gedeeltelijke afschaffingen, uitzonderingen, toelatingen. Het beleid wordt vandaag aangestuurd door een tamelijk stabiele Codex ruimtelijke ordening, aangevuld met uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven die in feite gemakkelijk te herzien zijn. Vlaanderen kent door die vijftig jaar planning een niet al te dik lappendeken van ruimtelijk beleid en zou dus beter kunnen reageren op ontwikkelingen (als zij daartoe overgaat, natuurlijk).

Vul hier jouw score in (al dan niet geïnspireerd door mijn uiteenzetting): NL-..... VL

Etappe 5. De planner zelf

En dan de planner zelf en hoe hij zijn rol vervult. Het is te lang geleden om mijn studieboeken te herinneren, maar ik denk dat het er voor een planner op neerkomt om uiteenlopende maatschappelijke belangen toekomstgericht te verbinden op een stuk grond. Hij is dus een mediator in het geheel, althans dat denkt hij zelf. Hij vervult zijn rol evenwel niet helemaal waardenvrij: in zijn agenda staat iets vaags als “het verbeteren van de leefomgeving” aan het einde van het jaar.

Het is onze kracht en zwakte om geen sector op zich te zijn, om er juist boven te staan. Kracht, omdat wij tegenstrijdige belangen verbinden. Zwakte, omdat andere (sectorale) belanghebbenden ruimtelijke planning ook als sector bezien - zowel in Nederland als in Vlaanderen. Ik denk, en dat betekent dus dat ik er niet van overtuigd ben, dat een planner in Vlaanderen minder een stiel op zich beoefent en dat, gegeven de sectorale oorlogen die er worden gevoerd, hij dus beter belangen kan verzoenen en een zekere creativiteit kan ontplooiën om verschillende partijen te overtuigen. Bovendien staat hij in direct contact met een politicus die erover beslist. Uitzonderingen daargelaten. Daarentegen is het vak in Nederland zo vanzelfsprekend dat er van eigen belangen of sector wordt gesproken en dat de creativiteit beperkt blijft tot het product dat hij levert. Het overtuigen van niet-planners en van politici (die niet op de voorgrond staan) is andere koek.

Vul hier jouw score in (al dan niet geïnspireerd door mijn uiteenzetting): NL-..... VL

De Meet

Voilà, de etappes zijn afgelegd en hier en daar heeft een rood-wit-blauwhemd of een geel-zwarthemd gescoord dan wel zat hij in de slipstream van de andere. Want de verschillen waren niet groot, sterker nog, ze waren afhankelijk van de interpretatie van een vraagstuk. Tingding, de bel voor de laatste ronde. Wie ligt er bij jou op kop? Tel op die scores.

Figuur 8. Samen over de streep



Mijn score is als volgt.

- Functiemenging: NL 0-1 VL. Vlaanderen heeft beleidstechnisch en bestemmingsplanfilosofisch de meeste potentie om functiemenging te herintroduceren en levendige plekken te bouwen, en dan vooral in haar steden. Voorwaarden zijn wel politieke durf om zogenoemde NIMBY-democratie weg te vegen en samenwerking tussen sectoren. Nederland? Te rigide, te juristisch.
- Territoriale samenwerking: NL 1-0 VL. Vlaanderen scoort, door de belastingmechanismen en politieke onwil om dat te veranderen, ronduit slecht op samenwerking tussen overheden. Nederland scoort ogenschijnlijk wat minder slecht.
- Bestuur en organisatie: NL 1-0 VL. Nederland en haar ambtelijke professionalisering lijken het best in staat om bestuurlijk tot verruiming over te gaan; Vlaanderen blijft wat op haar plaats trappelen met hap-snap-opwaarderingen.
- Instrumentele equipage: NL 0-1 VL. Nederland is qua instrumentarium goed uitgerust, maar het vergt een cultuurverandering voordat er werkelijk flexibel beleid wordt gevoerd. Vlaanderen heeft een lappendeken van ruimtelijk beleid, maar niet al te dik, en kan door het overzicht beter reageren op ontwikkelingen.

- De planner zelf. NL 0-1 VL. Plannen in Vlaanderen geeft meer ruimte aan individuele inbreng en overtuigingskracht, ook omdat de lijntjes tussen planner en politiek kort zijn. In Nederland dreigt het vak als bureaucratische sector te worden (weg)bestempeld.

Eindstand: Nederland twee, Vlaanderen drie.

Serieuze kanttekening

En dan direct een nota bene. De onderzoeksvraag was hoe beleidsculturen kunnen inspringen op (de grotendeels neoliberale geïnspireerde) vraag naar flexibele planning. Een lage of hoge score betekent dus niet altijd een minder of beter presteren. Het is, zoals ruimtelijke planning ook is, afhankelijk van de politiek-maatschappelijke bril die je opzet.

Ik heb dit artikel bedoeld als trigger van discussie en niet als de waarheid (want die bestaan er veel te veel). En ik hoop dat je in de kantlijnen veel aantekeningen hebt gemaakt (boe! hoe kun je! ongenueanceerd! lapzwans! onvolledig! jawel! eureka! afspreken!) die je met mij wil delen. Schrijf mij graag jouw bevindingen naar clenn.kustermans@omgeving.be.

‘Exchanging experiences’

Practicing between knowledge, skills and action

Willemijn Lofvers

Not just professional knowledge is required to perform in embedded urban transformations – soft-skills become as important to perform in ‘undefined situations’.

Hogeschool Rotterdam-RAvB / UGent
wlofvers@hr.nl

‘Exchanging experiences’ practicing between knowledge, skills and action

Shifting positions

The focus of spatial planning has shifted from long term planning addressing public –health, housing, welfare – issues (Ashworth 1954; Boyer 1983; Sandercock 1990; Gunder 2009) and large scale developments, towards project-oriented, flexible and short-term planning in order to deal with property-led urban developments (Albrechts 2004) accommodating urban growth and interurban competition (Swyngedouw, et al. 2002; Harvey 1989). Alongside ‘growth-dependent planning’ (Rydin 2013) alternative practices and more radical strategies of area development emerge offering an alternative for traditional approaches. Research shows that different approaches can be adopted, such as radical strategic planning (Albrechts 2015) or radical planning as an offset of top down planning modes (Beard, 2003), or the proliferation of bottom-up, self-organized initiatives in urban areas, initiated by an increasingly more vocal and empowered civil society (Devos & Lofvers 2015). Mobilising citizens’ power ‘to engage in counter hegemonic struggles’, and to use this capacity to establish a different policy altogether (Albrechts 2015) will eventually lead to a more powerful, creative and inclusive co-produced future. Boelens and De Roo (2014) argue that new arrangements should expand beyond the exclusive state-related domains to include both civil actors and the market. For a more radical approach the latter argue that we need to shift towards conditions as our planning focus instead of focussing on a desired future, based on content and processes (Boelens & De Roo 2014).

Consequently the role of the planner is torn in different directions: pushed out of ‘planner’s paradise’ (Faludi & Van der Valk 1994) into the project of the neoliberalism (Olesen 2013) or acting independently in self-organizing urban developments (Boonstra). The professional role has changed from being an engineer, scientist and ideologist into one of ‘facilitators’ or ‘enablers’ (Haughton et al 2013, 221), and more recently, framed as ‘change or transition managers’, ‘adaptive responders’, ‘social entrepreneurs’ (Boelens & De Roo 2016), ‘city makers’ (deZwijger) or ‘urban curators’ connecting physical and social conditions, public goods and reciprocity (Franke et al., 2015) through forms of embedded planning. This questions the position and role of the planner himself dealing with the contradictions between ‘the principles and practices of planning for urban development’ (Taşan-Kok 2011 p. 2), and the processes of embedded practices of –often- selforganised urban developments.

Who plans?

According to the Concise Oxford Dictionary (1991), the planner is (1.) a person who controls or plans the development of new towns, designs buildings etc. and (2.) a person who makes plans. Therefore ‘the planner guides, enables, coordinates, controls the activities of others (...) being called upon to establish long term spatial or physical ‘vision’’ (Carmona 2010). Spatial Planning is, referring to the UK Royal Town Planning Institution (2001), about the ‘coordination, making and mediation of space’ (Gunder Hillier 2009), a discipline in support of ‘purposeful interventions’ (De Roo 2016). In its charter for town planning AESOP (1995) indicates that ‘*planning as a generic activity is concerned with the advancement of optimal physical conditions for the needs of society giving due account to both the long-term socio-economic developments and environmental conditions.*’ And ‘*the activity of*

(town) planning is the work of researchers, practitioners, of proposers of policies and programmes for action, of designers of projects and of implementers.’ The ‘becoming’ of the city is not solely an action of those who take decisions, but also involves the ones who take action to make urban environments happen. Simon (1996): ‘Everyone designs who devices courses of action aimed at changing existing situations into preferred ones’. An inclusive answer to ‘who plans’ is: all. Therefore not only planning professionals as planners, urban designers, (landscape) architects, and their different contractors have a key-role, but also their paymasters or clients and their investors and related organisations as well (Carmona 2010). According to this perspective users are as important as professional planners or designers in ‘making’ the city for different reasons. However, the roles become fuzzy as in the present, cultural notion ‘the people who make the city to what it is, are called new professionals or city makers’ (deZwijger)⁶³. They are local active, entrepreneurial citizens who take responsibility for public good.

A difference between the position of the planner and the ‘professional’ citizen is the reliance on knowledge in the development of urban space: the ‘conscious’ knowledge of the employed urban planner and the ‘unconscious’ knowledge of the experiential knowledge of local users, citizens, and entrepreneurs (Carmona 2010; Beckley 1979; Rowley 1994:187). Another distinction is the creating and producing (quality of) space by commission or creating possibilities by omission neglect (Carmona 2010). Acting on opportunities, challenges can be differentiated by competing goals, as politicians’ aim for winning votes, the market’s goal to make money, while the civil society acts out of individual or communal interests. The planner’s position differentiates from being a civil servant and serving ‘public good’, or executing projects according to and depending on the wishes of his paymasters, or positioning themselves actively from the outside-in, independently as one of the actors serving the interests of a locality in a form of local embedded planning’ (Boonstra & Boelens 2011). According to Boelens and De Roo (2016) planner might ‘instead of being solely experts in the process of –guiding - planning (...) in contrast to the previous modernistic top-down approach, take up a role initiating public developments’ (...) or actively seek interaction within the processes of self-organising spatial developments initiated by civic society (Boonstra & Boelens 2011), working in the margins of temporary space. A professional role can be to ‘negotiate’ between top-down and bottom-up developments, a position that is taken by many different professionals as artists, anthropologists, and activists (Krasny, et al. 2012: 25).

What does ‘local embedded’ and working from the present-moment require from the professional? How is professional knowledge related to local embedded urban developments, which we assume, requires different skills, tools and mentalities?

Object of research in this paper is the practice of planners within local embedded, urban developments. Actor Network Theory is introduced as a theoretical framework to develop a first understanding of the applied relational strategies through the process of translation. An action research model was developed, called Stadsklas, to investigate performed roles and skills employed within local embedded practices. Four different roles are delineated (Devos & Lofvers 2015), while the translation phases illustrate how the inside-out positioned (Boonstra & Boelens 2011:100) practioners deal with present day complexities. In the final part we elaborate on the skills employed by the

⁶³ The cultural institutes such as Pakhuis de Zwijger Amsterdam and AIR Rotterdam frame the new professionals as ‘city maker(s)’ European City Maker Movement / ReKreator(S)

professionals when acting within networks of 'undefined becoming' (Boelens & De Roo 2014). This paper provides a next step in understanding the role of professionals in relation to the transformation of urban environments as 'real time everyday events' relating to future perspectives (Beauregard 2015).

Introducing ANT

Actor Network is introduced as a theoretical framework to understand the relational strategies applied in 'embedded local spatial planning' and as a method to analyse the 'daily' practices of planners in local embedded urban developments. This approach helps to understand the 'heterogeneous and interrelated character of social and technological components' (Callon, Law 1989; Naidoo 2009) of networks, dealing with the interaction between the social and technical world. ANT studies the different human and non-human actors of societies and natures (Latour 1990) that are part of these networks, and studies the transformation of these networks, built by the relations between the different actors and factors. The actor network approach is sensitive to understanding the different interests, intentions, uses, actions, and objects of a situation at a certain moment. It describes the situation, but does not explain him; it creates the possibilities and challenges for future developments. Furthermore ANT deals with all dimensions and connections of these relationships, the effect of these relations on each other, in which there is no order, no hierarchy, no out- or inside, nor scale or direction. Due to their changing relationships, shifting alliances (Naidoo 2009) these networks constantly change over time, and therefore are able to adapt to new situations - and become durable.

In the translation process of networks, Callon identified (1986) four moments, in which actors are identified, their possible interaction(s) explored, and the 'margins to manoeuvre' negotiated and established. In the creation of an Actor Network, four translation phases are distinguished: 'problematization, interesement, enrollment, and mobilisation of allies' (Callon 1986), or described by Latour (2004) as the four moments of the collective: 'wonderment, consultation, hierarchization and institutionalisation'. The translation process itself, describes the activation of (f)actors through expressing their relations, interests, within the network; the translation according to Callon is 'the methods by which an actor enrolls others' (Naidoo 2009).

During the first phase of problematisation or wonderment the relevant (set of) actors and factors are defined and identified. In this phase the 'main' actor (agent) reveals himself to other actors, establishes oneself as committed and makes himself indispensable within the network through (or in) defining the issue requiring a solution. In the second phase the main issue is to lock the allies of actors and factors, when interested, into appointed roles – to challenge their commitment, and finding ways to convince and enrol entities: new networks come to existence (Naidoo 2009; Grint and Woolgar 1995) as a result of associations around the issue at stake. In the third phase of 'enrollment' or 'hierarchization': to redefine and coordinate roles of actors and factors, translate the interests into actions linked to resources, therefore enabling them to succeed. In the last phase, the main question is: Do the allies not betray each other? Is there an extensive support established for the initial or outcome; can the outcome be embedded in a wider setting? Gaining this acceptance implies a new stability – and therefore can be taken for granted. Who or what represents whom or what? How does the initial question represent itself?

During the translation actors are displaced and reassembled in a new network at a given –but undefined- period of time. At the end of the process a tight network has been created, however any

other actor can challenge its alliances and achieved consensus again at any given moment. Thus, the process will start over again. The end result is therefore not absolute. This temporary stabilisation period is termed 'black box' and can be challenged again. To translate is to displace; therefore it is about the process and not the result that counts (Callon 1986). It shows how one actor 'obtains the right' to act and express on behalf of the other actors (ibid.).

Actor Network Theory can be a useful method to study complex urban situations, and undefined challenges of urban situations. *How can the planner perform in 'undefined situation'?* To deal with or to understand complexity, Latour's suggestion is to follow one actor or 'thing' through the 'topography of connections'. In the next paragraph we will follow the embedded professionals as main actors or agents in the process of embedded spatial planning. Their steps will be traced and elaborated on 'what' is his role, and 'how' to act in the process of 'undefined becoming'.

Contemporary practices 'learned by doing'

The Stadsklas is an action research model studying the contemporary practices of embedded spatial professionals, positioning themselves within local, self-organising urban developments. The research focuses on delineating the role roles of professionals involved in local embedded developments (Devos & Lofvers 2015). Meanwhile, performing the Stadsklas, the programme of the research model serves as a 'course' in innovative urban planning, which developed itself along the way as 'learning by doing', taking on board a group of approximately twenty peers a session.

The Stadsklas as a research model was carried out in three phases.

1. A desk-research identifying and analysing a diversity of practices which actively and reflexively search for a new role within a changing field, including studies of current literature, the analysis of documents and websites on cases, interviews and observations⁶⁴.
2. Based on the results of this desk-research, 'a learning by doing' action research program, called the Stadsklas, was developed in cooperation with Stroom⁶⁵. Twelve practices were selected in the Netherlands and Flanders and (re)visited during ten fieldtrips⁶⁶ in 2014, and 2015. The Stadsklas is conceived a collective learning research model in which urban professionals, students and educational institutes are actively involved.
3. A set of four role categories was identified, based on the findings of the first editions of the Stadsklas⁶⁷. These roles were further elaborated (2015) and member checked through individual interviews with the main protagonists⁶⁸.

The Stadsklas is guided by local embedded spatial professionals, who position themselves (un)intentionally from the outside in (Boonstra 2015; Boonstra & Boelens 2011; De Roo 2016). Their

⁶⁴ Willemijn Lofvers (author), Tim Devos, Hans Venhuizen and Marina van den Bergen.

⁶⁵ STROOM is an independent art and architecture foundation in The Hague, the Netherlands. Editors of the Stadsklas are Willemijn Lofvers (author), Tim Devos, Hans Venhuizen and Francien van Westrenen (Stroom)

⁶⁶ Practices were visited in Amsterdam, The Hague, Rotterdam, Arnhem in the Netherlands and Antwerp, Brussels, Ostend in Flanders.

⁶⁷ Paper presented at the RC21 International Conference on "The Ideal City: between Myth and Reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life" Urbino (Italy) 27-29 August 2015. <http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015/>

⁶⁸ Personal interviews were held with Hans Jungerius on the 4th of November; Jeroen Laven on the 12th of November; Luc Harings on the 12th of December 2015; Koen Wynants on the 21 of February 2016.

practices relate to the complexity of urban conditions, dealing with multiple actors, factors, recognise or work within self-organising empowerment (Nienhuis, 2014), and offer new perspectives on the processes of –alternative- urban developments in current situations. The practice is represented by and from the perspective of the ‘practioner’⁶⁹ himself (as main actor or agent), manifesting itself through the local context. The Stadsklas focuses on the practices of the main actors, aiming to unfold its position, role, and his professional knowledge, tasks and skills, while at the same time questioning the mentality to deal with everyday urban transformation. The professionals are committed to a (un)conscious relational – spatial developments, irrespectively if this development has a temporary or a permanent character. Their professional backgrounds vary from planners, scientists and designers to artists referring to their specialised, educational knowledge [figure] acting as an involved, entrepreneurial citizen. And while their roles might develop along the process skills are often ‘learned by doing’.

Drawn on the conclusions on Stadsklas 2014, four role-categories emerged: the Scout, the Mediator, the Propagandist and the Instigator (Devos & Lofvers 2015). These roles were tested during the edition of 2015 and reflected on in regard to particular moments of urban transformation.

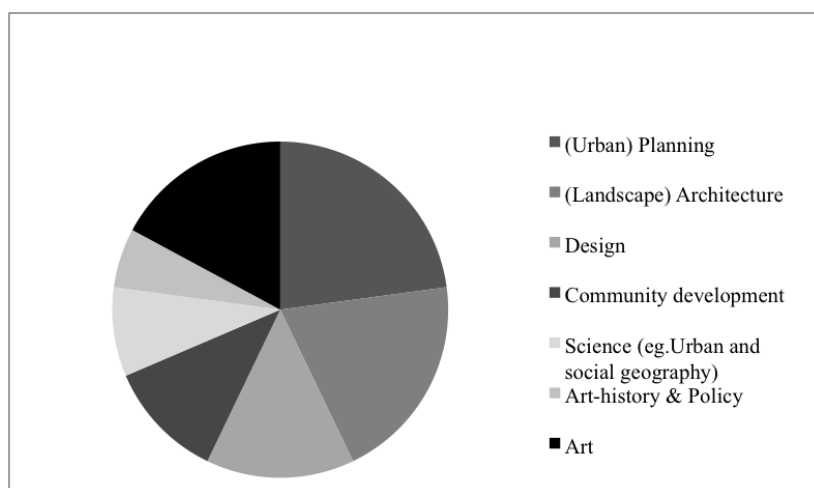


Fig.1: Professional background of involved agents Stadsklas (2014, 2015)

Roles and processes of transformation

Actor Network Theory will be applied to frame the variety of identified roles within the process of everyday urban transformation and to connect practice and theory. In the next section, the focus is to reflect on the role of the professional actors in embedded planning of Dutch and Flemish localities, relating to particular phases or moments as defined in Actor Network Theory. However, these phases can be seen as part of an ongoing process of development, and can be aborted at any moment - the

⁶⁹ D. A. Schön (1991). *The Reflective Practioner*.

identified roles of the protagonists fit, as optimum performance, to particular phases of the transformation process, however acting throughout the whole process.

Actor Network Theory	Stadsklas ‘Learning by doing’
----------------------	-------------------------------

Four moments of translation (Callon 1986)	Four moments of the collective (Latour 2004)	Four roles (Devos, Lofvers 2015)
Problematization	Wonderment	Scout
Interessement	Consultation	Mediator
Enrollment	Hierarchy	Propagandist
Mobilisation of Allies	Institutionalisation	Instigator

‘Defining challenges’

During the first phase of creating an actor network, the main task for the planner is to become a vital actor in the process of urban development. Therefore he specifies challenges and opportunities that fit the local situation, delineate actors and factors and makes him indispensable defining the issue requiring a solution.

The actor is typified as Scout⁷⁰ in the Stadsklas. His focus is on exploring and drawing attention to the potentials of –often- undervalued places. His practice is based on pro-active, intense observation, aiming to identify local potentials and underlying values of the examined conditions, and sharing his discoveries actively on the local agenda. While pioneering the site and initiating local dynamics, the scout develops a close ‘personal’ connection to the situation, he positions himself as an independent actively involved actor. As a ‘pioneer’, he enables to connect different (supra) local actors, interests and localities. His approach can be typified as cultural- and, or research orientated, translating local discoveries into possible strategies for alternative urban developments.

The initiative for the gradual development of Buitenplaats Koningsweg as a ‘cultural enclave’ originates of the actor’s longstanding fascination with the area and its history, based on its inherent potential to connect the city of Arnhem with its hinterland and National park the Hoge Veluwe in particular. The imminent sale of the former military complex was the opportunity to realize his dream. Possible trajectories were explored in collaboration with a landscape architect and a wealthy developer; they won the public tender and purchased the terrain in 2011. Since, the main actor lives and works as an artist in one of the buildings on the complex, and advocates the interest of the area through ‘hard looking’ at how things are present and represented: its military history, the nature, connecting (supra) local actors to localities while consciously aiming to realize his long term ambition.

‘Building conversations’

The commitment of the allies is challenged is challenged in the second moment. The actor is trying to find ways to interest and convince them to actively participate, and if so he locks them into appointed roles. New networks come to existence around the defined issue at stake. His role is appointed as the Mediator⁷¹, who acts as an intermediate agent between local stake and shareholders, between official parties and local dynamics. He positions himself actively between different societies, aiming to create

⁷⁰ Buitenplaats Koningsweg Arnhem, Hans Jungerius

⁷¹ Park Groot Schijn Antwerp, Antwerpen aan ‘t Woord: Koen Wynants

an understanding for the intentions and positions of all involved actors and factors, and bringing different interests around certain topics together. His role is to tie different interests around one issue together, for example between formal networks and local neighbourhood organizations, or to stimulate ‘co-ownership’ of urban (re)development trajectories.

The studied practices in Antwerp show an active role appointing non-existent connections and acting as an in-between actor between formal and informal actors, factors, regarding spatial developments such as in Park Groot Schijn and neighbourhood Den Dam. Their main asset is the creation of awareness of imposed developments, challenging the different actors to speak up, and creating opportunities to act. His role is to build the connection between formal (municipal) and informal local neighbourhood organisations or individuals. Emphasising the strength and qualities of the skills of local actors in addition to the professional knowledge of formal actors, they stress that ‘citizens have a lot of expertise when it comes to the ‘social skills’ required to organise processes of co-creation. Skills and expertise should be exchanged between citizens and professionals.’ (Devos & Lofvers 2016). Creating the possibility of ‘building conversation’⁷².

‘Composing actions’

During the phase of ‘enrollment’ or moment of ‘hierarchy’ the actor’s role is to (re)define and coordinate the different actors and factors, translate the interests into actions, linking them to possible financial, organizational, spatial and local resources, and enabling them to succeed. The Propagandist⁷³ uses different means of communication to translate local power into actions. The views and interests of those involved are reflected in the systematic propagation of information to enable matters to be achieved. Independently tapping into different local (re)sources the protagonist enables to actively organize the process of change. Local support can consist through the investment of time, financial support or equipment. If necessary a temporary event might be organized to draw attention to the situation.

An example of actively drawing interest to the situation is the marking of the banks near the ferry crossings of the river IJ in Amsterdam. The debarkation areas are places of undesirable conflicts of passengers. The solution to resolve this conflict was to show more articulation in movements. This was done by linking and dividing the different groups of passengers, assigning them to certain marked areas: red for waiting, green for traffic. The on-line community was thoroughly informed and organised off-line to paint the areas overnight. The action was the result of ‘strategically creating a sense of urgency around certain issues (...) and to put actors and situation in motion.’ (Devos & Lofvers 2016). The solution was simple but sufficient and now permanently adopted.

‘Manifesting results’

In the final translation phase one strives to formalize the outcomes of previous moments. The main goal is to achieve an extensive support for the initial outcome; can the outcome be embedded in a wider setting? Do the allies not betray each other? Who or what represents whom or what? The fourth role is defined as Instigator⁷⁴. The actor has a clear goal in what they want to achieve. The Instigator links his pro-active vision to concrete actions regarding the redevelopment of a site or project. He

⁷² Building conversation is the title of a performance by Lotte van den Berg (Rotterdam 2015) dealing with the notion of ‘viewed but not seen’.

⁷³ Ilovenoord Amsterdam, Luc Harings

⁷⁴ Zomerhofkwartier / Het Gele Gebouw, STIPO: Jeroen Laven

triggers gradual urban redevelopments through pro-actively connecting his formal and informal networks. As a consequence personal involvement and active presence are seen as crucial levers to tackle –spatial- issues. The Instigator manifests his achievements in e.g. contemporary design projects, formal agreements, business contracts, organizational forms.

Examples of manifesting this role is the rebranding of former business areas bordering the city centre of Rotterdam. Different actors approached the vacancies of office blocks as a thematic programmatic task to innovate and recreate new local networks through recruiting and selecting new local ‘entrepreneurs’. In the case of ZOHO, the emphasis was on outlining shared responsibilities, and concepts such as ‘community’, ‘belonging’, and ‘ownership’⁷⁵ combined with a type of programming based on a networked infill: maker-industry, organising events, and activating floor-areas as temporary public spaces. Aiming to build a community: the tenants were obligated to become a member of an association; the association is in charge of programming the building.’ (Devos & Lofvers 2016). Two years only it took the main actor to fill the 10.000m² of vacant offices with new, creative entrepreneurs.

Reflection thoughts

In this paper Actor Network Theory is linked with the practice oriented of the Stadsklas. Both, the theoretical approach and the empirical research focus on performed actions. These actions aim for building new relationships and establish them to achieve transformation. However their approximation differs. Actor Network Theory studies the entire process of transformation of building networks between human and non-human actors. This process is defined in phases or moments to describe the specified moments of (inter)actions. This is done through a detailed and sensible observation the performed actions of involved actors and factors. Therefore it can be understood from different (actor related) perspectives. Meanwhile the empirical research of the Stadsklas focuses on the characteristics of spatial practices, and centres around the role of the main actor (agent): the embedded planner in an everyday situation of local urban transformation. The role description is based on observations during the Stadsklas, the stories of the actors, elaborated on in member check interviews with the main protagonists. Only one specific actor is followed in detail, predominantly to understand his performance within the process of –urban- transformation. And is –not yet- followed throughout the ongoing processes. Thus the goals of both approaches differ. As the Actor network approach helps to understand the –constantly- changing interrelation between social and technological components, and deals with the transition process dividing it into phases, translating them into different actions to achieve a negotiated outcome. Meanwhile the perspective of the Stadsklas is to understand the role of the professional actor within the process of (urban) transformation, and to learn from his actions specifically. And however their actions extend often to the whole process of urban transformation, the identified roles are described to fit those moments when they perform at best. These moments relate to the four phases of Actor Network Theory. However we are not only interested in the transformation process or the final outcome, but aim to develop an understanding *how* the embedded planner, city maker, urban curator or civic planner act in these situations, what do they actually *do* to set space in motion. *What* skills do they employ to perform in complex –interrelated- situations? A tentative conclusion can be that the employment of so-called ‘soft-skills’ helps them to ‘ride the tide’ (Healy 2007) to relate to multiple actors, multitude conditions and to act from present moments towards the ‘undefined becoming’. The skills they employ, next to professional, factual knowledge, are person

⁷⁵ Based on discussion Stadsklas Rotterdam, 22th of May 2014.

related. This can be a first explanation in understanding the difference of acting as a public or a civic planner (Boonstra 2015) or the ‘professionalized’ citizen. These person-related skills and mentalities are yet overlooked as part of the professional skill-set or in planning- or design curricula.

References

- www.aesop-planning.eu
- Albrechts, L. (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42.
- Albrechts, L., 2008. Setting the scene. *Planning Theory & Practice* 9, 410.
- Beauregard, R. A. (2015). *Planning Matter. Acting with things*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Beard, Victoria A. (2003) Learning Radical Planning: the power of collective action. *Planning Theory* 2(1)
- Boelens, L. & de Roo, G., 2014. Planning of the Undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan, *Planning Theory* (2014).
- *Spatial Planning in a Complex Unpredictable World of Change*. (2016). G. d. R. a. L. Boelens (Ed.) Towards a proactive co-evolutionary type of planning within the Eurodelta
- Boonstra, B., & Boelens, L., 2011. Self-organisation in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99–122.
- Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship. A post-structuralist agenda for self-organisation in spatial planning*. (PhD), Universiteit Utrecht, Groningen.
- Carmona, M., Tim Heath, Taner Oc. (2010). *Public Places Urban Space. The dimensions of urban design*. London / New York: Routledge/ Architectural Press.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* (pp.196-223.). London: Routledge.
- Devos, T. and W. Lofvers (2015). *Learning by doing: delineating the changing roles of the new urban professional*. Urbino RC21 (proceedings)
- Devos, T. and W. Lofvers (2016). *Learning by doing: delineating the changing roles of the new urban professional*. (forthcoming)
- Law, J. (1986). On the methods of long-distance control: vessels, navigation and the Portuguese route to India. In J. Law (Ed.), *Power, action and belief – a new sociology of knowledge?* (pp. 234–263). Keele.
- Faludi, A. & Valk, A.J. van der, (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- *Het nieuwe stadmaken. Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld*. (2015). (J. N. Simon Franke, Frans Soeterbeek (red.) Ed.). Haarlem, Amsterdam: trancity*valiz.
- Friedman (1993)
- Friedmann, J., 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Michael Gunder, J. H. (2009). *Planning in ten words or less*.
- 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.
- Hillier, J. (2010). *Strategic Navigation across Multiple Planes: towards a Deleuzian-inspired methodology for strategic spatial planning*. 27.
- Houghton, G., Allmendinger, P. & Oosterlynck, S., 2013. Spaces of neoliberal experimentation: Soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A*, 45(1), 217–234.
- Krasny, E. (eds.) (2012). *Hands-on Urbanism 1850-2012*. Wien: Az W.
- Latour, B. (1990). On actor-network theory. A few clarifications plus more than a few complications. *Philosophia*, 25(3), 47-64.
- Latour, B. (2004). *Politics of Nature: How to Bring the Sciences in Democracy*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Naidoo. (2009). *Key elements in actor-network theory* (pp. 109-132): University of Pretoria.

- Nienhuis, I. (2014). *Vrijheid, Gelijkwaardigheid & Bevoogding. Over bewonersparticipatie in het stimuleren van sociale weerbaarheid in (probleem)wijken*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Olesen, K., 2013. The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, 13(3), 288–303.
- Roo, G. d. (2016). Self-organization and Spatial Planning – Foundations, challenges, constraints and consequences. In G. d. R. a. L. Boelens (Ed.), *Spatial planning in a complex unpredictable world of change*. Groningen: InPlanning.
- Rydin, Y. (2013). *The future of Planning. Beyond growth dependence*. Bristol: Policy Press.
- www.stadsklas.org
- Simon, Herbert A. (1996). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: The MIT Press
- Swyngedouw, E. 2005. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- Taşan-Kok, T., 2011. Introduction: Contradictions of Neoliberal Urban Planning. In T. Taşan-Kok & G. Baeten (Eds.), *Contradictions of Neoliberal Planning: Cities, Policies, and Politics*. Dordrecht ; New York: Springer.
- dezwijger.nl

De tussenruimte als speelveld voor verruimde conventies voor planvorming.

Karolien Van Dyck & Stefanie Cornut

Stellingen:

1. Klassieke planvorming is gericht op eindgebruikers en het creëren van permanentie. Het verlaten van deze dogma's kan interessante inzichten brengen en leiden tot een verruimde planvorming, die gepaste antwoorden biedt op ruimtelijke uitdagingen.
2. De tussenruimte vormt een ideale experimenteerruimte voor een verruimde planvorming.
3. Een verruimde planvorming gaat gepaard met een verruimd proces met meer actoren.
4. Binnen het verruimd proces evolueren planners, beleidsmakers en projectontwikkelaars van dienstverlener of ontwerper naar facilitator en gebruikers evolueren van consument naar producent van hun omgeving.

Common Ground
Cogels Osylei 19
2600 Berchem
België
info@common-ground.eu

De tussenruimte als speelveld voor verruimde conventies voor planvorming.

Inleiding

Stadsontwikkeling is traditioneel het domein van nationale, provinciale, lokale en sublokale overheden (al dan niet) in combinatie met projectontwikkelaars. Daarnaast zijn het vaak stedenbouwkundigen en planologen die de uiteindelijke vorm en uitzicht bepalen. Tot voor enkele jaren waren zij de enigen die zich bezighielden met grotere visies op hoe de stad er moest uitzien. Hun proces om plannen vorm te geven, bestaat uit duidelijke permanente einddoelstellingen en vaste processtappen om deze doelen te realiseren.

Recent zagen we ook andere spelers het domein van de stedelijke planvorming betreden. Vaak zijn deze afkomstig uit heel andere hoeken: huismoeders, netwerkers, sociologen, kunstenaars, gebiedsmarketeers, enzovoort (HOU, 2010, p.14-15; FRANKE & NIEMANS, 2015, p.85). Zij komen via veeleer spontane en informele processtappen tot ruimtelijke invullingen die zich kenmerken door tijdelijkheid. Net deze afwezigheid van permanentie blijkt een antwoord op enkele fenomenen die vandaag druk uitoefenen op het traditionele stadsontwikkeling. Denk maar aan gebrek aan draagvlak of beperkte budgetten.

We weten dat de stad als gegeven geen eindpunt kent, maar voortdurend evolueert. De historische lagen van de stad en de mix aan bouwstijlen zijn een mooi bewijs hiervan (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.19). Toch beheerste de intentie voor het creëren van permanente structuren jarenlang de planvorming. Deze permanente structuren zijn gericht op eindgebruikers, als het ware de consumenten van die omgeving. Vandaag zijn het net de gebruikers die via ruimtelijke experimenten ook de rol gaan opnemen van producent in hun omgeving.

Wanneer planners, beleidsmakers en projectontwikkelaars zich, vanuit eenzelfde experimentele drang, eveneens zouden gaan richten op eindgebruikers als producenten, eerder dan consumenten, dan zou dat een belangrijke ommekeer kunnen betekenen (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.189). Het zou de mechanismen veranderen die onze steden van morgen vormgeven, maar ook hoe deze er zullen gaan uitzien. We zien hierin dan ook de kiem voor een nieuwe planvorming met verruimde conventies.

Vanuit deze overtuiging duiken we in de beschikbare literatuur. Vanuit onze ervaring als begeleiders van processen voor ruimtelijke projecten selecteren we interessante elementen in dit debat. Het zijn inzichten die vervolgens structuur brengen in het nadenken over deze nieuwe planvormingsprocessen. Tegelijk maken deze punten ook de kansen zichtbaar voor beleidsmakers, projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen en planologen. Hierbij hebben we niet de ambitie volledig te zijn dan wel inspiratie te bieden voor het ontwikkelen van concrete tools die kunnen bijdragen tot het initiëren van dergelijke processen.

De noodzaak van tijdelijkheid

Het zou een vergissing zijn om slechts één reden te benoemen als dé noodzaak voor meer tijdelijkheid in stedelijke planning. Het fenomeen van tijdelijkheid is bovendien ook niet nieuw (BISHOP &

WILLIAMS, 2012, p.17). Verlaten terreinen gebruiken als parkeerplaats is zo oud als de uitvinding van de wagen zelf. Het is zelfs één van de meest primaire vormen van stadsontwikkeling: denk maar aan nomaden die voor niet langer dan een seizoen een hele stad opbouwen en weer afbreken. Wel zien we vandaag de intensiteit en diversiteit van tijdelijke initiatieven stijgen, vooral in steden.

Deze groei komt niet uit het niets voort maar over welke oorzaken dan doorslaggevend zijn, bestaan diverse meningen. We kiezen daarom voor een indeling in drie fenomenen die volgens ons de lading van de verschillende evoluties dekken. Deze drie fenomenen ontwikkelden zich parallel aan elkaar, waardoor ze elkaar versterkten en naar onze mening de hedendaagse nood aan tijdelijkheid verklaren.

1. De onuitvoerbaarheid van permanentie

Tot enkele jaren geleden was zowel de theorie als de praktijk rond stedelijke planning bezeten van ‘permanentie’. Het vinden van ‘permanente oplossingen’ of het creëren van ‘definitieve invullingen’ was voor veel beleidsmakers en planologen een zoektocht naar de heilige graal. Ze vonden de degelijkheid die uitging vanuit deze ambitie vanzelfsprekend en tegelijk leefde een afkeer voor het denken op de korte termijn (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.11).

In de praktijk geraakten de stadsmakers echter verstrikt in de complexe masterplannen die - niet per uitzondering - bij de uitvoering vastliepen. Redenen daarvoor waren een gebrek aan slagkracht, budget of draagvlak. De uitvoering van masterplannen duurt vaak decenia waardoor ze moeten omgaan met veranderende en onvoorspelbare situatie. Deze veerkracht is echter niet standaard aanwezig. Vooral de economische crisis van 2008 zorgde ervoor dat heel wat plannen op de plank bleven liggen (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.25). De permanentiedrang zorgde voor **onzekerheid**.

Omdat de masterplannen van tafel verdwenen, kwamen verschillende terreinen terecht tussen wal en schip. De gemaakte plannen waren niet meer relevant, nieuwe plannen zouden nog even op zich laten wachten en dus was **leegstand** het logische gevolg. Dit was zowel een gemiste kans voor de stad als leefomgeving als voor het bestuur van de stad. Deze laatste hebben ook baat bij zichtbare resultaten op korte termijn.

2. Druk op ruimte

Een tweede fenomeen dat we willen benoemen, is het gegroeide besef dat de beschikbare ruimte beperkt en dus schaars is. In Vlaanderen verdwijnt dagelijks maar liefst 6 hectare open ruimte (POELMANS & ENGELLEN, 2014). Hierdoor is niet enkel **minder ruimte beschikbaar**, maar groeit ook de druk op een zinvolle invulling van deze **schaarse ruimte**.

“In de toekomst moet alle ruimte zinvol ingevuld worden, zowel bebouwde als onbebouwde ruimte. Zuivere leegte in een stad wordt een luxe van het verleden.”

(Bart Steenwegen in VIA-RONDETADEL, 2012, p.41)

Ook het gebruik van ruimte wijzigt naarmate onze levenswijze verandert. Tot voor kort was thuis werken een uitzondering, vandaag is dit meer ingeburgerd. Bovendien vervaagt met de opkomst van

de smartphone ook de grens tussen werk en ontspanning. Deze ontwikkelingen stimuleerden de populariteit van de zogenaamde ‘derde plekken’. We zien steeds meer single-use spaces omvormen naar multi-use spaces (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.27). Dat alles creëert een **diverser en intensiever ruimtegebruik**.

3. Drang naar kneedbare omgevingen

Het laatste fenomeen treffen we aan bij de gebruikers zelf. Naarmate zij via beleidsparticipatie een steeds grotere rol opeisten in het planvormingsproces steeg ook hun frustratie rond dit proces. Ontwikkelingen gingen traag of beantwoordden niet aan de noden van de omgeving. Als reactie op deze frustratie en vanuit een gezonde vorm van ongeduldigheid namen geëngageerde inwoners het heft zelf in handen. Hun **activisme** uitte zich in de start van eigen, tijdelijke projecten (OSWALT & OVERMEYER, 2013, p.272).

Onder invloed van **nieuwe technologie** slaagden zij er bovendien gemakkelijker in om een groep rond zich te verzamelen die bereid was om de handen uit de mouwen te steken en veelal ook over specifieke expertise beschikte (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.32).

Dat bracht bijvoorbeeld de creatieve en **culturele sector** tot een dichtere betrokkenheid bij deze initiatieven. Al jaren staan zij gekend als de aandrijvers van stedelijke dynamieken en ook nu is dit het geval. Als ware ondernemers stampen zij pop-upbars, shops, werkplaatsen of kunstinstallaties uit de grond (BISHOP & WILLIAMS, 2012, p.34).

De tussenruimte als speelveld

Tijdelijkheid is geen ingeburgerd begrip in de klassieke planvorming. We vinden in de literatuur diverse begrippen terug om deze trend te benoemen: tijdelijke invulling, tijdelijk anders bestemmen, tijdelijk gebruik,... En ook in Engelstalige onderzoeken zien we verschillende termen opduiken: pop-up urbanism, tactical urbanism, guerrilla urbanism, DIY urbanism, emancipatory practices (MIAZZO & KEE, 2012, p.2). Maar los van alle begrippen is vooral de intentie van tijdelijkheid belangrijk.

Uit de noodzaak van tijdelijkheid blijkt ook de kracht die ze bevat. Tijdelijkheid biedt namelijk een antwoord op de problemen waar klassieke planvorming tegenaan loopt. Beperkte budgetten en te lange realisatietermijnen vormen geen hindernis meer. Naast deze harde parameters zorgt de tijdelijkheid ook voor zachte winsten, zoals voeling met de omgeving bijvoorbeeld. Tijdelijkheid ondervindt ook geen last van een gebrek aan flexibiliteit of experimenteerruimte. De eindgebruikers krijgen hier mogelijkheden om hun omgeving te kneden en ze zich toe te eigenen.

Desondanks blijft aan tijdelijkheid een secundair etiket kleven en dat net door het gebrek aan permanentie. Interessant is echter het type ruimte dat zich bijzonder goed leent voor tijdelijkheid, namelijk de tussenruimte, ook wel pauzelandscappen genoemd.

“Pauzelandscappen kunnen zowel publieke als private plekken zijn, groot of klein, en al dan niet bebouwd. Een belangrijk kenmerk is dat zij voor een bepaalde of onbepaalde tijd weinig of geen functie hebben doordat ze door het vorige gebruik zijn verlaten.”

(Aurelie De Smet, 2013).

Net door het gebrek aan functie zijn de tussenruimten eigenlijk een vorm van open ruimte. De vrijheid van regels, doelstellingen en verwachtingen – het hetero-topia – maakt de tussenruimte inzetbaar als speelveld voor nieuwe planvormingsprocessen. Ze biedt functionele leegte en daarbij ook geestelijke openheid voor experimenten om te komen tot nieuwe vormen of aspecten van stadsontwikkeling (De Smet, 2013).

Onderzoekster Aurelie De Smet (2013) omschrijft twee types pauzelandschappen. De eerste zijn de pauzelandschappen waarvoor een toekomstige functie nog bepaald moet worden. Het tijdsperspectief voor tijdelijk gebruik is daardoor bij voorbaat onbeperkt. Ten tweede ziet zij pauzelandschappen waarvoor de toekomstige invulling wel degelijk bekend is, maar die om diverse redenen op zich laat wachten. Het tijdsperspectief is in dat geval bij voorbaat beperkt.

De spelers van de tussenruimte

Als steden functioneren als laboratoria voor planvorming, dan zijn pauzelandschappen haar kern. Desondanks schatten stadplanningskringen deze plaatsen zelden naar waarde. Het is eerder een nieuwe soort stadsmakers die hierin opportuniteiten ziet. Maar wie zijn deze nieuwe stadsmakers?

De nieuwe stadsmakers hebben weinig financiële middelen. Ze compenseren dit echter ruimschoots met een groot sociaal en cultureel kapitaal, maar vooral ook met een enorme portie enthousiasme. Ze duiken dan ook zelden op als individuen, maar als een groep bestaande uit drie of meer trekkers. De nieuwe stadsmakers zijn bereid om te functioneren binnen de contouren van de plaats en ze vinden voor de beperkingen eigen aan de plaats vaak innovatieve oplossingen. Verder zijn ze bereid om te leven met een vorm van onzekerheid die gepaard gaat met tijdelijkheid (OSWALT & OVERMEYER, 2013, p.53).

Belangrijk is dat deze stadsmakers verder gaan dan de ruimtelijke wereld. Hierdoor zien we dat zij meestal geen planoloog of stedenbouwkundige zijn, maar vaker kunstenaar, socioloog, gebiedsmarketeer of ontwerper. Stad maken gaat immers net zo goed over culturele waarden, sociale structuren en economische bedrijvigheid. Hierin telt ook het geluk van bezig te zijn met de eigen omgeving mee (FRANKE & NIEMANS, 2014, p.11-12).

Hoewel het niet noodzakelijk is dat de nieuwe stadsmakers geboren en getogen zijn op de respectievelijke locaties, kan het wel een sterkte zijn wanneer er geïnvesteerd wordt in het kennen van de plek, zowel ruimtelijk als menselijk. Het gaat dan over welke mogelijkheden en beperkingen de locatie heeft, maar ook welke noden en initiatieven er al zijn in de omgeving. Vanuit de kennis van ervaringsdeskundigen zijn ook verbindingen met andere actoren mogelijk.

Naar verruimde conventies voor planvorming

De afgelopen jaren ontdekten initiatiefnemers van tijdelijke projecten hoe leuk het is om het heft zelf in handen te nemen. Deze tendens kreeg het etiket van bottom-up initiatieven opgespeld, in tegenstelling tot het top-down label dat we op de overheid en de daarbij horende instituties kleefden (FRANKE & NIEMANS, 2014, p.10). Deze tweedeling bleek echter vooral interessant om alles

overzichtelijk te houden, dan wel om de contouren te maken voor verruimde conventies voor planvorming. Daarbij kwam een nieuw niveau van initiatieven.

Nu duidelijk is wie de nieuwe stadsmakers zijn en waar hun speelveld zich bevindt, bekijken we wat beleidsmakers, planologen en projectontwikkelaars hiervan kunnen leren en wat de raakvlakken zijn. Deze laatste groepen zoeken naar de gemene deler van deze initiatieven (MIAZZO & KEE, 2012, p.3). Dat kan helpen om hun klassieke planvorming met complexe processen, vaste structuren en een focus op permanentie aan te passen naar een meer flexibele vorm.

In een poging om te ontwaren wat tijdelijke invullingen voor de klassieke spelers van ruimtelijke projecten kunnen betekenen, definieerden onderzoekers Klaus Overmeyer en Philippe Oswalt (2013) zeven strategieën die de kansen en mogelijkheden van tijdelijke invullingen belichten.

STAND-IN	De tijdelijke functie heeft geen enkel blijvende effect op de plek. Het gebruik beperkt zich louter tot de pauze tussen twee functies.
CONSOLIDATION	De tijdelijke functie verandert de langetermijnfuncties.
CO-EXISTENCE	Het tijdelijk gebruik blijft ook na het installeren van nieuwe functies bestaan, maar op een veel kleinere schaal.
PARASITE	Het tijdelijk gebruik teert op het succes van een aanwezige langetermijnfunctie.
PIONEER	Het begint als tijdelijk gebruik, maar evolueert naar een meer langetermijnvorm.
SUBVERSION	Het tijdelijk gebruik probeert de aanwezige langetermijnfuncties te transformeren.
DISPLACEMENT	Een specifieke functie verandert voortdurend van plaats en heeft op haar tijdelijke locatie vooral het doel om een impuls te geven.

Een klassiek proces versus een verruimd proces

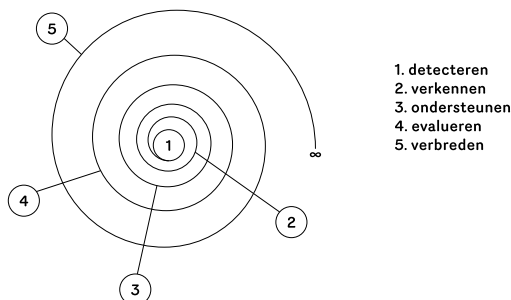
Het proces waarlangs deze planvorming tot stand komt, ligt aan de basis van de implementatie van deze strategieën. Traditioneel begint planvorming met het formuleren van een eindresultaat (product), gevolgd door een onderzoek naar de manier om dit het best te realiseren op deze plaats. Tijdelijk gebruik draait deze relatie om: men start vanuit de plek (ruimtelijk en menselijk) en bekijkt hoe binnen dit kader een dynamiek kan ontstaan, zonder te bepalen wat het gewenste eindresultaat is. (OSWALT & OVERMEYER, 2013, p. 217)

Het gaat om een proces waarbij “end-users are not only seen as consumers but also as co-decision makers, co-creators and/or co-managers before, during and/or after the construction/renovation phase.” (MIAZZO & KEE, 2013, p.2).

Om het onderscheid tussen dit planproces en het klassieke planproces te duiden, halen Oswalt en Overmeyer (2013, p. 218-219) drie elementen aan die het verschil maken:

Dynamisch planvorming

Het bouwen of inrichten van de ruimte wordt secundair aan de dynamiek. De planvorming start vanuit kleine acties die op basis van realiteitstoetsen steeds worden bijgestuurd.



Gedeelde verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor de invulling, de verschillende stadia van het proces en de manier waarop initiatieven zich enten op de omgeving is gedeeld. Het is niet enkel de verantwoordelijkheid van beleidsmakers en planvormers, maar van een hele groep diverse actoren die betrokken zijn bij het proces.

Experimenteren als basis

Er is geen finaal stadium, waardoor verschillende insteken kunnen uitgetoetst worden zonder grote impact wanneer deze onsuccesvol blijken.

De planner of beleidsmaker in een dergelijk traject dient zich dus meer te concentreren op het creëren van opportuniteiten. Hij focust meer op het initiëren van mogelijkheden en het faciliteren van initiatieven dan op het vormgeven van ruimte of het ontwikkelen van eindproducten. Het zijn immers de gebruikers die de uiteindelijke vorm en inhoud van hun stedelijke ruimte bepalen. Op die manier worden zij de producenten van die ruimte (OSWALT & OVERMEYER, 2013, p.217).

Aanknopingspunten in het proces voor planners, beleidsmakers en projectontwikkelaars

In dergelijk proces zijn er vijf momenten waarop planners en beleidsmakers een bijdrage kunnen leveren voor het proces.

Detecteren van opportuniteiten

Sommige tijdelijke ontwikkelingen ontspringen van zichzelf. Ze ontstaan op initiatief van enkele nieuwe stadmakers. Indien het niet vanzelf gaat kunnen planners en beleidsmakers of zelfs projectontwikkelaars dergelijk proces ook initiëren door plaatsen en personen te detecteren. Door kennis van de stad en haar inwoners is het mogelijk om dynamieken te koppelen aan plaatsen.

Verkennen

Zodra de opportuniteiten bekend zijn, breekt er een verkenningsfase aan. Beleidsmakers, planners en projectontwikkelaars kunnen een platform aanbieden waarop deze verkenning kan plaatsvinden. Het eindresultaat is een inventaris van noden en kansen met daaraan gekoppeld initiatieven.

Ondersteunen

Zodra de eerste twee stappen gezet zijn, kunnen planners, beleidsmakers en projectontwikkelaars vooral een rol spelen in het ondersteunen van de initiatieven. Deze ondersteuning kan gaan over het

delen van kennis, financiële middelen, praktische taken, ... Belangrijk is om goed te luisteren naar wat er nodig is en vandaaruit te bekijken hoe dit ingevuld kan worden. Een goede ondersteuning verhoogt de realisatiekansen van de initiatieven.

Evalueren

Eens het initiatief gestart is, bestaat de kans dat het te snel als vanzelfsprekend en dus onveranderbaar beschouwd wordt. Belangrijk is dan ook om regelmatig te kijken naar de experimenten en ze eventueel te verfijnen of te durven laten verdwijnen zodat er plaats komt voor nieuwe. Planners en beleidsmakers kunnen vanuit hun vogelperspectief een bijdrage leveren aan dergelijke evaluatie.

Verbreden

Na het evalueren is er nog een belangrijke rol voor planners en beleidsmakers weggelegd namelijk het verbreden van de initiatieven. Het verbreden van de initiatieven betreft zowel het inbedden van de initiatieven in een ruimere planstructuur en plantraditie van de stad. Daarnaast gaat het verbreden ook over een bredere betrokkenheid genereren bij de inwoners bijvoorbeeld door het toevoegen van laagdrempelige activiteiten, communicatie, aanwezigheid op de locatie, ... Ook hier is de mogelijke rol voor projectontwikkelaars eerder beperkt.

Zoals eerder gesteld is het verlaten van de ambitie om permanente dingen te creëren bijzonder waardevol om los te breken uit een ontwerpkeurslijf en te experimenteren met nieuwe functies, vormen, ontwerpen, ... zodat vernieuwende dingen kunnen ontstaan. Daarom is het belangrijk om geen eindbestemming te stellen aan de invulling. Het proces kan dus opnieuw en opnieuw doorlopen worden in samenwerking met de nieuwe stadmakers.

Werken met lokale gemeenschappen

In het proces rond tijdelijke initiatieven wijzigt de rol van dienstverleners naar facilitator. De vraag is niet langer “wat moeten wij voor jullie doen?” “Maar hoe kunnen wij jullie helpen met middelen, procedures, ...?” Werken met lokale gemeenschappen is echter geen eenvoudig proces.

Doorheen de projecten die wij voerden als begeleiders van processen voor ruimtelijke projecten konden we enkele focuspunten destilleren die een basis bieden voor een succesvol proces.

Openheid

Een eerste focuspunt dat we benoemen, is openheid. Deze term dekt verschillende ladingen.

In de eerste plaats is er openheid nodig naar de potentiële initiatiefnemers. Houd oren en ogen open voor initiatieven van onderuit. Ga met hen in gesprek om op zoek te gaan naar hoe je hun ideeën kan versterken.

Focus daarnaast op het zo breed mogelijk maken van de groep van potentiële actoren. Hierdoor zullen de ideeën gevarieerder zijn, maar ook een beter antwoord bieden op de uitdagingen van de omgeving.

In de tweede plaats is het ook belangrijk om openheid door te trekken na de projectstart. Vaak stellen we vast dat tijdelijk gebruik het initiatief is van een beperkte groep mensen. Ondersteun hen in het betrekken van een bredere groep mensen bij de uitvoering (MIAZZO & KEE, 2012, p.58). Dit kan bijvoorbeeld door de stedelijke communicatiekanalen ter beschikking te stellen van de initiatiefnemers.

Tot slot is het belangrijk om openheid te behouden in de richting van andere projecten en initiatieven. Probeer verbindingen te leggen tussen projecten of hen te verankeren in grotere verhalen of beleidsdoelstellingen zodat een meerwaarde ontstaat op grotere schaal.



Tramstad – Borgerhout – Common Ground

Sleutelfactor: Richt u op het initiëren en niet op het creëren.

- Voorzie publieke kanalen waarlangs nieuwe stadsmakers en plaatsen elkaar vinden.
- Investeer in een lokaal netwerk om vinger aan de pols te houden.
- Bied één aanspreekpunt aan voor initiatiefnemers.
- Stel communicatiekanalen ter beschikking van de initiatieven.

2. Dynamiek is belangrijker dan eindresultaat

Ons tweede focuspunt heeft betrekking op een centraal punt in deze paper, namelijk het verlaten van permanentie- en productdenken.

Belangrijk hierbij is niet vanuit producten te vertrekken, maar vanuit de plek en dat zowel in ruimtelijke als in menselijke zin. Van hieruit is het mogelijk om een degelijk proces op te starten waarbij tijdelijkheid geen secundaire functie krijgt aan permanentie. De kracht zit in het plannen van de ruimte en niet de specifieke invulling.

Om de dynamiek te stimuleren kan het interessant zijn om een intermediair aan te stellen die de dialoog tussen de verschillende partijen structureert en als neutrale derde verbindingen kan leggen.

Sleutelfactor: Vertrek vanuit tijdelijkheid en niet vanuit permanentie.

- Ga voor de plek niet voor het product.
- Kies voor geleidelijke planvorming.
- Laat ruimte voor experimenten.
- Stel het eindresultaat niet centraal.

3. Ruimte voor verantwoordelijkheid

Een laatste focuspunt richt zich meer naar de traditie van planvorming. Belangrijk is op te merken dat tijdelijke invullingen zich vaak kenmerken door een vorm van vrijwilligheid (FRANKE & NIEMANS, 2014, p.11). Dit engagement kan enkel plaatsvinden indien ook een daadwerkelijke vorm van verantwoordelijkheid en eigenaarschap mogelijk is voor het proces en de plek.

Sleutelfactor: Verhelp mogelijke administratieve hindernissen.

- Ga voor administratieve vereenvoudiging voor tijdelijke initiatieven.
- Bekijk de opties voor het inrichten van 'zones of tolerance' waar eenvoudige regels gelden.

Besluit

Steden zijn voortdurend in verandering. Toch is planvorming vaak doordrongen van het creëren van eindproducten voor eindgebruikers of consumenten. De laatste jaren zien we als reactie hierop andere processen op gang komen. Waarin gebruikers zichzelf gaan profileren en engageren als producent. In het bijzonder plaatsen die (tijdelijk) in onbruik geraakten, zijn een interessante voedingsbodem voor deze initiatiefnemers.



Kruitfabriek – Vilvoorde – Studio Surplus

Het verlaten van de ambitie om permanente eindproducten te generen, bracht een verruimde kijk op stadsontwikkeling voort. Een vorm waar, door voortdurende experimenten, plekken gemaakt worden op maat van de noden van actuele gebruikers en met de nodige flexibiliteit voor het beantwoorden van toekomstige noden. Deze paper kan dan ook beschouwd worden als een pleidooi voor het integreren van tijdelijkheid in planvorming algemeen.

Dit soort planvorming zet sterk in op de dynamiek of het proces waarlangs planvorming gebeurt. Het is net dit proces dat mensen hun 'right to the city' teruggeeft (Harvey, 2008). Dit proces is echter niet altijd eenvoudig te theoretiseren. Vanuit onze ervaring als begeleiders van ruimtelijke processen vonden wij in de literatuur belangrijke aanknopingspunten voor het promoten van tijdelijkheid en de processen die hieraan vorm geven. Tot slot hebben we ook enkele aanknopingspunten aangeboden

voor planners, beleidsmakers, projectontwikkelaars om dergelijke processen te gaan voeren en hun mogelijke rol daarin te verduidelijken.

Deze paper heeft niet de ambitie hierin volledig te zijn, maar wel die onderwerpen aan te reiken om zin te krijgen in een verruimde planvorming. En punten aan te reiken waarover volgens ons het debat rond planvorming en tijdelijkheid moet gaan, namelijk over het proces.

Bibliografie

BISHOP, P. & WILLIAMS, L. (2012). *The Temporary City*. Abingdon: Taylor & Francis.

DAVID, H. The right to the city. *New Left Review*, Nummer 53, september-oktober 2008, <https://newleftreview.org>

DE SMET, A. De rol van tijdelijk gebruik in de stedelijke (her)ontwikkeling: Brusselse voorbeelden. *Brussels Studies*, Nummer 72, 12 november 2013, www.brusselsstudies.be

FOUCAULT, M. Des espaces d'autres; conférence au Cercle d'études architecturales, 14 mars 1967. *Architecture, Mouvement, Continuité*, nummer 5, oktober 1984, p. 46-49.

FRANKE, S. & NIEMANS, J. (2015). *Het Nieuwe Stadmaken*. Haarlem: Transcity*Valiz.

HOU, J. Editor. (2010). *Insurgent Public Space: Guerrilla Urbanism and the remaking of the contemporary cities*. New York: Routledge

MIAZZO, F. & KEE, T. (2014). *We Own the City: enabling community practice in architecture and urban planning*. Haarlem: Transcity*Valiz.

OSWALT, P. & OVERMEYER, K. (2013). *Urban Catalyst: The power of temporary use*. Berlijn: Dom Publishers.

POELMANS, L. & ENGELIN G. (2014). *Rapport: Verklarende factoren ruimtebeslag*. In opdracht van Ruimte Vlaanderen. www.ruimtelijkeordening.be

VIA-RONDETAfel STEDENBELEID. (2012). *Duurzame en creatieve steden: de stad als motor van de samenleving*. V.U. Guido De Coster.

Ken(nis voor) klimaatverandering

Anne Witteveen

Stellingen

Kennis over het gedrag van mensen is noodzakelijk om vanuit het kleinste schaalniveau succesvol klimaat adaptieve maatregelen door te voeren.

Iedere vierkante meter in de stad moet gebruikt worden om klimaat maatregelen door te voeren.

Klimaatvriendelijk gedrag bereik je door via de ‘band’ te spelen van wat mensen direct aanspreekt.

H2Ruimte
annewitteveen@h2ruimte.nl

Ken(nis voor) klimaatverandering

Inleiding

‘Kenniss over het gedrag van mensen is noodzakelijk om vanuit het kleinste schaalniveau succesvol klimaat adaptieve maatregelen door te voeren.’ En dit kleinste schaalniveau is tevens ook de bron van de klimaatveranderingen; de mens zelf. Klimaatverandering wordt door het United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) als volgt gedefinieerd ‘a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods’ (Ministry for the Environment, 2010). Het klimaat is aan het veranderen, dat heeft het altijd al gedaan, het is een natuurlijk fenomeen (Hooimeijer en Van der Toorn Vrijthof, 2008). Het is wetenschappelijk bewezen dat menselijke activiteiten, met de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen, dit natuurlijke fenomeen hebben versneld. De menselijke invloed op het klimaatsysteem is duidelijk, de mensheid is de bron van de klimaatveranderingen die we hedendaags ondervinden en deze verandering is onomkeerbaar (IPCC, 2013). Wel kunnen we, met het doorvoeren van maatregelen, de effecten temperen. Om maatregelen door te voeren is activatie nodig van de mens. Maar hoe kan het gewenste gedrag geactiveerd worden?

Klimaat

Klimaatverandering hot topic

Klimaatverandering wordt wereldwijd erkend als een onvermijdelijk en onomkeerbaar fenomeen waar eenieder mee te maken heeft. Dit maakt het de uitdaging van de 21ste eeuw (Hamin en Gurran, 2009).

Sinds 1992 wordt onder leiding van de Verenigde Naties mondiaal klimaatverdragen gesloten. Het meest recent is het klimaatverdrag van Parijs uit 2015. In dit verdrag is een zo snel mogelijk einde aan de stijging van de uitstoot van broeikasgassen beschreven. Halverwege de 21ste eeuw moet er een evenwicht zijn tussen de uitstoot van broeikasgassen en het vermogen van de natuur om deze te absorberen. De wereldwijde stijging van de temperatuur moet in het jaar 2100 beperkt zijn tot 2°C vergeleken met het niveau van vóór de opkomst van de industrie. Er wordt gestreefd om die stijging verder te beperken tot een maximum van 1,5°C (Klimaatconferentie Parijs 2015, 2015).

Klimaatverandering en de manier waarop we daar mee omgaan kan niet alleen op mondiaal niveau worden opgelost. Alle mogelijke schaalniveaus spelen daarbij een rol. Ieder land, iedere stad en zelfs iedere straat heeft ermee te maken. Zo anticipeert Nederland met het Deltaprogramma (‘Wat is het deltaprogramma?’, z.j.) op klimaatverandering en worden er nationale- en regionale klimaatadaptatiestrategieën geschreven. In maart 2016 hebben negen publieke partijen samen met zeven (semi)private samenwerkingspartners de City Deal klimaatadaptatie getekend (City Deal klimaatadaptatie ondertekend!, 2016). Middels de City Deal spreken de partijen uit de komende vier jaar een praktijkleeromgeving en kraamkamer voor innovatie te willen zijn.

Wat komt er op ons af?

Door de klimaatverandering verandert het weerbeeld. Om voor Nederland een verwachting te kunnen opstellen van deze veranderingen heeft het KNMI wereldwijde onderzoeksresultaten van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) vertaald naar verwachtingspatronen voor het weer in Nederland. Het KNMI verwacht dat de temperatuur blijft stijgen, zachte winters en hete zomers vaker voor zullen komen, neerslag en extreme neerslag in de winter toe zal nemen en de intensiteit van extreme buien in de zomer ook zal toenemen. Daarnaast wordt verwacht dat de zeespiegel blijft stijgen (KNMI'14-klimaatscenario's, z.j.).

Nederland verstedelijkt. De afgelopen 25 jaar is de verstedelijking fors toegenomen en prognoses voorspellen dat dit de komende decennia verder zal stijgen. Momenteel woont 83% van de Nederlanders in de stad (Nederland één grote stad?, 2015). Steden groeien en verdichten, waardoor water- en hitteopgaven zullen toenemen. Door het vele verharde oppervlakte in steden kan het water niet in de bodem weg zakken, al het water moet via het watersysteem van rioolbuizen en pompen worden afgevoerd. Dit systeem kan deze piekbelasting niet aan met overstromingen en ondergelopen kelders tot gevolg. Door het vele verharde oppervlakte en bebouwing (de warmte van de zon wordt door de oppervlaktmaterialen vastgehouden) is de gemiddelde temperatuur in de stad hoger dan op het platteland. Deze hogere temperatuur heeft een negatieve invloed op de gezondheid van mensen en vergroot het percentage verdamping met verdroging tot gevolg. De stad zal zich op ieder schaalniveau moeten aanpassen aan deze veranderende weersomstandigheden om de klimaatopgaven te verkleinen.

Aanpak van klimaatveranderingen

Het UNFCCC identificeert twee strategieën om klimaatveranderingen aan te pakken: mitigatie en adaptatie. Mitigatie is gericht op het verminderen van huidig en toekomstig uitstoot van broeikas- en uitlaatgassen en is direct verbonden met de doelstellingen uit het klimaatverdrag van Parijs. Adaptatie gaat over het aanpassend en herstellend vermogen van het natuurlijk en menselijk systeem om de impact van weersveranderingen te beperken. Systemen moeten kunnen omgaan met verwachte (onbekende) weersomstandigheden. Adaptatie is gericht op de beperking van schade die opwarming van de aarde veroorzaakt op lokale schaal (IPCC, 2001; IPCC, 2007; Klein et al., 2005; Larsen en Gunnarsson-Östling, 2009; Laukkonen et al., 2009; Tol, 2005). Gegeven de toenemende verdichting en verharding van de steden is het duidelijk dat vooral in de steden een grote opgave ligt. Zowel op het niveau van de stad als op het niveau van wijken, buurten en straten.

Rotterdam is zich bewust van de klimaatopgaven die de stad heeft en neemt klimaatadaptatie in een aantal beleidsdocumenten als uitgangspunt mee. Het eerder genoemde RAS, maar ook waterplannen en het gemeentelijk rioleringsplan zijn hiervan voorbeelden. Rotterdam is een waterstad. Het is dan ook niet gek dat waterveiligheid, wateroverlast en waterkwaliteit vaak genoemd worden. Om de stad waterproof te maken zijn alle oppervlakten in de stad van belang. Hans Oosters, voorzitter van de Unie van Waterschappen (UWV), onderstreept het belang van het betrekken van het volledige oppervlak van de stad bij het klimaat adaptief inrichten ervan.

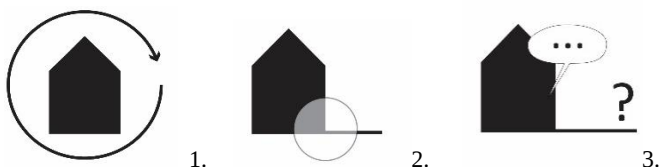
"We zijn er in Rotterdam inmiddels achter dat de grote waterpleinen en waterbergingen efficiënte maatregelen zijn, maar om aan onze opgave te voldoen gaan we in de toekomst alle bestaande groene ruimte, tot aan elke voor- en achtertuin aan toe, nodig hebben. Dat geldt voor veel stedelijk gebied. Die regenton, het afkoppelen van de dakgoot, een groen dak ... het voelt voor sommigen misschien als een druppel op een gloeiende plaat, maar we weten dat het werkt." (Oosters, 2016)

Samen werken

In de scriptie van Witteveen (2014) wordt de hypothese gesteld dat voor samenwerking een schaalniveau mist. Vaak worden projecten alleen op private grond of juist alleen op openbare grond opgepakt. Een tussenschaal ontbreekt. Zowel private- als openbare grond hebben eigenaren, verschillende eigenaren, die verbonden zijn aan bepaalde oppervlakten en objecten. De tussenschaal geeft aan dat alle oppervlakten van belang zijn bij het uitvoeren van klimaatinterventies, maar ieder oppervlak is van een andere eigenaar met eigen interesses en belangen. Er moet samengewerkt worden tussen de verschillende eigenaars om de verschillende oppervlakten te kunnen betrekken bij klimaatinterventies.

Om aan te geven welke partijen er bij welk oppervlak samen zouden moeten werken, zijn er drie typen samenwerking geïdentificeerd (Witteveen, 2014, p. 88):

1. gebouw gerelateerde samenwerking: tussen eigenaar en bewoner van de panden.
2. overgangssamenwerking: tussen de eigenaar van de openbare ruimte en de eigenaar en bewoner van de panden.
3. participatiesamenwerking: de eigenaar van de openbare ruimte betreft de gebruiker bij plannen en ideeën.



Participatie

In 2012 bracht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een rapport uit met de titel 'Een beroep op de burger.' Hierin signaleert het SCP een trend waarin burgers, onder leiding van een overheid, steeds meer eigen verantwoordelijkheden krijgen (SCP, 2012). Een verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving waarin mensen meer participeren in hun leefomgeving. Door mensen te laten participeren wordt er meer bewustzijn, eigenaarschap en verantwoordelijkheid gecreëerd (ProDemos, 2012). Mensen willen een rol spelen, in wat er om hun heen gebeurt (Kaplan, 2000). Maar hoe activeer je mensen?

Kennis van mensen

Gedrag

Mensen zijn kuddedieren. Een kenmerk van een kudde is dat iedereen vergelijkbaar gedrag vertoont. Doe je iets anders, dan val je op en word je de prooi. Kuddegedrag heeft ons eeuwenlang beschermd

tegen gevaar van buitenaf. Maar deze kudde zorgt ook dat we ons gedragen zoals we altijd hebben gedaan. Net als je familie en omgeving zich gedraagt. Behalve kuddedieren zijn we ook gewoontedieren, als we iets (nog) nooit gedaan hebben, dan zullen we dat ook niet zomaar gaan doen.

Om (de gevolgen van) klimaatveranderingen te beperken moeten er andere, meer duurzame, keuzes gemaakt worden met betrekking tot onder meer het gebruik van fossiele brandstoffen en energie, (voedsel)productie en consumptie. Menselijk gedrag zal moeten veranderen, omdat het negatieve effecten heeft op de omgeving. De effecten van klimaatveranderingen worden er door versterkt. Het gedrag van een kudde veranderen is lastig, maar ieder dier kan leren en veranderen.

Van Dale omschrijft gedrag als de manier waarop iemand zich gedraagt (Van Dale). Gedrag is zichtbaar in de manier hoe mensen handelen in, en reageren op, hun omgeving. Gedrag is onder te verdelen in bewust en onbewust gedrag. Bewust gedrag is een keuze, gebaseerd op feiten en bewijs. Onbewust gedrag wordt echter gedreven door zintuigelijke waarnemingen, intuïtie en herkenning en is dus geen keuze maar een automatische reactie (Manning, 2009; Tiggelaar, 2010).

Bewust, **gepland** gedrag



Onbewust, **automatisch** gedrag

5% van ons vertoont gedrag is bewust en 95% is onbewust (Tiggelaar, 2010, p. 3).

"Het grootste gedeelte van ons gedrag is onbewust. Pas als we ons hier bewust van worden, kunnen we beginnen met doelgerichte gedragssturing." – Ben Tiggelaar

Het kuddegedrag van mensen is gedreven vanuit het onbewuste, 'just follow the herd'. Wil je echt iets veranderen, dan moet je de kudde veranderen, dan moet je het onbewuste veranderen. Het gaat dus om gedragssturing of gedragsbeïnvloeding van het onbewuste en automatische gedrag.

Beïnvloeden van gedrag

De basis voor gedragsverandering is overtuigingskracht. Door het aanwenden van principes die overtuigingskracht vergroten kan er meer invloed worden uitgeoefend op het gedrag van mensen. Robert Cialdini¹ benoemt in zijn boek *Influence: The Psychology of Persuasion* zes principes om menselijk gedrag te beïnvloeden. (Cialdini, 2009):

- **Wederkerigheid:** gaat er vanuit dat als iemand jou ooit geholpen heeft, je geneigd bent om deze persoon ook te helpen. Mensen die in het krijt staan zullen hun schuld altijd inlossen. Dat hoort namelijk zo. Deze sociale verplichting zit bij mensen ingebakken.

¹ Robert Beno Cialdini is oud-hoogleraar psychologie en marketing aan de Arizona State University en de Stanford-universiteit. Hij kreeg vooral bekendheid door één boek *Influence: The Psychology of Persuasion* (Invloed: theorie en praktijk) uit 1984. Nog steeds geeft hij in tal van landen lezingen over de verschillende methodes, waarmee je anderen kunt overtuigen en beïnvloeden. Op dit terrein is hij de meest geciteerde sociaal psycholoog ter wereld.

- Consistentie: “als je A zegt, moet je ook B zeggen.” Wanneer iemand eenmaal een bijdrage aan iets geleverd heeft, zal deze eerder geneigd zijn om ook “ja” te zeggen tegen een volgend verzoek. Je wilt graag consequent zijn.
- Sociale bewijskracht: mensen zijn kuddedieren en voelen zich op hun gemak als veel anderen ook iets doen of vinden. Dat komt doordat mensen onzeker aangelegd zijn en zekerheid halen uit het vergelijken met anderen. Als veel mensen iets doen, is de kans groter dat jij het ook gaat doen.
- Sympathie: je doet graag dingen voor mensen die je aardig vindt of waar je positief tegenover staat. Als mensen op je lijken (qua uiterlijk, levensgeschiedenis, baan o.i.d.), aantrekkelijk zijn of complimenten geven dan wekt dat sympathie op.
- Autoriteit: mensen volgen graag autoriteiten. Is iemand een expert of onafhankelijk, handelt deze voor jou tegen zijn of haar eigen belang in of staat deze hoger in hiërarchie. Dan wekt dat vertrouwen.
- Schaarste: het is typisch menselijk dat we het meest verlangen naar dingen die zeldzaam, onbereikbaar of verboden zijn.

Naast de principes van Cialdini geeft Manning (2009)² een overzicht van tips voor duurzaam gedrag. Met duurzaam gedrag wordt gerefereerd aan gedrag dat bijdraagt aan het verkleinen van onze voetafdruk op de wereld zoals hergebruik, gebruik van groene energie, verminderd watergebruik, maar ook meer sporten, minder autogebruik en vergroenen. Het doel van (duurzame) gedragspsychologie is het creëren van condities die een duurzame handeling aantrekkelijk of zelfs natuurlijk maken (Manning, 2009).

Net zoals Cialdini geeft Manning aan dat de invloeden van onze sociale omgeving op ons gedrag groot zijn. We vinden het belangrijk wat anderen van ons vinden. Wat we doen moet passen binnen onze sociale omgeving. ‘We need to give people evidence, social proof, that sustainable behavior is acceptable and desirable.’ (Manning, 2009, p. 7)

Manning (2009) geeft een aantal andere tips:

- Maak van duurzaam gedrag de sociale standaard. Onderzoek toont aan dat mensen positiever tegenover een bepaald gedrag staan, het eerder zelf toepassen, wanneer er sociaal bewijs voor is. Benoemen van cijfers of verwoordingen die verwijzen naar feiten en getallen. Voorbeeld: 85% van uw blok heeft zijn regenpijp al afgekoppeld of velen uit uw straat maken gebruik van spaarlampen. Beloon het gedrag van mensen met complimenten, smileys of andere vormen van goedkeuring. Laat zien dat mensen meedoen (visible proof), maak daarbij gebruik van diverse media en communicatieplatforms om mensen te bereiken.
- Benadruk persoonlijke relevantie. Maak het klimaat en klimaatveranderingen persoonlijker door in communicatie gebruik te maken van woorden als de lucht die we inademen, het water dat we drinken. Pas informatievoorziening en communicatie aan op het wereldperspectief van mensen. Iedereen kijkt anders naar de wereld om zich heen, iedereen heeft andere prioriteiten. Investeer en ontdek wat mensen bezig houdt. Kijk naar mensen hun interesses en zorgen.

² Christie Manning promoveerde in 2000 in de richting van Cognitieve en Biologische Psychologie aan de Universiteit van Minnesota, USA. ‘The Psychology of Sustainable Behavior’ is een handboek dat vele jaren van psychologisch onderzoek naar duurzaam gedrag vertegenwoordigt. Het beschrijft tips vanuit de psychologie die toe te passen zijn in duurzaamheidscampagnes.

Welke onderwerpen spreken meer aan dan omvangrijke klimaatveranderingen? Zijn het financiën, gezondheid, educatie of toekomstperspectief? Dan kan dat de drive zijn om je gedrag te veranderen. Speel daarop in. Richt je op lokale problemen en lokale oplossingen, blijf dicht bij de mensen en hun leefomgeving. Doe dat dan ook door hun taal te gebruiken en te spreken.

- Creëer mogelijkheden voor competentie, vaardigheden en kennis. Ga uit van de vaardigheden en kennis van mensen zelf, combineer dat, bied een platform. Weet wat je burens kunnen, wellicht kunnen ze je helpen. Gebruik de kennis van mensen als bron. (Kaplan, 2000)

Ieder project is anders. Pas de werkmethode kan dan ook per project aan of zelf binnen een project. Maak het makkelijk om mee te doen, verlaag de drempel en zorg voor toegankelijkheid van informatie, van het proces, van bijeenkomsten en van de uitkomsten (Manning, 2009; Prager, 2012)

Praktijk: Projecten onder de loep

Aan de hand van de beschreven principes van gedragsbeïnvloeding worden hieronder drie projecten onder de loep genomen. Daarbij wordt gekeken of en hoe de principes van Cialdini en de tips van Manning voor gedragsbeïnvloeding in deze projecten tot uiting zijn gekomen/ zijn toegepast.

Scriptie 'Rain catch it if you can' (Witteveen, 2014)

Ter afronden van haar Masteropleiding Stedenbouwkunde/ Urbanism aan de Technische Universiteit Delft, schreef Anne Witteveen deze master thesis. De wateropgave in bestaand stedelijk gebied is het uitgangspunt, de Rotterdamse wijk Het Oude Westen staat hiervoor model. De wijk heeft veel verhard oppervlak, smalle straten, weinig groen en veel van de woningbouw is sociale woningbouw. Klimaatadaptatie in bestaand stedelijk gebied omvat zo veel meer dan alleen klimaatadaptatie. Je hebt te maken met een stedenbouwkundige opzet, met bewoners en gebruikers. En juist de aanwezigheid van de bewoners en gebruikers kan een belangrijke toevoeging vormen aan het proces bij klimaatinterventies. Het combineren van project en proces, kijken wat en wie je nodig hebt om een project succesvol neer te kunnen zetten, om vervolgens te inventariseren op welke manier een stakeholder bij kan dragen aan de realisatie ervan. Dat is de basis van Rain catch it if you can.

Vanuit de samenwerkingstypen van Witteveen is in beeld gebracht welke stakeholders betrokken zijn. Al deze stakeholders is gevraagd een enquête in te vullen.

Wanneer we naar de scriptie kijken, welke vormen van gedragsbeïnvloeding volgens Cialdini en Manning zijn gebruikt?

- Sociale bewijskracht: om het onderzoek verder onder de buurtbewoners uit te dragen is er meerdere malen een stuk verschenen in de veel gelezen buurtkrant. Er werd informatie gegeven en er werden nieuwe terugkoppelmomenten en bijeenkomsten genoemd. In de participatieplanning wordt ook het bezoek aan voorbeeldprojecten genoemd. Laat mensen zien wat andere inwoners hebben gedaan en hoe goed het werkt!
- Consistentie: in de wijk werd op straat aan mensen gevraagd of ze een aantal enquêtevragen wilden beantwoorden. Merendeel van de mensen, die aangesproken werd, vulde de enquête ook in. Daarna werd gevraagd of mensen op de hoogte gehouden wilden worden over de

uitkomst van de enquête. Via contactgegevens werden de mensen die dit wilden uitgenodigd voor een buurtbijeenkomst. Merendeel van de mensen die eerder 'ja' hadden gezegd op de simpele vraag of ze een enquête wilden invullen, waren op de bijeenkomst.

- Persoonlijke relevantie: uitzoeken hoe mensen bij kunnen dragen. In gesprekken met bewoners en via de enquête werd gepolst of mensen bij wilden dragen aan klimaatmaatregelen in hun buurt en hoe dan. Van de 20 ondervraagden wilde 70% meedoen met een aanleg- en onderhoudsprogramma in de buurt.
- Creëer mogelijkheden voor competentie, vaardigheden en kennis: vooral van het onderwerp kennis is gebruik gemaakt. Middels straatgesprekken, enquêtes en mini interviews werd er aan bewoners gevraagd wat ze van de buurt vonden, waar ze veel kwamen, welke plekken ze wel en niet goed / fijn vonden en waarom. Door bewoners te vragen naar hun kennis van de buurt, kreeg het onderzoek 'inside information', die waardevol was.

De kracht van dit project is dat het heel dicht blijft bij hoe mensen hun leefomgeving zouden willen veranderen en door naar hun te luisteren je een omgeving kan creëren die de bewoners 'past' en die tevens andere doelen dient zoals het verminderen van de regenwateropgave van de wijk.

Rainproof (Amsterdam Rainproof, z.j.)

Amsterdam Rainproof, is een project voor en door Amsterdammers met als doel de stad bestand maken tegen de steeds vaker voorkomende regenbuien. Daarbij geldt het uitgangspunt de stad bestendiger en mooier maken. Door het gratis regenwater beter te benutten en de stad beetje bij beetje slimmer in te richten, werkt iedere regenbui mee aan een groenere stad. Win-win dus. Bewoners en gebruikers van de stad worden aangesproken om mee te werken. 'Ben je bewoner, ambtenaar, kenniswerker of ondernemer, als je iets doet, doe het dan rainproof'. (Amsterdam Rainproof)

Welke vormen van gedragsbeïnvloeding volgens Cialdini en Manning zijn gebruikt?

- Sociale bewijskracht: zowel de website als de facebookpagina en twitter worden ingezet om mensen te bereiken. Op de website staan onder andere verhalen en projecten genoemd. Hiermee wordt er getoond wat ervaringen van mensen zijn, wat hun motivatie was om een regenproject uit te voeren en op welke manier ze hebben bijgedragen aan het regenbestendig maken van de stad. Er wordt ingespeeld op het leveren van bewijslast dat mensen hebben meegedaan, dus waarom jij dan niet? Ook staat er een grote kaart op de homepage waarop te zien is waar in de stad regenprojecten zijn uitgevoerd.
- Creëer mogelijkheden voor competentie, vaardigheden en kennis: er wordt gebruik gemaakt van een netwerk van diverse organisaties die zich inzetten voor het regenbestendig maken van de stad. Iedere organisatie, individu of initiatief kan zich aansluiten bij dit blijvend groeiende netwerk.
- Persoonlijke relevantie: er wordt sterk benadrukt dat regenwater gratis is en dat deze gratis waterbron eenieder kan dienen. Bij de woorden gratis heb je de aandacht al van velen. Wel zijn er investeringen nodig voordat er gebruik gemaakt kan worden van dit gratis water.

De kracht van dit project is dat het inspeelt op een 'olievlek' verspreiding door mensen door de hele stad. Er is professioneel een aanzet gedaan om de bal te doen rollen, de rest doen de Amsterdammers zelf.

Meekoppelen met rioolbeheer

Dit betreft een Rotterdams pilot project dat nog in de kinderschoenen staat en wordt dan ook niet bij naam of locatie genoemd. De basis is echter om klimaatmaatregelen uit te voeren gelijktijdig met regulier onderhoud. Deze pilot heeft betrekking op regulier onderhoud in binnentuinen van een aantal woonblokken waarbij de locatie klimaatbestendig wordt heringericht. De wensen van de bewoners, immers zijn deze binnentuinen hun achtertuin, zijn leidend.

Het project heeft de status 'Plan van Aanpak in ontwikkeling'. Hierbij worden de inzichten van Cialdini en Manning gebruikt, samen met lessen uit de twee andere projecten, om de bewoners te activeren tot participatie. Aan de hand van vier principes wordt dit beschreven.

- Sociale bewijskracht: wanneer het project bij één binnentuin van de grond komt, dan is dit project te gebruiken in de communicatie naar de bewoners van de andere binnentuinen. Verder kunnen voorbeelden uit de stad gebruikt worden in de communicatie. Neem ze mee op excursie langs voorbeelden, laat ze zien wat hun stadgenoten hebben gedaan. Neem mensen mee in de wereld van mogelijkheden. Geef het project een plek in de media en maak het zichtbaar voor andere buurt- en stadbewoners.
- Inspelen op persoonlijke relevantie: betrek de bewoners erbij. Hoe zouden zij de binnentuinen willen gebruiken. Blijf dicht bij de dagelijkse activiteiten van mensen en geef daar ruimte aan.
- Autoriteit: gebruik de kennis van een professional om het project te begeleiden. Zorg dat de informatievoorziening correct is en op orde.
- Creëer mogelijkheden voor competentie, vaardigheden en kennis: gebruik mensen als informatiebron. Hoe zouden zij de ruimte willen gebruiken? Willen en kunnen ze zelf bijdragen aan realisatie en/ of onderhoud? Of weten ze veel af van een bepaald onderwerp? Het persoonlijk betrekken van mensen zorgt voor eigenaarschap. Het project is dan van 'hen'.

De potentie van dit project is dat het echt een project van de bewoners kan worden. Je woonsituatie mag niet bepalend zijn of je wel of niet mee mag denken over hoe je woonomgeving eruit zou moeten zien.

In alle drie de projecten komen vergelijkbare beïnvloedingsprincipes terug. Het gebruik van verschillende vormen van media en communicatie wordt aangewend om de sociale bewijskracht kracht bij te zetten. Laat mensen zien waar je mee bezig bent, maar laat mensen ook zien wat anderen (met succes) hebben gedaan. Daarmee speel je in op 'wat zij hebben gedaan, dat kunnen/ willen wij ook'. Ook is in alle drie de projecten ruimte voor kennis, competentie en vaardigheden. Er wordt sterk geredeneerd vanuit ieder zijn kwaliteiten en hoe die samen het project kunnen verbeteren. Gedragen door en voor de stad. De blik van persoonlijke relevantie is belangrijk, want de kans is klein dat klimaatadaptatie mensen direct aanspreekt. Maar als andere onderwerpen dat wel doen, dan kan dit gebruikt worden in de motivatie en argumentatie om mee te doen.

Conclusies

Op allerlei lagen en schalen is men ervan doordrongen dat er dingen moeten veranderen willen we klimaatdoelstellingen behalen en de impact van klimaatveranderingen beperken. Dat kunnen we niet alleen, we moeten een samenwerking aangaan met mensen en partijen die bij die bewuste opgave van

belang zijn. Een van die partijen zijn de burgers, de inwoners van onze steden en landen. Hun bijdrage gevraagd om mee te doen en te denken. Om klimaatveranderingen te kunnen beperken, moeten er andere keuzes gemaakt worden in hoe we ons gedragen. Immers bepaalt ons gedrag onze ecologische voetprint op de aarde. We moeten ons anders gaan gedragen. Maar het merendeel van het door ons vertoonde gedrag bestaat uit automatismen (95% onbewust gedrag en slechts 5% bewust). Om een zo groot en positief mogelijk effect te hebben op de effecten van klimaatverandering moeten we juist dat onbewuste gedrag veranderen. Er is een aantal principes bekend dat gedragsbeïnvloeding stimuleert. Veel van deze principes kennen we allemaal wel, maar door het bewust en correct toepassen van deze principes is het effect van gedragsbeïnvloeding vele malen groter.

De drie voorbeeld projecten leren ons dat gedragsbeïnvloedingsprincipes vele verschijningsvormen kennen binnen projecten, maar dat ze een zelfde doel dienen: vergroten van draagvlak om 'mee' te doen. Als iedereen zich een beetje duurzamer gaat gedragen, dan heeft dat zeker effect op het behalen van de klimaatdoelstellingen op mondiaal niveau. Alle kleine beetjes helpen. Zelf het plaatsen van een enkele regenton. Zonder het activeren van mensen en inzetten van gedragsverandering bij mensen blijven deze mondiale doelen uitspraken op papier.

Referenties

- Amsterdam Rainproof* (z.j.). Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: <https://www.rainproof.nl/>
- Cialdini, R.B. (2009). Invloed de zes geheimen van het overtuigen. Den Haag, Sdu Uitgevers bv.*
- City Deal klimaatadaptatie ondertekend!* (2016). Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: <http://www.ruimtelijkeadaptatie.nl>
- Hamin, E.M. en Gurran, N. (2009). Urban form and climate change: Balancing adaption and mitigation in the U.S. and Australia. *Habitat International* 33(3), 238-245.
- Hooimeijer, F. L., en van der Toorn Vrijthof, W. (2008). *More Urban Water: Design and Management of Dutch Water Cities* (Vol. 10). Leiden, The Netherlands: Taylor & Francis, Balkema.
- IPCC. (2001). *Climate Change 2001: Synthesis Report. A Contribution of Working Groups I, II, III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, R.T. Watson and the Core Team, Eds., Cambridge University Press, Cambridge.
- IPCC. (2007). *Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- IPCC. (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I, to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press.
- Jong de, P. H. (1991). Kok: nieuw evenwicht tussensolidariteit en individualisering. *Nederlands Dagblad* (Dinsdag 1 oktober).
- Kaplan, S. (2000). Human Nature and Environmentally Responsible Behavior. *Journal of Social Issues* 56(3), 491-508
- Klein, R.J.T., Schipper, E.L.F. en Dessai, S. (2005). Integrating mitigation and adaptation into climate and development policy: three research questions. *Environmental Science & Policy* 8(6), 579-588.
- Klimaatconferentie Parijs 2015* (2015). Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: <http://europa-nu.nl>
- KNMI'14-klimaatsscenario's*. (z.j.). Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: http://www.klimaatsscenarios.nl/scenarios_samengevat/index.html

- Larsen, K. en Gunnarsson- Östling, U. (2009). Climate change scenarios and citizen- participation: Mitigation and adaptation perspectives in constructing sustainable futures. *Habitat International* 33(3), 260-266.
- Laukkonen, J., Blanco, P. K., Lenhart, J., Keiner, M., Cavric, B. en Kinuthia Njenga, C. (2009). Combining climate change adaptation and mitigation measures at a local level. *Habitat International* 33(3), 287-292.
- Ministry for the Environment. (2010). *What is climate change?* Retrieved March 31, 2014, from [https://www.climatechange.govt.nz/science/ what-is-climate-change.html](https://www.climatechange.govt.nz/science/what-is-climate-change.html)
- Nederland één grote stad? (2015). Geraadpleegd op 02 april 2016 via: <http://wiemaaktnederland.nl/nederland-een-grote-stad/>
- Oosters, H. (2016, 23 maart). Interview op de website van Ruimtelijke adaptatie. Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: <http://www.ruimtelijkeadaptatie.nl>
- Prager, K. (2012). *UNDERSTANDING BEHAVIOUR CHANGE How to apply theories of behaviour change to SEWeb and related public engagement activities*. James Hutton Institute, Dundee.
- ProDemos. (2012). *Politiek in Nederland. Basisinformatie over democratie en bestuur*. Den Haag: ProDemos- Huis voor democratie en rechtsstaat.
- SCP: Veldheer, V., Jonker, J., Noijs van, L. en Vrooman, C. (2012) *Een beroep op de burger*. Geraadpleegd op 13 april 2016 via: <http://www.scp.nl>
- Tiggelaar, B. (2010). *De samenvatting van Dromen, durven, doen*. Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: <http://www.tiggelaar.nl/Downloads>
- Tol, R.S.J. (2005). Adaptation and mitigation: trade-offs in substance and methods. *Environmental Science & Policy* 8(6), 572-578.
- Van Dale. Geraadpleegd op 26 maart 2016 via: <http://vandale.nl>
- Wat is het deltaprogramma? (z.j.). Geraadpleegd op 24 maart 2016 via: <http://www.deltacommissaris.nl>
- Witteveen, A. (2014). *Rain catch it if you can*. Geraadpleegd op 13 april 2016 via: <http://repository.tudelft.nl>

De veranderende centraliteit in het netwerk van de Gentse havenbedrijven onder invloed van de Derde Industriële Revolutie

Casestudy van de Gentse biobrandstofcluster

Kirsten Bal

Stellingen

De Gentse biobrandstofcluster behoort tot de eerste pijler van Rifkin (2011), die stelt dat we onze volledige energieconsumptie uit hernieuwbare energie moeten halen, om de Derde Industriële Revolutie te realiseren.

Het rangschikken van bedrijven volgens grootte is niet meer relevant voor het aanduiden van invloedrijke ondernemingen. De centrale onderneming moet volgens haar prestaties, haar investering in R&D en haar leeftijd bepaald worden.

De onderneming met de meest centrale positie in een innovatieve cluster hoeft niet de oudste onderneming te zijn. De prestaties en de investering in R&D zijn belangrijker.

Universiteit Gent
Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur
Stedenbouw & Ruimtelijke Planning
Jozef Plateastraat 22
9000 Gent
Kirsten.bal@ugent.be

De veranderende centraliteit in het netwerk van de Gentse havenbedrijven onder invloed van de Derde Industriële Revolutie

Casestudy van de Gentse biobrandstofcluster

Inleiding

Wanneer men vandaag op zoek gaat naar het belangrijkste bedrijf wordt er vaak gekeken naar rangschikkingen van ondernemingen zoals de Trends Top van Knack. Deze rangschikkingen gebeuren volgens omzet, aantal werknemers, toegevoegde waarde, enz. Maar in de toekomst zullen ondernemingen zich meer en meer gaan organiseren in clusters. Men ziet deze trend reeds opkomen onder invloed van de globalisering, de directe omgeving van de onderneming wordt belangrijker. Globalisering betekent vaak ook centralisering (Steinle & Schiele, 2001). Er ontstaat dus een shift van territoriale verruiming naar territoriale concentratie. De grootte van de individuele onderneming wordt minder belangrijk, de mate waarin de onderneming is ingebed in het netwerk van de cluster daarentegen wint net aan belang. Eén van de voordelen van zo'n cluster is dat er geen tussentransport moet plaatsvinden van het ene naar het andere bedrijf. Alles kan binnen eenzelfde zone plaatsvinden, van aanvoer van de grondstoffen tot de distributie van het finale goed. Dit maakt dat het productieproces vlotter verloopt en de kosten worden gedrukt. Daarnaast is deze manier van organiseren van industrie veel duurzamer, aangezien er minder CO₂ wordt uitgestoten door het verdwijnen van dit tussentransport. Bovendien zal een cluster langer aanwezig zijn in een regio dan een individueel bedrijf. Het kan wel zijn dat individuele bedrijven uit de cluster herlocaliseren of er de brui aan geven, maar de kans dat een hele cluster verdwijnt is veel kleiner. Een cluster zorgt dus voor stabiliteit in een regio, ook qua werkgelegenheid.

Onze huidige economie geraakt stillaan in het slop. De maritieme transportsector wordt in het meest recente rapport van de OESO omschreven als volatiel met ruimtelijke uitbreidingsproblemen, weinig innovatie, relatieve werkgelegenheid door automatisering en standaardisering van transport en afvloeiing van economische voordelen naar andere regio's (OESO, 2013). Er is dus nood aan een transitie naar een 'nieuwe economie' met ander fundamenten. Eén van de mogelijke 'nieuwe economieën' zou de Derde Industriële Revolutie (DIR) van Rifkin (2011) kunnen zijn. In deze paper werd gekozen om een casestudy op de Gentse biobrandstofcluster uit te voeren, aangezien deze past in het kader van de DIR en daarom van belang zou kunnen zijn voor de toekomst van de Gentse haven.

De centrale positie in het bedrijsvennetwerk

Netwerk, cluster en centraliteit: een definitie

Aangezien we ons in deze paper richten tot een bedrijvencluster in de Gentse Haven, definiëren we centraliteit in een bedrijsvennetwerken. Er zijn enkele manieren om inter-bedrijsvennetwerken te omschrijven. Een eerste definitie wordt gegeven door Jones, Hesterly en Borgatti (1997). Zij bepalen inter-bedrijsvennetwerken als volgt:

Een selecte, persistente en gestructureerde set van autonome bedrijven (of non-profit organisaties) die zich bezighouden met het creëren van producten of diensten gebaseerd op impliciete contracten voor onbepaalde tijd om in te spelen op onzekerheden in de omgeving en om uitwisselingen te coördineren en te beschermen. Deze contracten zijn sociaal en niet legaal bindend. (p. 247)

Een andere interessante kijk op inter-bedrijvennetwerken is de ‘Structural Embeddedness theory’ van Granovetter (1985). Deze theorie oppert dat het gedrag van bedrijven vervat zit in of gedeeltelijk bepaald wordt door aanhoudende systemen van inter-bedrijvenrelaties.

Voor we starten met de definiëring van centraliteit in bedrijvennetwerken, moet het onderscheid tussen ‘netwerk’ en ‘cluster’ worden aangehaald. Clustering is het proces waarin lokaal georiënteerde waarde-creërende systemen worden ontwikkeld (Steinle & Shiele, 2001). Dit betekent dat een volledig productieproces op één plaats wordt geconcentreerd doordat alle bedrijven in het proces zich op deze plaats gaan vestigen. Naast deze geografische samenhang staan de bedrijven ook onderling met elkaar in verbinding. Volgens Mori et al. (2009) wordt een cluster gekenmerkt door onderlinge verbondenheid, samenwerkingsnetwerken en concentratie van samenwerking en competitie. We kunnen concluderen dat een cluster dus ook een netwerk is, terwijl een netwerk niet noodzakelijk een cluster hoeft te zijn.

In de literatuur rond sociale netwerken wordt netwerkcentraliteit omschreven als de mate waarin een actor de centrale positie in een netwerk inneemt (Freeman, 1979). Netwerkcentraliteit weerspiegelt het belang van een actor in een netwerk (Kilduff & Tsai, 2004) en impliceert een hoge positie in de statushiërarchie als ook een hoge toegangsgraad tot het controleren van waardevolle middelen (Ibarra, 1993). Wasserman en Faust (1994) geven een overzicht van de verschillende manieren waarop centraliteit benadert kan worden. ‘Betweennes centrality’ geeft aan hoeveel indirecte contacten tussen andere actoren via de centrale actor verlopen. ‘Degree centrality’ meet het aantal directe contacten van de actor met andere actoren. ‘Closeness en information centrality’ zijn instrumenten die de afstand en paden in een netwerk weergeven.

De voordelen van het innemen van de centrale positie in een netwerk

Nu we weten wat inter-bedrijvennetwerken zijn en hoe we centraliteit in het netwerk moeten interpreteren, kunnen we nagaan wat het aantrekkelijk maakt om een centrale positie in te nemen in een netwerk. De centrale positie innemen laat toe om sneller en efficiënter informatie te verkrijgen. Door deze informatiestroom kan het centrale bedrijf sneller gebruik maken van potentiële bronnen en kansen grijpen. Bovendien heeft de centrale onderneming meer banden dan perifere ondernemingen en een hogere status, waardoor het invloed kan uitoefenen op andere partners in het netwerk. Een derde voordeel is dat kennis vergaard door de centrale onderneming vaker als kwaliteitsvol wordt ervaren. Dit versterkt de machtspositie van het centrale bedrijf en maakt de andere bedrijven in het netwerk afhankelijker van het centrale bedrijf. Deze drie voordelen geven het centrale bedrijf een voorsprong op de andere bedrijven in het netwerk (Wang et al., 2015).

Wat zijn de kenmerken van de centrale onderneming?

Mc Knight & Hewitt Dundas (2010) en Wang et al. (2015) kwamen in hun onderzoeken tot de conclusie dat centrale ondernemingen meer aan innovatie doen en vaker goed presteren dan perifere ondernemingen. Een eerste criteria dat we hieruit kunnen vooropstellen om het centrale bedrijf in het netwerk te bepalen is de grootte van de investering in innovatie/R&D. Een tweede criteria zal de prestaties van de onderneming meten. Wanneer er een continu winstverloop zichtbaar is, kunnen we stellen dat een onderneming succesvol is. Over de grootte van het centrale bedrijf is er geen eensgezindheid in de literatuur. Banaszak-Hol et al. (1998) en van Stelle (2002) geven aan dat grote ondernemingen de meest centrale rollen in het netwerk zullen opnemen. Ook Boschma et al. (2007) vonden een significante positieve relatie tussen de grootte van de onderneming en zijn plaats in het netwerk. Hanna & Walsh (2002) vonden een reden waarom kleine ondernemingen minder vaak de centrale rol opnemen. Ze willen namelijk hun kleine voorraad kennis, vaardigheden en expertise

beschermen. Hiertegenover staat dat KMO's (kleine en middelgrote ondernemingen) vaker externe kennisbronnen gebruiken dan grote ondernemingen (Lee et al., 2010). Wang et al. (2015) vonden dat de impact van netwerkcentraliteit op innovatie groter is voor kleine ondernemingen dan grote ondernemingen, maar omgekeerd dat de impact van centraliteit op prestaties groter is voor grote ondernemingen dan kleine ondernemingen. Deze vaststelling impliceert, volgens onze eerder vastgestelde criteria, dat het centrale bedrijf dus niet per definitie gelijk is aan het grootste of het kleinste bedrijf in het netwerk. Ook Mc Knight & Hewitt Dundas (2010) konden geen uitsluitsel geven rond de grootte van het centrale bedrijf. Deze onenigheid in de literatuur maakt dat we geen criteria kunnen vooropstellen rond de grootte van het centrale bedrijf. Rond het criterium 'leeftijd van de onderneming' heerst er wel meer enigheid. Jonge ondernemingen zullen minder de centrale rol opnemen dan oudere ondernemingen. Dit komt doordat ze het vertrouwen van de ander ondernemingen in het netwerk nog niet hebben kunnen winnen (Stinchcombe, 1965). Klein et al. (2004) bevestigen deze hypothese. Zij vonden een significante positieve relatie tussen leeftijd en netwerkcentraliteit. Oudere ondernemingen hebben meer ervaring en zullen de centrale plaats in het netwerk innemen, omdat andere leden van het netwerk gebruik willen maken van hun kennis en expertise (Milanov et al., 2008).

De volgende criteria zullen in de casestudy gehanteerd worden om de centrale onderneming in de cluster aan te duiden. We zullen kiezen voor de onderneming die het meest investeert in innovatie, degene die het best presteert (de grootste winststijging behaalt) en al het langst in de sector actief is, namelijk de oudste onderneming.

Casestudy

Waarom de Gentse biobrandstofcluster?

Om de hierboven vooropgestelde criteria te toetsen aan de realiteit, kozen we voor de Gentse biobrandstofcluster. Om deze criteria te kunnen toepassen op de Gentse biobrandstofcluster kunnen we beargumenteren dat deze cluster tevens een netwerk is, aangezien ze direct met elkaar in contact komen of indirect via de Ghent Bio-Economy Valley (GBEV). De opbouw van de cluster zal aan de hand van figuur 1 worden toegelicht.

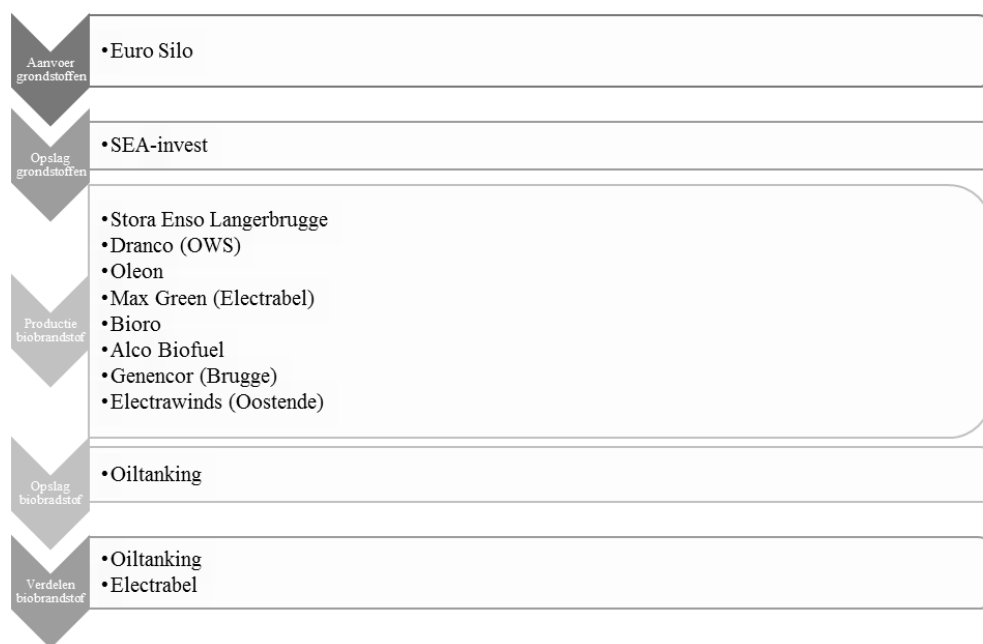
De keuze voor deze cluster werd medebepaald door de toekomst die ze heeft in het daglicht van de Derde Industriële Revolutie (DIR). Rifkin (2011) stelde vijf pijlers voorop om deze DIR tot stand te brengen. Eén daarvan streeft ernaar om van energiewinning uit hernieuwbare energiebronnen de hoofdennergievoorziening te maken. Biomassa is echter wel de meest twijfelachtige groene energievorm. Bijvoorbeeld wanneer men gewassen kweekt om ze te gebruiken voor de productie van bio-ethanol. De hoeveelheid energie die nodig is om de gewassen te laten groeien en de bio-ethanol te produceren en transporteren maakt het dan een nul-operatie (Pimentel & Patzek, 2005). Maar afvalenergie kan echter wel gezien worden als een groene energievorm. Bestaand bosafval en huishoudelijk vuilnis worden hierbij aangewend. Bovendien zit er groot potentieel in deze energievorm aangezien we zitten op grote bergen huishoudelijk afval (Rifkin, 2011).

De motivatie voor de keuze voor deze cluster kwam ook uit een andere hoek. In de inleiding werd al aangehaald dat innovatie zich vaak ontwikkelt in clusters (Mori et al., 2009). De keuze voor een cluster ligt dan ook voor de hand daar we een innovatieve activiteit willen onderzoeken die een dominante positie zal innemen naar de toekomst toe. Er is tevens belangstelling vanuit het Havenbedrijf Gent om deze cluster uit te bouwen naar de toekomst toe. Het Havenbedrijf Gent wil acties ondernemen om de overgang van de op fossiele brandstoffen gebaseerde economie naar de bio-economie sneller te laten verlopen. Dit omdat naast de ecologische waarde, deze economische vorm

een veelbelovend perspectief biedt op vlak van werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Men wil deze transitie bereiken door in de eerste plaats de bestaande biobrandstofcluster verder uit te bouwen. Er wordt maar liefst 80 hectare van het Kluizendokcomplex hiervoor gereserveerd. Daarnaast faciliteert het Havenbedrijf de bouw van een nieuwe biomassa-elektriciteitscentrale door Belgian Eco Energy (BEE), die vanaf 2017 operationeel zal zijn. Een andere actie van het Havenbedrijf draait rond kennis. Men wil een intensieve samenwerking tussen de haven, de stad Gent (Dienst Economie), het bedrijfsleven en kenniscentra bereiken. Als laatste wil men het draagvlak voor ontwikkeling van de bio-economie in de hele Kanaalzone verbreden. Dit doet men via Ghent Bio-Economy Valley (GBEV) en Bio Base Europe (BBE) in samenwerking met de stad Gent. Ghent Bio-Economy Valley (GBEV) is een non-profit organisatie die de ontwikkeling van bio-gebaseerde activiteiten ondersteunt in de Gentse regio. Zij doet dit door technologische innovatie (het voeren van onderzoeken en het opbouwen van expertise), clustervorming (banden leggen tussen industriële partners), publieke bewustwording (het verbeteren van het openbare begrip door communicatie) en dienstverlening (technologisch advies, partnermatching, hulp bij het indienen van projectvoorstellen, ...). BEE wil van de Kanaalzone de belangrijkste ankerplaats voor bio-economie in Europa maken en de overgang van bioproducten van de eerste naar de tweede en derde generatie mogelijk maken (Gents Klimaatplan 2014-2019).

De productiecyclus van de Gentse biobrandstofcluster

Figuur 14: Productiecyclus biobrandstof



Bron: GBEV

In figuur 1 ziet u een schets van de huidige biobrandstofcluster in Gent. Alle actieve ondernemingen in de cluster kregen een plaats in de productiecyclus van biobrandstof. Hierbij zijn er ook twee ondernemingen opgenomen die biobrandstof produceren buiten Gent, namelijk Genencor en

Electrawinds, aangezien ze lid zijn van Ghent Bio-economy Valley. De toeleveranciers van kennis werden niet weergegeven in de figuur, omdat ze geen vaste plaats hebben in de cyclus. Deze zijn OWS (moederbedrijf van Dranco), Grontmij, Fabricom (GDF Suez) en Universiteit Gent. Ook Capricon Venture partners staat niet in de figuur. Dit is een fonds dat investeert in de cluster. We bekijken bij het zoeken naar het centrale bedrijf enkel de CORE-business, namelijk productie van biobrandstof. Dit is de belangrijkste schakel in de productiecycclus, dus kan men veronderstellen dat daar ook de centrale ondernemingen zich zullen bevinden.

Criterium 1: Prestaties

Het eerste criterium is goed presteren. Zoals eerder aangehaald hanteren we daarvoor de winststijging of het winstverlies. Tabel 1 geeft de winst/het verlies van het boekjaar weer. We gebruikten een grijswaardenschaal om de evolutie van de winst/het verlies doorheen de tijd weer te geven. Voor elk bedrijf is er een aparte schaal, waarbij het donkerste cijfer het slechtste resultaat is en het lichtste cijfer het beste. We zien dat Dranco als enigste een volledig positieve evolutie doormaakte. We kunnen dus stellen dat Dranco hier de beste leerling in de klas is. Genencor doet het over het algemeen goed met een vrij continue winstcijfer. Alco Bio Fuel heeft een goed verloop tot het laatste jaar waarvoor er cijfers beschikbaar zijn, nl. 2014.

Tabel 5: Winst/verlies per boekjaar

Bedrijf	2015	2014	2013	2012	2011
Stora Enso		€ 41.561.231	€ 33.096.060	€ 62.980.395	€ 62.538.904
Dranco	€ 206.009	€ 146.139	€ 113.962	€ 104.994	€ 30.258
Oleon Biodiesel		-€ 299.468	€ 3.566.997	€ 1.785.380	€ 2.820.945
Max Green		-€ 15.100.968	€ 289.615	€ 7.273.915	€ 5.436.876
Bioro	€ 4.240.306	€ 10.581.309	€ 15.935.418	€ 8.302.096	€ 8.024.689
Alco Bio Fuel		€ 1.712.702	€ 7.870.654	€ 5.953.534	€ 383.286
Genencor		€ 905.471	€ 839.612	€ 863.203	€ 1.524.345
Electrawinds			-€ 159.205.376	-€ 22.970.824	-€ 4.179.396

Bron: Trends Top Knack

Criterium 2: Investeringsgraad in innovatie

Het tweede criterium ging over het investeren in innovatie. Deze gegevens zijn in de jaarrekening van de onderneming terug te vinden bij de immateriële vaste activa (IVA) als kosten voor onderzoek en ontwikkeling. Daarom toont tabel 2 de IVA van de ondernemingen van 2009 tot 2015. Deze tabel geeft een ander beeld. Hier is het duidelijk dat Alco Bio Fuel de grootste investeringen heeft gedaan de laatste jaren. Dit kan dan ook een verklaring zijn voor de winstdaling van 2014 in tabel 1. Dranco, dat daarnet het mooiste parcours aflegde, blijkt niet veel te investeren in onderzoek en ontwikkeling. Max Green en Bioro hadden geen IVA in hun jaarrekening staan.

De investeringsgraad, die berekend wordt door de materiële vaste activa (MVA) te delen door de toegevoegde waarde (TW), wordt voor de volledigheid weergegeven in tabel 3. In onze eindbeslissing zullen we meer gewicht geven aan de IVA dan aan de investeringsgraad, aangezien we vooral geïnteresseerd zijn in de investering in innovatie. Tabel 3 geeft ongeveer hetzelfde beeld als de IVA. Alco Bio fuel heeft het meest geïnvesteerd tijdens het laatste jaar. Deze tabel heeft geen gegevens voor Dranco en Max Green. Het lijkt erop dat Electrawinds zichzelf kapot heeft geïnvesteerd, wat de grote verliezen in tabel 1 mede zouden verklaren. Genencor doet het niet slecht met een continue hoge

investeringsgraad. Stora Enso kent hier een stijgende lijn, terwijl dit net omgekeerd was bij de IVA. We concluderen uit deze twee tabellen dat Alco Bio Fuel het meest investeert in IVA en deze trend ook bevestigd voor de MVA. We onthouden ook dat Genencor continue inspanningen levert wat de MVA betreft, maar de IVA lijkt te zijn vergeten door de jaren heen.

Tabel 6: Immateriële vaste activa (IVA)

Bedrijf	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Stora Enso				€ 5.475	€ 82.906	€ 204.908	€ 359.447
Dranco	€ 75	€ 975	€ 1.874	€ 2.773	€ 3.672		
Oleon Biodiesel		€ 9.536	€ 17.999	€ 26.630	€ 25.101	€ 31.939	€ 4.832
Max Green							
Bioro							
Alco Bio Fuel		€ 487.345	€ 144.899	€ 33.341	€ 52.848	€ 72.527	€ 82.471
Genencor		€ 13.895	€ 33.413	€ 65.987	€ 219.975	€ 803.619	€ 1.081.537
Electrawinds			€ 157.237	€ 268.792	€ 425.872	€ 25.095	€ 46.371

Bron: Trends Top Knack

Tabel 7: Investeringsgraad (MVA/TW)

Bedrijf	2015	2014	2013	2012	2011
Stora Enso		8,34	8,60	6,24	7,46
Dranco					
Oleon Biodiesel		4,27	1,12	0,37	1,72
Max Green					
Bioro	4,75	2,73	3,63	6,88	26,05
Alco Bio Fuel		66,29	7,69	8,10	6,94
Genencor		15,29	30,31	14,90	13,57
Electrawinds				1069,59	93,78

Bron: Trends Top Knack

Criterium 3: Leeftijd van de onderneming

Tabel 8: Oprichtingsjaar

Bedrijf	Oprichtingsjaar
Stora Enso	1977
Dranco	1991
Oleon Biodiesel	2006
Max Green	2009
Bioro	2006
Alco Bio Fuel	2005
Genencor	1981
Electrawinds	1993

Bron: Trends Top Knack

Wanneer we kijken naar het derde criterium 'leeftijd', gebruiken we hiervoor het oprichtingsjaar (gegeven in tabel 4). Hierbij werd gesteld dat oudere ondernemingen vaker een centrale positie zullen

opnemen in het netwerk. De oudste onderneming in de cluster is Stora Enso. Dit zegt echter niets over hoe lang Stora Enso al actief is in de biobrandstofcluster, aangezien haar hoofdactiviteit in de papierindustrie ligt. Door deze vaststelling en het slechte winstverloop concluderen we dat Stora Enso niet de centrale onderneming is in de cluster. Het tweede oudste bedrijf is Genencor met als oprichtingsjaar 1981. Dit bedrijf nemen we zeker in overweging voor het bepalen van het centrale bedrijf, aangezien het ook relatief goed scoorde op de vorige twee criteria. Electrawinds is de derde oudste onderneming uit 1993, maar deze onderneming heeft duidelijk haar gloriejaren achter de rug. Daarna volgt Alco Bio Fuel (2005) dat tevens op de vorige criteria een goed resultaat behaalde, vooral bij de investeringen. De jongere ondernemingen deden het telkens minder goed dan Alco Bio Fuel. De twee ondernemingen die dus in overweging moeten genomen voor het bepalen van de centrale onderneming zijn Genencor en Alco Bio Fuel. Genencor is de oudste onderneming van de twee en had steeds de meest continue verlopen. Maar aangezien we meer gewicht gingen geven aan het investeren in innovatie schiet het tekort ten opzichte van Alco Bio Fuel, dat tevens een goed winstverloop kende met uitzondering van het laatste jaar. Bovendien is Genencor niet gevestigd in Gent, maar in Brugge. Uit onze korte analyse kunnen we concluderen dat in Gent Alco Bio Fuel het meest centrale bedrijf in de Gentse biobrandstofcluster is.

Discussie en conclusie

Discussie: het belang van de grootte van de onderneming

In de casestudy gingen we op zoek naar het meest centrale bedrijf in de Gentse biobrandstofcluster. Aan de hand van de vooropgestelde criteria kwamen we uit bij twee bedrijven, Alco Bio Fuel en Genencor. Genencor kende het meest constante winstverloop, wat continue prestaties impliceert. Daarnaast werd er ook vrij constant geïnvesteerd in innovatie, maar dit was eerder in MVA dan in IVA. Door de constante prestaties verbaasde het niet dat deze onderneming één van de oudste ondernemingen was in de cluster. Naast Genencor stak er nog een andere onderneming boven de anderen uit, namelijk Alco Bio Fuel. Dit is een onderneming van gemiddelde leeftijd. Ze toont veel inspanningen op gebied van investering in innovatie en ook haar winstevolutie ziet er erg goed. We concludeerden dan ook dat dit de meest centrale onderneming is in de Gentse Biobrandstofcluster. We stellen dus vast dat de centrale onderneming niet de oudste onderneming hoeft te zijn. Dit is een interessante bevinding aangezien in de literatuur men erover eens is dat de centrale onderneming vaak de oudste onderneming is. Verder was er in de literatuur onenigheid over de grootte van de centrale onderneming. Om hierin meer duidelijkheid te scheppen, kijken we in onderstaande tabellen naar de grootte van de ondernemingen in onze cluster. We gebruikten hiervoor drie maatstaven voor de grootte van de onderneming: het aantal werknemers, de jaaromzet en het jaarlijkse balanstotaal (de waarde van alle activa) (ECHA) voor Alco Bio Fuel en Genencor. In tabellen 5, 6 en 7 werden verticale kleurenschalen gebruikt, waarbij lichtgrijs staat voor de grootste onderneming en donkergrijs voor de kleinste onderneming.

Tabel 9: Aantal werknemers (voltijdse eenheden)

Bedrijf	2014	2013	2012	2011
Stora Enso	360,7	383,8	387,1	386,8
Dranco				
Oleon Biodiesel				
Max Green				
Bioro				

Alco Bio Fuel	41,6	38,6	35,8	34,8
Genencor	107,4	108,3	108,1	107,9
Electrawinds		72,1	88,8	84,8

Bron: Trends Top Knack

We zien dat Alco Bio Fuel, volgens aantal werknemers, niet de grootste onderneming is. Genencor is de tweede grootste onderneming na Stora Enso. Voor de andere ondernemingen, met uitzondering van Electrawinds, waren er geen cijfers beschikbaar. Bioro en Stora Enso zijn de grootste ondernemingen als men kijkt naar de jaarlijkse omzet. Ons centrale bedrijf Alco Bio Fuel is de derde grootste onderneming. Genencor is één van de kleinste ondernemingen. Als we dan tenslotte kijken naar het jaarlijkse balanstotaal, wordt dit beeld bevestigd. We zien dat Stora Enso wederom duidelijk de grootste onderneming is in de cluster. Alco Bio Fuel is ook weer de derde grootste en Genencor wordt tevens als kleine onderneming gecategoriseerd. We kunnen besluiten dat de centrale onderneming in de Gentse biobrandstofcluster één van de grootste ondernemingen is in zijn cluster. Echter is het tweede centrale bedrijf Genencor eerder een kleine onderneming. De grootte van een onderneming is dus niet bepalend om een centrale rol te spelen in een netwerk.

Tabel 10: Jaarlijkse omzet

Bedrijf	2015	2014	2013	2012	2011
Stora Enso		€ 255.367.463	€ 257.714.653	€ 263.269.434	€ 279.997.910
Dranco	€ 139.406	€ 74.349	€ 53.652	€ 125.247	€ 417.125
Oleon Biodiesel		€ 96.417.873	€ 117.253.786	€ 80.408.127	€ 100.313.338
Max Green		€ 101.385.842	€ 157.020.276	€ 192.660.219	€ 95.200.106
Bioro	€ 413.715.322	€ 385.521.033	€ 366.075.644	€ 391.140.881	€ 201.993.851
Alco Bio Fuel		€ 142.991.309	€ 188.816.623	€ 172.158.713	€ 144.747.377
Genencor		€ 23.551.555	€ 24.041.454	€ 22.719.971	€ 36.485.203
Electrawinds			€ 3.417.373	€ 8.858.819	€ 8.335.204

Bron: Trends Top Knack

Tabel 11: Jaarlijks balanstotaal (totaal actief)

Bedrijf	2015	2014	2013	2012	2011
Stora Enso		€ 476.220.316	€ 542.172.976	€ 1.340.678.751	€ 1.362.701.632
Dranco	€ 3.312.192	€ 3.086.619	€ 2.934.776	€ 2.815.507	€ 2.878.033
Oleon Biodiesel		€ 23.391.037	€ 23.027.239	€ 19.166.080	€ 20.802.340
Max Green		€ 27.926.527	€ 17.878.645	€ 28.869.419	€ 24.284.161
Bioro	€ 67.048.993	€ 58.066.598	€ 54.771.150	€ 56.886.027	€ 43.623.072
Alco Bio Fuel		€ 81.027.109	€ 86.698.177	€ 98.983.601	€ 105.174.269
Genencor		€ 29.682.732	€ 30.194.257	€ 26.799.247	€ 26.595.954
Electrawinds			€ 131.725.440	€ 253.817.676	€ 218.965.103

Bron: Trends Top Knack

Conclusie

In de casestudie werd er onderzoek gedaan naar de Gentse biobrandstofcluster. Ze past perfect in de DIR en de doelstelling van het Gentse Havenbedrijf om de overgang van de fossiele brandstoffen gebaseerde economie naar de bio-economie sneller te laten verlopen. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze transitie te stimuleren, waaronder ook via ruimtelijke planning. Dit gaat

verder dan het voorzien van ruimte voor zulke clusters in industrieterreinen. Men moet goede condities creëren om deze clusters aan te trekken en de groei van bestaande clusters te stimuleren. Door het bepalen van de centrale onderneming, en dus de meest invloedrijke onderneming van de cluster, verstaat men de onderlinge netwerkstructuur van de cluster beter. Deze kennis is belangrijk wanneer men een cluster verder wil gaan uitbouwen. Wanneer het Havenbedrijf deze aanbevelingen in het oog houdt en zijn vooropgestelde acties kan uitvoeren, zit men op de juiste koers om de doelstelling, om van de Gentse biobrandstofcluster de belangrijkste ankerplaats voor bio-economie in Europa te maken, te behalen.

Bibliografie

- ECHA. European Chemicals Agency. Geraadpleegd op 2 januari 2016 van <http://echa.europa.eu/nl/support/small-and-medium-sized-enterprises-smes/how-to-determine-the-company-size-category/step-3>.
- Freeman, L. C. (1979). Centrality in social networks: Conceptual clarification. *Social networks*, 1(3), 215-139.
- Gents Klimaatplan 2014-2019. Gent Klimaatstad draait overuren.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510. In Simsek, Z., Lubatkin, M. H., Floyd, S. W. (2003).
- Inter-firm networks and entrepreneurial behavior: A structural embeddedness perspective. *Journal of Management*, 29(2), 427-442.
- Ibarra, H. (1993). Network centrality, power and innovation involvement: determinants of technical and administrative roles. *Academy of Management Journal*, 36(3), 471-501. In Wang, H., Zhao, J., Li, Y., Li, C. (2015). Network centrality, organizational innovation, and performance: A meta-analysis. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 32, 146-159.
- Jones, C., Hesterly, W. S., Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22, 911-945. In Simsek, Z., Lubatkin, M. H., Floyd, S. W. (2003). Inter-firm networks and entrepreneurial behavior: A structural embeddedness perspective. *Journal of Management*, 29(2), 427-442.
- Kilduff, M., Tsai, W. (2004). Social networks and organizations. Thousand Oaks, CA: Sage. In Wang, H., Zhao, J., Li, Y., Li, C. (2015). Network centrality, organizational innovation, and performance: A meta-analysis. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 32, 146-159.
- Klein, K. J., Lim, B., Saltz, J. L., Mayer, D. M. (2004). How do they get there? An examination of the antecedents of centrality in team networks. *The Academy of Management Journal*, 47 (6), 952-963. In Mc Knight, J., Hewitt Dundas, N. (2010). Network centrality and firm innovation: A social network analysis of the Monaghan Furniture Industry. *5th European Conference on Innovation and Entrepreneurship*.
- Lee, D. Y., Tsang, E. W. K. (2001). The effects of entrepreneurial personality, background, and network activities on venture growth. *Journal of Management Studies*, 38 (4), 583-602. In Mc Knight, J., Hewitt Dundas, N. (2010). Network centrality and firm innovation: A social network analysis of the Monaghan Furniture Industry. *5th European Conference on Innovation and Entrepreneurship*.
- Mc Knight, J., Hewitt Dundas, N. (2010). Network centrality and firm innovation: A social network analysis of the Monaghan Furniture Industry. *5th European Conference on Innovation and Entrepreneurship*.
- Milanov, H., Shepherd, D. A. (2008). 'One is known by the company one keeps': Imprinting effects of a firm's network entry on its future status. *Babson College Entrepreneurship Research Conference (BCERC)*. In Mc Knight, J., Hewitt Dundas, N. (2010). Network centrality and firm innovation: A social network analysis of the Monaghan Furniture Industry. *5th European Conference on Innovation and Entrepreneurship*.
- Mori, J., Kajikawa, Y., Sakata, I. (2009). Analyzing inter-firm networks of enhancing large-scale regional clusters. *Industrial Engineering and engineering management*, 1037-1041.
- OESO, Eng. OECD. (2013). The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report.

Pimentel, D., Patzek, T. W. (2005). Ethanol production using corn, switchgrass, and wood. *Natural Resources Research*, 14 (1), 65-76. In Rifkin, J. (2011). The third industrial revolution. How lateral power is transforming energy, the economy, and the world. *Palgrave Macmillan*.

Rifkin, J. (2011). The third industrial revolution. How lateral power is transforming energy, the economy, and the world. *Palgrave Macmillan*.

Steinle, C., Schiele, H. (2001). When do industries cluster? A proposal on how to assess an industry's propensity to concentrate at a single region or nation. *Research Policy*, 31, 849-858.

Stinchcombe, A. (1965). Social structure and organizations. In Mori, J., Kajikawa, Y., Sakata, I. (2009). Analyzing inter-firm networks for enhancing large-scale regional clusters. *Industrial Engineering and Engineering Management*, 1037-1041.

Trendstop Knack. Geraadpleegd op 20 december 2015, <http://trendstop.knack.be/nl/sector/sun/duurzame-en-groene-energie.aspx?pr=4&sort=r996&page=1>.

Wang, H., Zhao, J., Li, Y., Li, C. (2015). Network centrality, organizational innovation, and performance: A meta-analysis. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 32, 146-159.

Wasserman, S., Faust, K. (1994). Social network analysis. Cambridge University Press, Cambridge. In Frank, O. (2002). Using centrality modeling in network surveys. *Social networks*, 24, 385-394.

Van webscraping tot collaboratieve planning

Hoe een gedeelde ambitie leidt tot transdisciplinaire samenwerking

Valerie Dewaelheyne en Isabelle Loris

Transdisciplinaire samenwerking in een onderzoekscontext opent de deur voor effectieve coproductie en verruimd vakmanschap.

Valerie Dewaelheyne
KU Leuven – SADL
valerie.dewaelheyne@kuleuven.be

Isabelle Loris
UGent – AMRP & KU Leuven - HaUS
isabelle.loris@ugent.be

Van webscraping tot collaboratieve planning

Hoe een gedeelde ambitie leidt tot transdisciplinaire samenwerking

Binnen het Steunpunt Ruimte (2012-2015) werden eerste stappen gezet richting ‘verruimd vakmanschap’ met wederzijds begrip tussen betrokken partijen en inschakeling van de ruimtelijke planner in een andere logica. Binnen een coproductie benadering werd verkend hoe beleid, onderzoek en private bedrijven kunnen samenwerken rond de ontwikkeling van indicatoren over micro-dynamieken van de woningmarkt.

Ruimtelijk rendement en lokale dynamiek van de woningmarkt

Het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen schuift ruimtelijk rendement naar voor als een duidelijke beleidsambitie. Herbruik van panden wordt beschouwd als één van de strategieën om dat rendement te realiseren. Het huidige gebrek aan ruimtelijke inzichten in micro-dynamieken van de woonmarkt in Vlaanderen (welke panden zijn beschikbaar, waar, hoe lang, ...) maakt het echter moeilijk om beleidsopties rond hergebruik te toetsen aan de realiteit.

Lokale dynamieken van de woningmarkt zouden in kaart gebracht kunnen worden met ruimtelijke beleidsondersteunende indicatoren over die micro-dynamieken. Essentiële informatie voor de berekening van dergelijke indicatoren zoals de duur dat een pand te koop staat, vraagprijs en locatie is vrij toegankelijk terug te vinden op het internet, via portaalsites voor immobiliënzoekertjes. In dit project werd gefocust op twee indicatoren, namelijk de *snelheid van verkoop* - gedefinieerd door de tijd dat een zoekertje online staat - en de *vraagprijs*.

Webscraping als gemakkelijksoplossing?

Het is technisch mogelijk om de rijkdom aan gegevens uit immobiliënzoekertjes van het web te schrappen en op te slaan in een databank door middel van web data extractie systemen, ook wel “webscraping” genoemd. Dit lijkt een eenvoudige, onafhankelijke en daarom ook comfortabele manier van gegevensverzameling, die een onafhankelijkheid verzekert van de aanbieders van immobiliënzoekertjes.

Op schaal van een gemeente kon via webscraping inderdaad de gewenste informatie verzameld worden die anders niet of nauwelijks beschikbaar is. Deze gegevens waren zeer nuttig in het verkennen van ideeën rond nieuwe indicatoren. De opschaling naar Vlaanderen voor het operationaliseren van de gegevensverzameling via webscraping stuitte echter op een aantal technische en juridische knelpunten. Technische kwesties zijn de lange extractietijd en het extreem belasten van de servers van de geschraapte websites van de vastgoedportaalsites.

Belangrijker zijn de juridische aspecten gerelateerd aan de grijze zone van web data extractie. Het web scrapen op zich is niet illegaal in Vlaanderen. De gebruiksvoorwaarden van de gecontroleerde portaalwebsites met immobiliënzoekertjes verbieden zowel het gebruik van de informatie gepubliceerd op de website door derden, als het kopiëren en/of opslaan van gepubliceerde informatie in databanken. Sommige websites laten een opening door het vragen van schriftelijke toestemming, terwijl andere sites webscraping letterlijk verbieden. Behalve de individuele gebruiksvoorwaarden zijn ook de

wetgeving rond intellectuele eigendom en databanken van toepassing, zoals de Richtlijn van de Europese Unie No. 96/9/EC van 11 maart 1996. Op basis van deze bevindingen wordt web data extractie niet beschouwd als een geschikte manier om gegevens te verzamelen op operationele basis.

Op zoek naar verruimd vakmanschap

Transdisciplinaire samenwerkingen

De complexiteit en veelheid aan dimensies van maatschappelijke en milieukundige uitdagingen zoals klimaatverandering en schaarste aan hulpbronnen daagt ruimtelijke planning uit om te evolueren naar een meer collaboratieve planning, waarin private en publieke actoren samenkomen op weg naar een collectieve toekomst (Aarts and Leeuwis, 2010, Polk, 2015). Ruimtelijke planning streeft meer en meer naar het betrekken van stakeholders bij het opbouwen van kennis en inzichten en het ontwikkelen van realistische visies en beleidsvoering.

Samenwerking in onderzoek is een krachtige aanpak voor dit gezamenlijk opbouwen van kennis en inzichten. Transdisciplinaire onderzoeksprojecten willen nieuwe kennis genereren rond een gemeenschappelijke vraag door samenwerking tussen partners die uit het onderzoek komen, zoals universiteiten en onderzoeksinstellingen, en partners die niet uit onderzoek komen, zoals private bedrijven en overheid (Katz and Martin, 1997, Tress, Tress, 2005). Transdisciplinair onderzoek wint ook aan belang op het gebied van duurzaam landbeheer en ruimtelijke planning.

Transdisciplinaire onderzoeksprojecten doorlopen doorgaans drie verschillende procesfasen (Brandt, Ernst, 2013). De eerste fase betreft de identificatie en structurering van het probleem, waarbij het probleem collectief gedefinieerd wordt. Deze eerste fase kan verder opgedeeld worden in (i) het definiëren van de uitdaging door de partner die het initiatief neemt; (ii) dialoog tussen stakeholders; en (iii) bepaling van de gedeelde doelstelling (De Maertelaere and De Strooper, 2014). Deze gedeelde doelstelling kan vier aspecten omvatten: (i) gedeelde uitdaging, e.g. wie wordt er nog geconfronteerd met eenzelfde uitdaging?; (ii) gedeeld succes, e.g. welke stakeholders winnen als wij slagen in onze doelstelling?; (iii) gedeelde doelstelling, e.g. wie heeft onze uitdaging als zijn of haar kerntaak?; en (iv) gedeelde verantwoordelijkheid, e.g. wie heeft de verantwoordelijkheid om rond deze uitdaging te werken? (De Maertelaere and De Strooper, 2014). De tweede fase beslaat de probleemanalyse, dit is de coproductie van oplossingsgerichte en overdraagbare kennis. Integratie en toepassing is de derde fase en omvat de ingebruikname van de resultaten in de praktijk. Deze tweede en derde fase behelzen de eigenlijk coproductie van het project en het procesbeheer (De Maertelaere and De Strooper, 2014).

Verruimd vakmanschap in de ondersteuning van het woonbeleid

Binnen het Steunpunt Ruimte werd verkend of een partnerschap tussen overheid, onderzoek en private bedrijven via transdisciplinaire onderzoekssamenwerking een manier is om indicatoren over de lokale dynamieken van de woningmarkt te ontwikkelen. De ontwikkeling van beleidsondersteunende indicatoren rond lokale dynamieken in de woningmarkt was de gedefinieerde uitdaging. Via verkennende interviews werd de dialoog opgestart met vertegenwoordigers van twee vastgoedportalsites. Deze interviews hadden drie functies. Naast het verkrijgen van inzichten in de vastgoedmarkt was het ook de bedoeling om mogelijkheden te verkennen voor de ontwikkeling van de gewenste indicatoren. Door middel van een dialoog, ingeleid door de interviews, wilden we een transdisciplinaire samenwerking opstarten. De acht belangrijkste vastgoedportalsites in Vlaanderen werden gecontacteerd, net als de verenigingen van notariaat en vastgoedmakelaars. Twee portalsites waren bereid om mee te werken.

Inzichten in de vastgoedmarkt en mogelijkheden voor samenwerking

De twee verkennende interviews verduidelijkten de context en mogelijke win-wins van samenwerking. Beide bedrijven gaven aan dat de ontwikkeling van indicatoren rond woningmarktdynamieken een goed en relevant idee is, maar uitdagend. Zo stellen ze dat de vastgoedsector een complexe sector is, waar macht over datastromen belangrijk is. Beide bedrijven vinden dat de overheid hier een officieel standpunt moet rond innemen, omdat het cruciaal is voor kopers om zoveel mogelijk te weten over huizen die te koop staan.

“[de ontwikkeling van een indicator over de dynamiek van de woningmarkt is] een heel goed idee. We zijn daar zeer in geïnteresseerd en proberen zelf zo 'n indicatoren te ontwikkelen. Natuurlijk, dat is niet altijd mogelijk omdat we in een commerciële dynamiek zitten. Soms moeten we keuzes maken. Maar het is altijd het doel van ons bedrijf geweest om dit soort informatie tot bij de private koper te brengen”

De nood aan meer transparantie van de vastgoedmarkt in Vlaanderen werd door beiden vermeld. Het nastreven van zo'n transparante vastgoedmarkt waar eindgebruikers op de eerste plaats komen is dan ook de droom van beide bedrijven. Zo bieden ze potentiële kopers momenteel gratis basisfunctionaliteiten aan. Beide bedrijven hechten ook veel belang aan de ontwikkeling van hun databank, maar hanteren een verschillend zakenmodel. Terwijl één bedrijf aangekochte zoekertjes via softwareleveranciers aanvult met informatie van gratis zoekertjes en beschikbare overheidsgegevens, verzamelt het andere bedrijf zelf zoekertjes via web data extractie. Beide bedrijven wezen wel op de nood aan een betere uitwisseling van gegevens tussen de drie regio's en tussen de vastgoedsector en overheid, bijvoorbeeld informatie over het Energie Prestatie Certificaat (EPC).

“Onze ambitie is de eindgebruiker het meest volledige woonaanbod aan te bieden. [...] We proberen echt om dit uitgangspunt te behouden.”

Bemerkingen over de indicatoren zelf betroffen het feit dat een indicator over de snelheid van verkoop gebaseerd op de tijd dat een zoekertje online staat enkel aangeeft hoe snel een pand van de markt verdwijnt, maar daarom niet hoe snel het verkocht werd. Ook wordt een deel van de zoekertjes offline gehaald zonder echt verkocht te zijn. De respondenten gaven ook aan dat er altijd blinde vlekken zullen zijn. Zo is er bijvoorbeeld geen informatie over het aandeel en de transacties van private verkopen die gebeuren “onder de douche van de lokale voetbalclub”. Ze stelden voor om het notariaat te betrekken voor het nakijken van validiteit van gegevens, aangezien zijn de informatie hebben over eigenlijke verkopen.

Beide bedrijven waren bekend met web data extractie systemen (webscraping) en beschouwden dit als een suboptimale manier om vastgoedgegevens te verzamelen voor de ontwikkeling van woonmarktindicatoren. Een eerste reden is de inefficiënte en arbeidsintensieve werkstroom van het vertalen van gegevens naar html en dan weer naar gegevens, die een zware belasting plaatst op de servers van de portaalwebsites. Ook worden enkel huidige zoekertjes gepubliceerd, waardoor je voor het verzamelen van tijdseries een hele periode van data extractie nodig hebt. Met hen samenwerken werd naar voor geschoven als een beter optie dan webscraping. Beide bedrijven verkiezen dus een actieve samenwerking boven passieve webscraping. Verschillende randvoorwaarden werden vermeld, gerelateerd aan het feit dat het commerciële bedrijven zijn.

“We verkiezen het (webscraping) niet, omdat het een heel suboptimale manier is om gegevens over te brengen. We vertalen onze gegevens naar html, gemaakt voor browsers,

en dan vertalen jullie via html deze informatie weer in data. Veel informatie geraakt zo verloren en het is computer-intensief. We moeten al die webpagina's genereren aan onze serverkant, jullie moeten alle gegevens verzamelen en verwerken. Er zijn gewoon betere manieren om gegevens te verzamelen"

"Webscraping, ik denk niet dat het realistisch is voor jullie om zelf te ontwikkelen. Ik denk dat het veel interessanter is om met ons samen te werken".

De doelstellingen van de indicatoren zijn belangrijk (in dit geval beleidsondersteuning), hoewel ook tegelijkertijd aangegeven werd dat het moeilijk is om op dit moment te zeggen waar deze indicatoren zullen eindigen. Indien commerciële doelstellingen van de bedrijven bedreigd worden, wordt het moeilijk om samen te werken. Maar als de ontwikkelde indicatoren voor iedereen beschikbaar zijn, is er geen probleem. Er zijn dus bezorgdheden rond voordelen voor concurrerende bedrijven, en iedereen die meewerkt, moet dit onder gelijke voorwaarden doen.

Van gedeelde ambitie ...

Uit de interviews bleek dat beide bedrijven onze uitdaging delen. Hun ambitie is het nastreven van een transparante vastgoedmarkt waar eindgebruikers op de eerste plaats komen. Onze uitdaging om vrij beschikbare indicatoren rond lokale dynamieken van de woningmarkt te ontwikkelen is dus deel van hun 'droom'. Ze delen ook in ons succes, want ze hebben er baat bij wanneer wij in onze uitdaging slagen. Ten slotte voelen beide bedrijven vanuit commerciële motivaties een verantwoordelijkheid om te werken aan deze gedeelde uitdaging.

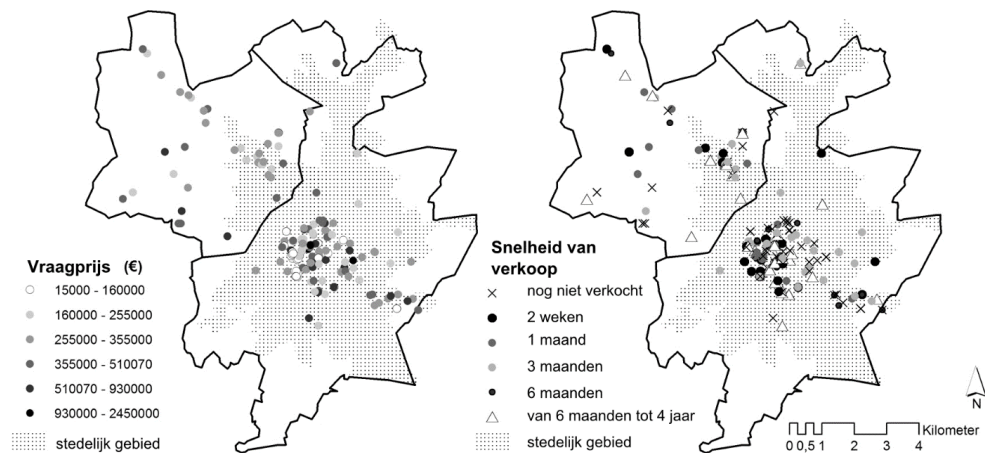
Het herkennen van gedeelde doelstellingen tijdens de interviews opende de weg voor coproductie van de indicatoren. Met een van beide bedrijven werd een gebruikersovereenkomst opgesteld. Deze overeenkomst regelde de formele toestemming van het bedrijf aan de onderzoekers om beleidsondersteunende indicatoren te ontwikkelen op basis van hun gegevens. Omwille van interne organisatorische redenen bij het tweede bedrijf kon een overeenkomst hiermee niet meer afgesloten worden binnen de looptijd van het Steunpunt Ruimte. Het bedrijf betreurde dit wel en is nog steeds geïnteresseerd om in de toekomst mogelijke samenwerkingen te bekijken.

... naar coproductie

Het ondertekenen van een gebruikersovereenkomst was het officiële startschot voor een eerste kleinschalige maar effectieve samenwerking. Met de uitwisseling van gegevens over zoekertjes focuste deze samenwerking op het delen van 'systeemkennis', kennis over de huidige staat van de vastgoedmarkt en lokale vastgoeddynamieken (Brandt, Ernst, 2013, Hirsch Hadorn, Bradley, 2006). Het betrekken van een private stakeholder in wetenschappelijk onderzoek als adviseur, informant en gebruiker verschuift het academisch onderzoek naar transdisciplinaire coproductie (Polk, 2015).

Op basis van de gegevens van het bedrijf werden testberekeningen gemaakt voor de twee indicatoren voor het case gebied van de agglomeratie Leuven. Deze twee testindicatoren bevestigden de mogelijkheid om lokale dynamieken in de woningmarkt te vatten op basis van gegevens van immobiliënportalsites (Figuur 1). Dit expliciteren van woonmarktdynamieken in tijd en ruimte heeft een expliciete beleidsondersteunende waarde. Zo kunnen inzichten aan de hand van deze indicatoren aangeven in welke regio's woonmarkten een lage dan wel hoge dynamiek vertonen. Wordt er gepland op de juiste plaats? Hier speelt ook het belang van monitoring over voldoende lange termijn om de

persistentie van waargenomen dynamieken, en dus noodzaak voor ingrijpen, beter te kunnen inschatten. De testberekeningen voor beide indicatoren verduidelijkten ook welke analyses uitgevoerd zouden kunnen worden op basis van beide indicatoren indien ze voor verschillende tijdsreeksen voor heel Vlaanderen of België berekend zouden worden. Wat betreft de werkstroom voor samenwerking verhelderde deze eerste oefening aandachtspunten rond de afstemming van doelstellingen en belangen, en de organisatie van de samenwerking.



Figuur 1 Testberekeningen voor de indicatoren ‘snelheid van verkoop’ en ‘vraagprijs’ voor de agglomeratie Leuven op basis van de bedrijfsgegevens van één immobieliënportalsite.

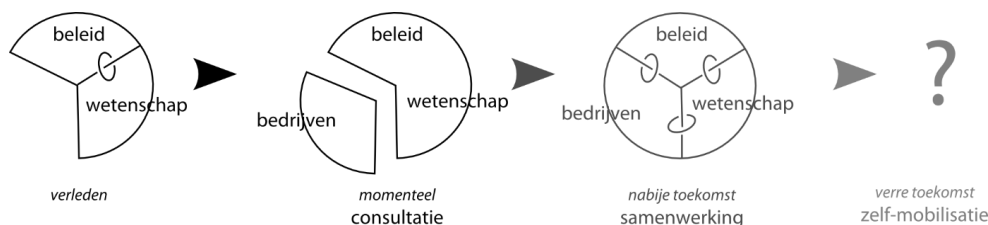
Voor elke partij bleek samenwerken duidelijk opportuniteiten te bieden die niet bereikt kunnen worden door elke professional afzonderlijk. Dit was een stimulans om verdere samenwerking tussen beleid en private bedrijven te verkennen en zo een stap te zetten richting verruimd vakmanschap. Een tweede overleg met het private bedrijf markeerde een wederzijds engagement om toekomstige samenwerking tussen het bedrijf en Ruimte Vlaanderen te verkennen. Win-wins werden door beide partijen geïdentificeerd. Voor het bedrijf waren belangrijke wins een betrokkenheid bij beleidsondersteunend onderzoek in kader van woonbeleid en het verkrijgen van inzichten in hun eigen data die anders niet verkregen zouden worden. Voor Ruimte Vlaanderen laat de samenwerking met het private bedrijf toe om gedetailleerde inzichten te krijgen in processen en ruimtelijke dynamieken van de woningmarkt, op basis van data die anders niet beschikbaar is. Hierdoor kunnen effectief indicatoren voor de woningmarkt ontwikkeld worden op buurtniveau. Communicatie over resultaten kan gezamenlijk gebeuren.

Beide partijen formuleerden ook specifieke aandachtspunten. Voor het bedrijf worden bedenkingen voornamelijk ingegeven door het feit dat zij een commerciële onderneming zijn. Zo moet de tijdsinvestering van hun kant beheersbaar zijn en mag de markt niet verstoord worden. Voor Ruimte Vlaanderen zou de databank ter beschikking van derden gesteld moeten kunnen worden, voor verder onderzoek. Hier horen natuurlijk afspraken over veilig gebruik en opslag van de data bij, zoals het niet verder verdelen van de gegevens aan andere partijen. Ook de criteria van wetenschappelijke integriteit moeten erkend en overeengekomen worden.

Kansen voor transdisciplinaire coproductie

Transdisciplinaire onderzoekssamenwerking tussen beleid, wetenschappers en private bedrijven is nieuw in de context van ruimtelijke planning in Vlaanderen. Binnen het Steunpunt ruimte werkten beleidsmakers en onderzoekers al samen (Figuur 2). Dit samenwerkingsproject zette een eerste stap richting verruimd vakmanschap door het betrekken van een privaat bedrijf in de onderzoekssamenwerking. Deze eerste samenwerking bleek delicaat, in termen van het bouwen aan vertrouwen tussen de partners en het zoeken van een evenwicht tussen commerciële belangen, academische belangen en beleidsbelangen.

De coproductie was initieel gesitueerd op het niveau van consultaties, door het louter consulteren van de databank van het private bedrijf. Deze eerste kleinschalige samenwerking streefde echter wel naar het opstarten van een proces dat kan evolueren naar het niveau van samenwerking, waarbij deelnemers partners zijn in een beleidsproject (Aarts and Leeuwis, 2010, Brandt, Ernst, 2013, Lang, Wiek, 2012, Leeuwis, 2000, Pretty, 1994). Voor elke betrokken partij werd duidelijk dat verdere samenwerking opportuniteiten en win-wins kan bieden die moeilijk alleen te bereiken zijn. Dit was de aanmoediging om toekomstige samenwerking tussen Ruimte Vlaanderen en het private bedrijf verder te verkennen. Momenteel is een formele samenwerkingsovereenkomst op langere termijn tussen het private bedrijf in Ruimte Vlaanderen in opmaak. De transdisciplinaire aanpak van een beperkt onderzoeksproject is succesvol gebleken in het opstarten van een formele transdisciplinaire samenwerking.



Figuur 2 Transdisciplinaire onderzoekssamenwerking van verleden naar toekomst

Er is nood aan meer collectieve en gemeenschappelijke strategieën, niet alleen in de planning maar ook in het beheer van onze ruimte (Dewaelheyns, 2014, Dewaelheyns, Kerselaers, 2016, Tress and Tress, 2003). Onze complexe samenleving kent een toenemende aandacht voor processen waarbij er al doende geleerd wordt en waarin doelstellingen onderweg kunnen veranderen. Dit vraagt om expliciete aandacht voor veranderende ambities en interesses van betrokken stake- en shareholders, voor de complexiteit en mogelijke veranderlijkheid van projecten. Hierdoor is er een flexibele aanpak nodig voor de monitoring en evaluatie van beleidsambities en indicatoren gebruikt voor monitoring. Deze flexibele aanpak moet aandacht hebben voor de manier waarop een doelstelling bereikt kan worden, en voor samen met wie deze doelstellingen bereikt kunnen worden zijn (Boelens et al., 2015).

Transparantie van ruimtelijk beleid kan niet beperkt blijven tot het louter consulteren van indicatoren, ter beschikking gesteld door de overheid. Processen waarbij men al doende leert en transdisciplinaire onderzoekssamenwerkingen vragen meer aandacht voor communicatie. Hiervoor zijn nieuwe instrumenten nodig, die burgers, organisaties, bedrijven en anderen toelaten om informatie te delen, vergezeld van duidelijke afspraken over hoe de gedeelde informatie behandeld moet worden. Dit delen

van informatie kan bijvoorbeeld door het publiceren van indicatoren in nieuwe gegevensformaten en vrij beschikbaar via internet, zoals bijvoorbeeld door middel van Linked Open Data. Dit verhoogt de bruikbaarheid van informatie buiten de eigen organisatie (Boelens et al., 2015).

Het betrekken van private bedrijven in beleidsondersteunend onderzoek laat toe om verbanden tussen gegevens van verschillende bronnen te ontdekken en nodigt nieuwe inzichten in ruimtelijke vraagstukken uit. Het uitwerken van beleid in samenwerking met bedrijven en burgers wordt gezien als een belangrijke manier om de kwaliteit van beleidsplannen te verbeteren. Het betrekken van mensen in beleidsvoering laat hen ook toe om de waaier aan problemen en oplossingen te leren kennen en begrijpen. Dit kan uiteindelijk bijdragen aan een groter draagvlak voor het eindresultaat (Aarts and Leeuwis, 2010).

De rol van overheden in deze nieuwe governance processen verandert. Van een strikt afdwingende overheid (het instrumentele perspectief) is er een evolutie naar een faciliterende overheid die optimale condities creëert voor maatschappelijke projecten (het participatie en zelfs networkperspectief) (Aarts and Lokhorst, 2012). Hierbij gaat het niet langer enkel over het organiseren en beheren van top-down en bottom-up processen, maar ook meer en meer over het gebruik maken van de mogelijkheid tot zelforganisatie en het nemen van initiatief door mensen (Aarts and Lokhorst, 2012). Aarts en Leeuwis (2010) leggen de nadruk op deze nood aan een networkperspectief, omdat mensen actieve handelende personen zijn die in interactie gaan met elkaar en zichzelf organiseren om iets gedaan te krijgen. Een proactieve houding in het contacteren van stakeholders en het opstarten van dialogen is noodzakelijke (Aarts and Lokhorst, 2012). Transdisciplinaire onderzoekssamenwerking biedt hiervoor een waardevolle opening wanneer het gaat over woonbeleid, ruimtelijke planning, en de ontwikkeling van beleidsondersteunende indicatoren rond de lokale dynamiek van de woningmarkt.

Dankwoord

De auteurs zijn beide immobieliënportalsites dankbaar voor de verleende interviews en in het bijzonder Zimmo voor het ter beschikking stellen van hun databank en het delen van onze ambities.

Referenties

- Aarts, N. and C. Leeuwis, *Participation and Power: Reflections on the Role of Government in Land Use Planning and Rural Development*. The Journal of Agricultural Education and Extension, 2010. **16**(2): p. 131-145.
- Aarts, N. and A.M. Lokhorst, *The Role of Government in Environmental Land Use Planning: Towards an Integral Perspective*. Environmental Land Use Planning 2012.
- Boelens, L., Coppens, T., Dangol, A., Dewaelheyns, V., Steenberghen T., Terryn, E., Van den Broeck, J. Monitoring en evaluatie. In: Schreurs, J. , Steenberghen, T., Goyvaerts, A. *Steunpunt Ruimte 2012-2015. Presentatie van de onderzoeksresultaten en bespreking van de beleidsrelevantie*, 2015. p. 37-44
- Brandt, P., et al., *A review of transdisciplinary research in sustainability science*. Ecological Economics, 2013. **92**: p. 1-15.
- De Maertelaere, S. and S. De Strooper, *Stakeholder engagement. Methodiek stakeholder engagement voor de Erasmushogeschool Brussel*, 2014, Erasmushogeschool Brussel: Brussels.
- Dewaelheyns, V., *The garden complex in strategic perspective. The case of Flanders.*, in *Faculty of Bioscience Engineering* 2014, KU Leuven: Leuven. p. 324.
- Dewaelheyns, V., E. Kerselaers, and E. Rogge, *A toolbox for garden governance*. Land Use Policy, 2016. **51**: p. 191-205.

- Hirsch Hadorn, G., et al., *Implications of transdisciplinarity for sustainability research*. Ecological Economics, 2006. **60**(1): p. 119-128.
- Katz, J.S. and B.R. Martin, *What is research collaboration?* Research Policy, 1997. **26**(1): p. 1-18.
- Lang, D., et al., *Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges*. Sustainability Science, 2012. **7**(1): p. 25-43.
- Leeuwis, C., *Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach*. Development and Change, 2000. **31**(5): p. 931-959.
- Polk, M., *Transdisciplinary co-production: Designing and testing a transdisciplinary research framework for societal problem solving*. Futures, 2015. **65**: p. 110-122.
- Pretty, J.N., *Alternative Systems of Inquiry for a Sustainable Agriculture*. IDS Bulletin, 1994. **25**(2): p. 37-49.
- Tress, B. and G. Tress, *Scenario Visualisation for Participatory Landscape Planning - a Study From Denmark*. Landscape and Urban Planning, 2003. **64**(3): p. 161-178.
- Tress, B., G. Tress, and G. Fry, *Integrative studies on rural landscapes: policy expectations and research practice*. Landscape and Urban Planning, 2005. **70**(1-2): p. 177-191.

Super(woon)markten

Transformatie van supermarktsites naar aantrekkelijke woonmilieus

Isabelle Loris^{1,2} en Ann Pisman¹

Stellingen

Het bestaande bebouwde weefsel biedt voldoende bouw mogelijkheden om de woonbehoeften voor de komende 10 jaar op te vangen.

Supermarktsites komen bij uitstek in aanmerking om de woonbehoeften op te vangen.

Supermarktketens kunnen zich inschakelen in het verhaal van ruimtelijke rendement en transformatie van de ruimte.

¹ Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning (AMRP)

² KU Leuven – Housing and Urban Studies (HaUS)

p/a Universiteit Gent – AMRP, Vrijdagmarkt 10/103, 9000 Gent

Isabelle.Loris@UGent.be

Super(woon)markten

Transformatie van supermarktsites naar aantrekkelijke woonmilieus

Ruimtelijk rendement is een centraal begrip in de werkteksten van het Witboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Ruimte Vlaanderen, 2015). Ruimtelijk rendement komt neer op meer doen met minder ruimte zonder afbreuk te doen aan de leefkwaliteit, door te intensiveren, te verweven, te hergebruiken en door tijdelijk ruimtegebruik te stimuleren. Bedoeling is het huidige ruimtebeslag niet te laten toenemen. Dat ruimtebeslag wordt gedefinieerd als de ruimte waarin de biofysische functie niet langer de belangrijkste is, en de ruimte ingenomen door wonen, werken, recreëren en mobiliteit (Poelmans & Engelen, 2014). Het omvat dus zowel huisvesting en bijhorende tuinen en parken, industriële en commerciële vestigingen, transportinfrastructuur en recreatievoorzieningen. De bijkomende ruimte die ingenomen wordt bedraagt ongeveer 6ha per dag (Loris I. & Van Daele W., 2012). Een groot deel van het ruimtebeslag is bovendien verhard. Het beperken van die verharding (soil sealing) staat ook hoog op de Europese agenda (European Commission, 2012a, 2012b).

Het ontwerp witboek bouwt verder op de trendbreuk die werd ingezet met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen had de intentie om verdere suburbanisatie tegen te gaan, maar voorzag toch in bijkomende ruimte voor de maatschappelijke behoeften in de stedelijke gebieden en in beperkte mate in de kernen van het buitengebied. Op vandaag kennen we hierdoor een context waarbij heel wat ruimte historisch of in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bestemd is als woonzone, industriegebied enz. Ruimte die vele malen de woonbehoeften kan opvangen op korte en lange termijn (Loris I., 2009, 2011).

Beide doelstellingen samen, m.n. enerzijds het ruimtelijk rendement verhogen binnen het bestaande ruimtebeslag en anderzijds suburbanisatie tegengaan, vragen dus logischerwijs het schrappen van bestemde maar nog niet gerealiseerde harde bestemmingen zoals wonen, industrie, recreatie, nutsvoorzieningen, ... in het buitengebied. En massaal. Een eerste poging, enkel nog maar in de woonuitbreidingsgebieden, is in 2012 al gelanceerd maar tot op heden nooit uitgevoerd geworden (Besluit van de Vlaamse Regering dd. 4 mei 2012³). Daarnaast zullen meerdere strategieën nodig zijn om het ruimtelijk rendement van het ruimtebeslag te verhogen. Uitbreidingen in stedelijke gebieden zijn relatief eenvoudig en met een hoog financieel rendement mogelijk te maken. Het gaat immers vaak om grond die momenteel in landbouwgebruik is, en waar, door herbestemmingen, meerwaardes worden gecreëerd (Dugernier, De Nocker, Broeckx, & Bosmans, 2014). Mits infrastructuraanleg kan een dergelijk gebied marktconform ingevuld worden met een verdichtingsproject. Ingrijpen in het bestaande bebouwde weefsel is complexer en ook kostelijker. Vaak moet bestaande bebouwing en wegenis gesloopt of gerenoveerd worden en is de eigendomsstructuur versnipperd (Loris I., 2010). De gekoppelde maatschappelijke doelstelling om de leefkwaliteit te verhogen impliceert dat niet overal het aantal bouwlagen kan worden verhoogd of tuinen worden ingenomen door nieuwe bebouwing.

De intentie om het ruimtelijk rendement te verhogen is op heden nog niet getoetst op haalbaarheid op het terrein. Waar kan op een relatief gemakkelijk manier een ruimtelijk rendementsverhoging

³ Zie http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/br2012/beslissVR_04mei2012_groenboekBRV.pdf

gerealiseerd worden? Hoe kan het aanbod m.a.w. verruimd worden binnen het bestaande ruimtebeslag? Als we onze ogen openen, liggen de potenties voor het grijpen.

Deze paper focust op het (her)ontwikkelen van reeds verharde maar onderbenutte ruimtes, in het bijzonder supermarktsites. Dergelijke sites, zeker de hypermarkten, hebben omvangrijke verharde parkings die maar een beperkt deel van de dag gebruikt worden. De meeste van deze sites zijn in de jaren 1970 en later ingepland aan de rand van de stad of op stedelijke invalswegen. De aanhoudende verstedelijking en urban-sprawl heeft gemaakt dat die sites nu vaak deel uitmaken van het stedelijk weefsel en omringd worden met allerlei andere stedelijke voorzieningen (wonen, bedrijven, retail, ...). Qua locatie komen ze in theorie dus bij voorkeur in aanmerking om verder te verdichten of te intensiveren. Dit idee is ontwerpmatig verkend in Labo XX voor een supermarkt te Wilrijk (Stad Antwerpen, 2014). Hieruit blijkt dat het ontwerpmatig en kwalitatief haalbaar moet zijn dergelijke sites aan te vullen met andere (economische) functies. Ook de collectiviteit kan verhoogd worden door gedeelde warmteproductie, diensten (crèches, gym, ...), afvalcollectie, parkeervoorzieningen enz.

De centrale vraagstelling van deze paper is of, en in welke mate, het bestaande ruimtebeslag door supermarkten kan ingezet worden om de woonbehoefte voor de komende 10 jaar op te vangen. Zijn er voldoende sites beschikbaar en liggen deze op geschikte plekken om te verdichten? Wat houdt die verdichting in en hoe draagt ze bij tot een hoger ruimtelijk rendement? Denken de supermarktketens zelf na over deze mogelijkheden of niet? Hoe kunnen deze transformaties beleidsmatig worden ondersteund?



Figuur 15: Huizen bovenop winkelcentra in China. Leefkwaliteit bij intensivering moet voorop staan. Bron: Hebbes.be.



Figuur 16: Voetbalvelden bovenop de parkeergarages van Ikea in Utrecht. Bron: Knevel Architecten op www.lbpsight.nl.

Data en onderzoeksmethoden

Supermarktsites in Vlaanderen

We maakten een selectie van de 7 bekendste en grootste supermarkten in Vlaanderen (Carrefour, Delhaize, Albert Heijn, Colruyt, Lidl, Aldi, Makro) op basis van adresbestanden, opgevraagd via internet (dd. februari 2015) en gekoppeld aan kadastrale plannen (via Geolocator in ArcGIS). Indien de supermarkten deel uitmaken van een grotere shoppingsite, met ook andere (keten-)winkels, is de grotere shopping-site als geheel meegenomen. Dit resulteerde in een totaal van 1461 winkels (adressen gecheckt via Geolocator en via Google Streetmap). Andere shopping-sites, zonder één van de

genoemde supermarkten (vb. Wijnegem Shopping Center), net als Shop and Go's van Delhaize in tankstations of gelijkaardige superettes in treinstations (Proxy's) werden niet geïnventariseerd en geanalyseerd.

Vervolgens werden aan de hand van digitale kadastrale kaarten (CadMap versie 2014) de bijhorende percelen en gebouwen geselecteerd en parkingoppervlakte rondom het warenhuis berekend.

Aanpalende winkels werden verder als kleinhandelsites geanalyseerd (1025 supermarktsites). In het databestand zaten zowel kleine sites met buurtwinkels (type Carrefour Express), als de grotere baanwinkels (type Hyper Carrefour). Aangezien de kleinste winkels meestal geen buitenruimte in de vorm van een eigen parking hebben, komen deze niet in aanmerking voor verder onderzoek. Van de overblijvende 979 sites hebben er 336 een buitenruimte met parking van meer dan 0,5ha. Het gros ervan (240) ligt binnen de afgebakende groot-, regionaal- en kleinstedelijke gebieden.

Deze basisdata werd verrijkt met data omtrent ligging (al dan niet in stedelijk gebied of woonkern), de bestemming (al dan niet woonbestemming of kleinhandelszone) en de verhouding van parking t.o.v. de hele site waarop het gebouw staat. Voor de bestemming werd uitgegaan van de ruimteboekhoudingscategorieën en de gewestplanbestemmingen.

Het gros van de 336 sites, 75%, heeft een buitenruimte tussen de 0,5 en 1,5ha. De andere zijn relatief grote sites met in theorie dus heel wat potentie om te verdichten én te vergroenen. De meeste kleine sites zijn tevens al bestemd als een woonfunctie. Grotere sites (>1,5ha) liggen eerder in een industrie- of een dienstverleningsgebied.

De demografische uitdaging voor de komende 10 jaar

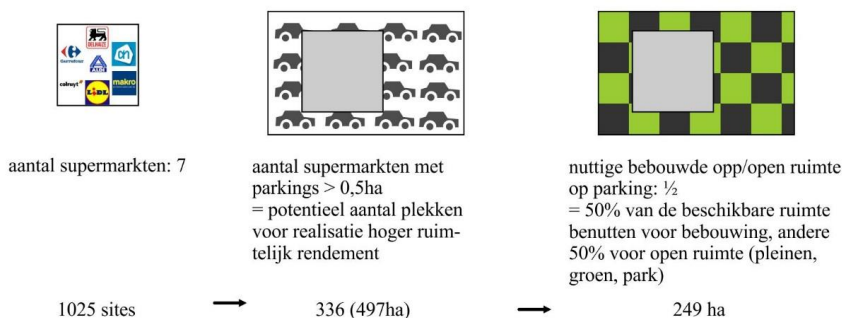
De bevolkingsaan groei voor Vlaanderen voor de komende 10 jaar (2005-2015) wordt geraamd op 253.564 inwoners. Daarmee komen er ca. 165.000 gezinnen bij (Planbureau, 2015). Deze groei is quasi uitsluitend te verklaren door de aangroei van alleenstaanden, koppels of éénoudergezinnen. Het aantal koppels met kinderen neemt zelfs af.

In deze paper hebben we, vanuit een aantal aannames en in functie van een eerste toetsing, de gezinstoename en verandering in gezinssamenstelling doorgerekend naar behoefte aan ruimte voor wonen. We veronderstellen dat een alleenstaande, een koppel of een éénoudergezin 100m² woonoppervlakte nodig heeft. Als deze groep gezinnen tijdens de komende tien jaar met 206.344 eenheden toeneemt, hebben ze samen een woonoppervlakte van circa 2.000 ha nodig. Indien we veronderstellen dat koppels met kinderen 300m² woonoppervlakte nodig hebben, en wetende dat die groep met 44.328 eenheden zal afnemen, dan komt er 1.320 ha woonoppervlakte vrij. Netto moet dus voor de 165.000 bijkomende gezinnen woonruimte gezocht worden van ca. 680ha. De woonoppervlakte vertaalt zich in vloeroppervlakte leefruimte.

Concepten voor verdichting

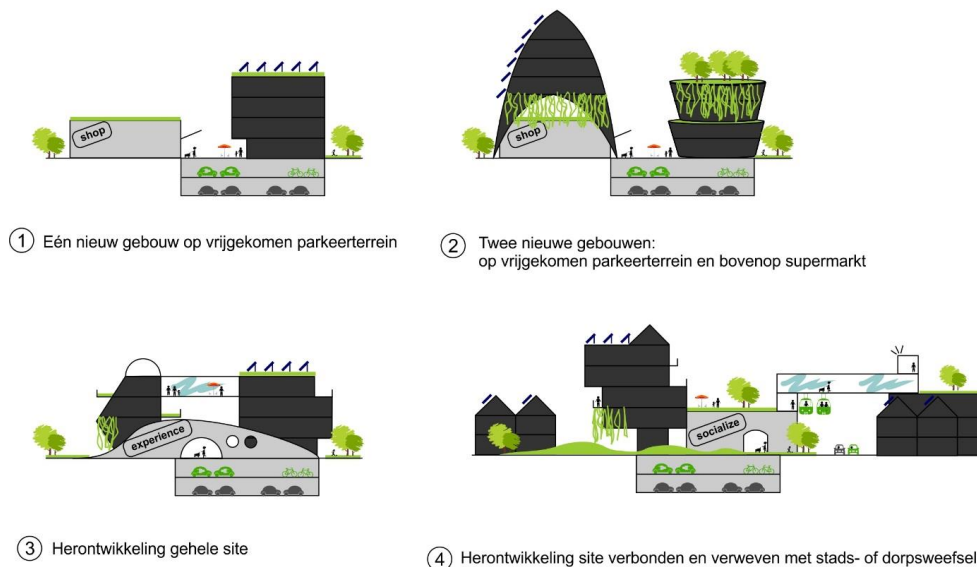
In functie van de leefkwaliteit, van klimaatverandering, ... opteren we ervoor om niet de volledige buitenoppervlakte rondom de supermarktsites opnieuw te verharden en te bebouwen. We veronderstellen dat de helft van die grotendeels verharde ruimte, opgebroken wordt en een groene invulling krijgt met tuinen, parken, speelvelden enz., en de andere helft wordt bebouwd met woningen en appartementen. Dit betekent dat ca. 250ha kan ingezet worden voor wonen en ondergrondse parking (**Figuur 17**). Rekening houdend met de vloeroppervlakte nodig om de kleine gezinnen te huisvesten, kan de volledige woonbehoefte voor de komende tien jaar opgevangen worden op deze

supermarktsites indien er gebouwen van slechts drie verdiepingen worden opgericht. Deze laagbouw komt qua schaal overeen met de bebouwing in de omgeving van de supermarkten. Uiteraard is het niet wenselijk in de meest landelijke gebieden dergelijke ingrepen te doen. Beperken we ons tot de sites gelegen in de stedelijke gebieden (zoals afgebakend in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen), dan beschikken we over 388ha oppervlakte parkings. Daarvan kan dan opnieuw de helft vergroend (194ha) worden en de helft bebouwd (194ha). Om dan de woonbehoefte op te vangen zijn bouwblokken van vier bouwlagen nodig. Qua schaal nog steeds aanvaardbaar in een stedelijke context.



Figuur 17: Inzet van de parking voor intensivering van de ruimte

Uiteraard is dit een eenvoudige vingeroefening om de potenties van dergelijke sites in te schatten. Herontwikkeling van dergelijke sites kan evenwel op diverse manier gebeuren. In voorgaande rekenoefening gingen we er eenvoudig weg van uit dat de bestaande supermarkt behouden blijft en het ruimtelijk rendement gehaald wordt op het parkinggedeelte. Het parkeren zelf kan dan ondergronds gebeuren (Figuur 18).



Figuur 18: Mogelijke concepten voor (her)ontwikkeling van supermarktsites

Drie andere concepten lijken bijkomend aannemelijk voor (her)ontwikkeling van dergelijke sites. Een tweede vorm is zowel het parkeergedeelte ontwikkelen als de bestaande supermarkt ombouwen of uitbreiden met woningbouw, gestapeld op de supermarkt. Een derde vorm is tabula rasa en de gehele site in haar totaliteit herontwikkelen als een stedenbouwkundige geheel. Een vierde omvat eveneens een tabula rasa, maar dan een herinvulling die verder gaat dan de site alleen en aansluiting zoekt met de stad en zich volledig inpast in het bestaande bebouwde weefsel errond. Het te volgen concept zal afhangen van de stedelijke context en het rendement dat kan gehaald worden in de herontwikkeling van de bewuste site.

Proof of concept

Bovenwinkelwonen

In Nederland zijn er diverse projecten waar door functiemenging de woonneed wordt aangepakt. Zo worden in de *'Reisgids door vernieuwd Leiden'* (Urban Unlimited, 2003) voorstellen uitgewerkt om 5.000 extra woningen te realiseren in Leiden. Dit gebeurt via diverse vormen van verweving: 'cultuur wonen', 'sportief wonen', 'werkwonen', 'educatief wonen', 'seizoenswonen', 'tijdwonen', 'weg-wonen', 'zorgwonen' en 'winkelwonen'. Dit laatste combineert retail met het wonen. In eerste instantie wordt gekeken naar het bovenwinkelwonen en het wegwerken van leegstand, maar ook naoorlogse winkelcentra krijgen aandacht. Het succes is vooral toe te schrijven aan de gezamenlijke aanpak van een dergelijk project, zowel wat betreft de partners als de ruimtelijke samenhang (vb. hele straat ineens aanpakken).

In Vlaanderen werd in de jaren 2000 een actie gelanceerd, voornamelijk vanuit economische hoek, om de leegstand boven winkels weg te werken (in het kader van het Mercuriusproject). Of dit uiteindelijk veel heeft opgeleverd is nog de vraag. Verweving van functies is niettemin een belangrijk uitgangspunt van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het departement Ruimte Vlaanderen liet een onderzoek uitvoeren over dit thema (Allaert et al., 2007), maar recente monitoringgegevens zijn niet bekend. Ook in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, moet het verwevingsconcept het ruimtelijk rendement van sites kunnen verhogen. Unizo lanceerde eind 2015 het concept 'de bedrijvige kern', waarmee ze pleiten voor meer verweven stads- en dorpskernen waar alle bedrijvigheid een plaats krijgt. Momenteel zijn er weinig projecten gekend waar supermarktsites door verweving met vb. woonfuncties naar een intensiever ruimtegebruik worden getild (**Figuur 19**). Dit is tekenend voor de hinderpalen die mogelijks op de weg liggen voor dergelijke intensivering. Om hier zicht op te krijgen werden drie interviews afgenomen met vertegenwoordigers van supermarktketens in België.

Interviews met stakeholders Colruyt, Delhaize en Redevco (Carrefour)

De proof-of-concept is afgetoetst via interviews met drie stakeholders, m.n. Colruyt, Delhaize en Redevco, de vastgoedpoot van Carrefour. In deze gesprekken werd gepolst naar bestaande en geplande initiatieven op het vlak van verruiming van de site met een woonfunctie, de aanpak van dergelijke projecten, en de faal- en succesfactoren.

Initiatieven in Vlaanderen

Alhoewel de reeds uitgevoerde transformaties van supermarktsites in Vlaanderen vooralsnog beperkt zijn in aantal, zal dit de komende jaren volgens de stakeholders veranderen. De supermarkten uit de jaren 1970 werden doorheen de jaren volgens de noden telkens opnieuw uitgebreid of verbouwd. Ze

hebben hun afschrijvingstermijn bereikt, zowel naar bouwtechnisch, energetisch als winkelconcept. Te verwachten is dat deze sites stelselmatig zullen aangepakt worden in de geest van verruiming van het aanbod aan winkels en woningen. Eén stakeholder spreekt van een tempo van 5 à 6 sites per jaar volledig te herbouwen, vooral voor stedelijke sites omdat daar het meeste rendement kan behaald worden aangezien de vastgoedportefeuille daar het meest gewaardeerd wordt. Het “optimaliseren van de terreinen” omvat het behoud van de commerciële activiteit en van parkeergelegenheid (ondergronds) en het aanbieden van wooneenheden. De stakeholders zijn zich terdege bewust van de opportuniteiten van dit laatste gezien de “woonnood” groot is. Voor het woongedeelte werken ze samen met een projectontwikkelaar gespecialiseerd in woningbouw.



Combinatie van appartementen met een Colruyt en ondergrondse parking te Wemmel. Bron beeld: Rutten & Roozen Architecten



Vernieuwbouw van de Delhaize in Luik. Winnaar van *le Grand Prix d'architecture et d'urbanisme 2015*. Bron foto: Séverin Malaud © in Ville de Liège (2015).



Vernieuwbouw van de Delhaize te Westerlo met daktuinen voor appartementen. Bron: www.terlindenwesterlo.be



Vernieuwde Colruyt met appartementen en ondergrondse parking in Etterbeek. Bron beeld: Colruyt.

Figuur 19: Voorbeelden van verweving van een supermarkt met woonfunctie in Brussel, Vlaanderen en Wallonië.

Bedrijfspolitik ten aanzien van verweving en intensivering

De geïnterviewde stakeholders hebben elk hun eigen strategie voor wat betreft optimalisering van hun commerciële sites.

Eén van de stakeholders geeft aan dat het combineren van wonen met winkelfuncties niet evident is vanuit de bouwcultuur van de Belgen (“liever een vrijstaande woning afgesloten van de burens”). De vraag naar dergelijke gemengde woonvormen is in Nederland veel groter. De mentaliteitswijziging in

steden zou wel vlotter lopen. Gebrek aan grotere, nieuwe terreinen in vooral die steden noodzaakt de stakeholder om uitbreiding te zoeken op bestaande sites en vanuit rendabiliteit bijkomende woonfuncties te voorzien. Het commerciële project staat evenwel steeds voorop. Binnen de stedelijke context wordt ook meer gedacht aan ‘winkels op palen’ met parkings onder het gebouw, dan het klassieke ruimte consumerende-concept van *doos-met-parking-errond*. Het combineren van de woonfunctie met de winkel biedt voordelen of opportuniteiten: de restwarmte van koeling van de magazijnen kan gebruikt worden voor sanitair warm water in de woningen. De stakeholder merkt op dat de mogelijkheid om de winkel dag en nacht open te houden (24/24 en 7/7) ook een vorm van intensivering is die zou moeten kunnen overwogen worden. De strikte regelgeving in België laat dit momenteel niet toe. Het vergroten, uitbreiden en renoveren van de gebouwen is een constante in de bedrijfs-politiek. Af en toe wordt een site in haar geheel herontwikkeld, maar dit is minder het geval en gebeurt vooral indien de kost om een gebouw te isoleren excessief is.

Een andere stakeholder werkt sinds kort vanuit een systematisch programma van vernieuwing van het winkelpatrimonium. Daarbij wordt bekeken welke site nog steeds op de juiste locatie gelegen is en welke in aanmerking komen voor herontwikkeling. Sites in de steden krijgen voorrang omwille van de grotere potenties op vlak van een gezamenlijk project van kleinhandel en woningbouw. Indien nodig wordt gezocht naar grondruil om een betere locatie te vinden. Waar vroeger vooral het accent lag op uitbreiding van de gebouwen en renovatie, ligt nu de klemtoon op volledige herontwikkeling van de sites.

Dit is ook het geval voor de derde stakeholder, alhoewel herontwikkeling van hun sites zich eerder beperkt tot de retail zelf en functiemenging met vb. wonen niet per definitie wordt nagestreefd. Zij mikken voor rendementsverhoging vooral op binnenstedelijke sites om een herclustering van retail-partners te verwezenlijken. Binnen bestaande sites gaan ze over tot renovatie, densifiëren of vernieuwen. Het opzetten van ontwikkelingen op volledig nieuwe sites wordt niet gedaan.

Faalfactoren

De voortrajecten voor de herontwikkeling van een supermarktsite kunnen soms lang zijn, tot 5 jaar van start tot bouwvergunning; bouwen zelf duurt dan nog eens anderhalf jaar. Wel wordt door meerdere stakeholders opgemerkt dat dit in Vlaanderen vlotter verloopt dan in de andere gewesten. De grootste ‘last’ zit in het lange overleg, vele rapporten en onderzoeken die moeten gebeuren (vb. mobiliteit, MER). Soms worden de projectontwikkelaars ook geconfronteerd met negatieve reacties uit de buurt. Tot nu toe zetten de stakeholders niet in op een actieve burgerparticipatie.

In het bijzonder in de landelijke gebieden is transformatie van de sites moeilijker omdat het residentieel programma te beperkt is om rendabel te zijn. Het programma wordt begrensd door een maximaal aantal bouwlagen, of door groen- en bufferzones en afstandsregels. Zonevreemdheid wordt minder als een probleem ervaren omdat hier het instrument van het planologisch attest meestal wel een oplossing kan bieden. Voor één stakeholder speelt ook de huurcontracten op lange termijn die beletten dat op korte termijn een vernieuwd winkelconcept kan aangeboden worden. Dit is het geval indien enkel het patrimonium in eigendom is.

Succesfactoren

Het vergroten, uitbreiden en renoveren van sites is voor één van de stakeholders nog steeds een constante in de bedrijfspolitiek. Af en toe wordt een site in haar geheel herontwikkeld, maar dit is minder het geval en gebeurt vooral indien de kost om een gebouw te moderniseren excessief is (bv. door de isolatie- of energetische vereisten). Indien nieuwe sites kunnen ontwikkeld worden wordt deze kans zelden gepasseerd. Combineren met een woonfunctie (of andere functies) wordt dan een overwe-

ging in functie van het rendement. Voor deze stakeholder is de bijkomende vastgoedontwikkeling met woningen een volwaardig bedrijfstak geworden. Voor één van de stakeholders staat de transformatie van de huidige sites met verruiming van het commercieel programma met een woonprogramma voorop. Gezien vooral de (binnen)stedelijke sites voor dergelijke omschakeling in aanmerking komen, en de kwaliteitsverhoging voor de buurt ook een plus is voor de beleidsmakers, kennen dergelijke projecten weinig hinderpalen. Er wordt immers een win-win behaald: de retail kan geoptimaliseerd worden op het terrein, bijkomende woongelegenheden worden gerealiseerd, inpassing in de buurt verbeterd, parkeerplaatsen worden gedeeld met buurtbewoners.

Voor de derde stakeholder hangt het succes vooral af van de bereidheid van retailpartners om in te stappen in een project dat een bundeling van kleinhandel voorop stelt in de plaats van behoud van individuele winkels langsheen een steenweg.

Conclusies

Het transformeren en intensiveren van supermarktsites op basis van de voorgestelde concepten biedt een antwoord op tal van maatschappelijke uitdagingen en doelstellingen. Enerzijds wordt de helft van de parkings onthard en vergroend, en zal er dus globaal meer groene en doorlaatbare ruimte zijn in Vlaanderen. Tegelijkertijd neemt de verweving van functies toe, door het actief combineren van een woonprogramma met tertiaire functies. Na de openingsuren blijft de site een aantrekkelijke en levendige buurt. Door het inbrengen van woonfuncties wordt bovendien een nabijheid geschapen die niet enkel de klant maar ook de supermarkt ten goede komt aangezien haar cliënteel toeneemt. Mobiliteit wordt bovendien beperkt. Binnen een stedelijke context kan de volledige woonbehoefte voor de komende 10 jaar opgevangen worden, waardoor het niet langer noodzakelijk is nieuwe ruimtes aan de rand van de stedelijke gebieden of in de meer landelijke delen van Vlaanderen te gaan ontwikkelen. Dit is een enorme kans. De aanpak via projectontwikkeling –de gronden zijn meestal van één projectontwikkelaar– biedt kansen voor een totaalaanpak. Aandachtspunten zijn wel dat vanuit de projectontwikkeling niet enkel financieel rendement wordt nagestreefd, maar dat de leefkwaliteit ook mee verhoogd wordt zodat groenblauwe dooradering en een interessante publieke ruimte mee vervat worden in een volwaardige verhoging van het ruimtelijk rendement. Wellicht kunnen deze sites ook actief worden gebruikt om acute ruimtevragen uit de buurt te faciliteren, en zo een strategische impuls zijn voor wijkverbetering. Door de spreiding van de sites is er een grote keuzemogelijkheid naar toekomstige woonlocaties voor potentiële kopers en huurders.

Uiteraard is het nuttig ook kritisch te zijn ten aanzien van de aannames in dit artikel en de verhoopte meerwaarden van de projectontwikkelingen. Bij de inschatting van de ruimtebehoeften is uitgegaan van een actief hergebruik van de vrijgekomen villa's, en een opdeling van deze grotere woningen zodat ze bewoonbaar en betaalbaar worden voor kleinere gezinnen. Dit moet beleidsmatig worden ondersteund. De sites zullen bovendien niet allen gelijktijdig worden herontwikkeld, bovendien vraagt deze transformatie tijd, aangezien de herontwikkeling (afbraak, ontwerp, bouw, ...) meerdere jaren in beslag neemt. Oudere sites uit de jaren 1970-1980 zullen wellicht eerder aangepakt kunnen worden dan recent gerealiseerde projecten omdat hun levenscyclus van gebouw en winkelconcept achterhaald is.

Faciliteren vanuit beleid

De transformaties van supermarktsites, geanalyseerd en verbeeld in dit artikel, zijn deels theorie, deels realiteit. Uit de gesprekken met stakeholders blijkt dat zij zelf met deze plannen aan de slag zijn. Op vandaag worden in Vlaanderen supermarktsites herontwikkeld door private partijen. De schaal waarop

dit gebeurt, en de maatschappelijke meerwaardes die worden behaald, zijn vooralsnog beperkt. Om deze meerwaardes te kunnen bereiken is een meer actieve beleidsondersteuning noodzakelijk. Hiervoor kunnen we verschillende beleidsconcepten ontwikkelen. Voor het ruimtelijk beleid lijken twee sporen van belang: een generiek spoor om rendementsverhoging te vergemakkelijken en een gebiedsgericht spoor om te zorgen dat de beste locaties worden gevonden.

In het generieke spoor is het belangrijk om rendementsverhogende projecten voor supermarktsites principieel te ondersteunen zodat ontwikkelaars zich volop op deze bedrijfstak kunnen werpen. Het valt te overwegen om in een vereenvoudigde procedure voor de wijziging van verouderde bijzondere plannen van aanleg of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, toe te laten om het monofunctionele karakter van een zone en het aantal bouwlagen aan te passen. Daarnaast zou een complexer rendementsverhogend project procedureel even vlot moeten kunnen verlopen als een gemakkelijk monofunctionele winkelinplanting langs de steenweg.

Dergelijke projecten zouden door middel van subsidies kunnen worden ondersteund. De provincie Limburg heeft al in 2014 een subsidiereglement opgesteld voor strategische projecten die voldoen aan een aantal 'ontwikkelingswaarden', waaronder ruimtelijk rendement (Provincie Limburg, 2014):

- ruimtelijke kwaliteit: actief bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van de stedelijke structuur en/of aan de versterking van de kwaliteit en structuur van het buitengebied;
- zuinig ruimtegebruik: zuinig omgaan met de open en onbebouwde ruimte of verhoging van het ruimtelijk rendement van de bebouwde ruimte;
- ruimtelijke veerkracht: bewust omgaan met ruimte als een grondstof, de biodiversiteit en met de natuurlijke en technologische kringlopen die in ons territorium plaatsvinden;
- duurzaamheid: aandacht voor lange-termijnontwikkelingen zowel inzake bebouwde ruimte, erfgoed, economie, welzijn als milieu.

Unizo vraagt in het kader van het model van de *Bedrijvige Kern* een mentaliteitswijziging van de lokale overheden en een grondige aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Uit de analyse blijkt inderdaad dat een aantal sites momenteel gezoned zijn in monofunctionele bestemmingszones (bijv. zone voor dienstverlening) die geen verweving van functies mogelijk maken. Andere zijn wellicht geconfronteerd met meer gedetailleerde bijzondere plannen van aanleg die inrichtingsaspecten vastleggen die niet langer maatschappelijk relevant zijn, en misschien zelfs strijdig met de meer actuele maatschappelijke uitdagingen, vb. in verband met ontharden van de bodem. Op niveau van de bestemmingsplannen van deze sites kunnen initiatieven worden genomen die enerzijds voor de private partners toelaten om tot een snelle herontwikkeling van de sites te komen, en anderzijds de overheid kansen geven om de maatschappelijke doelstellingen, zoals ontharding, ruimtelijk rendement, ... te realiseren.

Het gebiedsgerichte spoor is van belang omdat niet alle supermarktsites dezelfde ruimtelijke kansen bieden voor rendementsverhoging. Hoe beter een site geïntegreerd is in het stedelijk of dorps functioneren, hoe interessanter een rendementsverhoging. Hierin spelen de mate van ontsluiting met openbaar vervoer en het plaatselijke voorzieningenniveau een grote rol. In uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden heel wat kleinhandelszones bestemd in ruimtelijke uitvoeringsplannen als monofunctionele zones. Het is goed denkbaar dat heel wat van deze sites kansen inhouden voor een rendementsverhoging, zoals in het geval van de supermarkten. In het multifunctioneler maken van deze zones spelen maatwerk en de lokale context uiteraard een grote rol.

Tenslotte mogen ook geen kansen gemist worden in het verhogen van het ruimtelijk rendement bij nieuwe, goed gelegen, inplantingen van grootschalige detailhandel en supermarkten.

Acknowledgements

De auteurs zijn Tom Engelen (new concept development) van Delhaize, Steven De Ridder (expansieverantwoordelijke) en Filip Van Landeghem (adj. dir. expansie) van Colruyt en Filip de Bois (portfolio director) en Bertjan Veenstra (development manager) van Redevco dankbaar voor de interviews en Geert Mertens van Ruimte Vlaanderen voor de gedachtewisselingen over ruimtelijk rendement en feedback op de drafttekst van dit artikel.

Referenties

- Allaert, G., Leinfelder, H., Dieleman, S., Pisman, A., Verhoestraete, D., Wauters, E., . . . Van Acker, B. (2007). *Diversiteit in vormen en voorkomen van verweving in Vlaanderen*. Retrieved from <http://dx.doi.org/1854/10694>
- Dugernier, M., De Nocker, L., Broeckx, S., & Bosmans, D. (2014). *Analyse van de financiële gevolgen van de ruimtelijke beslissingen: kader en beschrijving van enkele situaties. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen door Antea Group en VITO*. Retrieved from Antwerpen: http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/onderzoek/studies/2271553026%20eindrapport%20herv erdeling_25082014def.pdf
- European Commission. (2012a). *Commission staff working document - Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Retrieved from Brussels: http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_sealing_guidelines_en.pdf
- European Commission. (2012b). *In-depth report Soil Sealing*. Retrieved from Bristol: http://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/sealing/Soil%20Sealing%20In-depth%20Report%20March%20version_final.pdf
- Loris I. (2009). Er is voldoende bouwgrond. *Ruimte*, 1(3), 38-43.
- Loris I. (2010). Particulier bezit meeste bouwgrond, in *Ruimte*, 1(4), 50-53.
- Loris I. (2011). Woonaanbod in Vlaanderen: analyse van het register van onbebouwde percelen en gemeentelijke woningprogrmmaties. *Ruimte & Maatschappij*, 2(4).
- Loris I., & Van Daele W. (2012). Twaalf voetbalvelden per dag. *Ruimte*, 4(15).
- Planbureau, F. (2015). *Population forecasts 2014-2060*. Retrieved from: http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=nl&ID=35
- Poelmans, L., & Engelen, G. (2014). *Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag*. Retrieved from Brussels:
- Provincie Limburg. (2014). *Subsidiereglement in functie van de realisatie van strategische onderdelen van een gebiedsprogramma - projectsubsidie*. Hasselt: Besluit van de provincieraad dd. 23-4-2014 Retrieved from http://www.limburg.be/strategische_onderdelen_gebiedsprogramma_officiee_reglement.
- Ruimte Vlaanderen. (2015). *Werktekst voor het Witboek BRV. Samen aan de slag voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling*. Retrieved from Brussel: https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/BRV/Witboek_BRV_werktekst.pdf
- Stad Antwerpen. (2014). *Labo XX. Kiezen voor de twintigste-eeuwse gordel*. (Lorquet A. Ed.). Antwerpen: Stad Antwerpen.
- Ville de Liège. (2015). *Prix de l'architecture et de l'urbanisme 2015*. Retrieved from Liège: <http://www.liege.be/telechargements/pdf/actu/brochure-prix-urbanisme-2015.pdf>

Nieuwe technologie voorbij de hype

Beleid, strategie en verkenningen in Zuid-Hollands

Jeroen van Schaik

Stellingen

De drijfveren van gemeenten en regio's bepalen sterk hoe het *smart city discours* zich verder gaat ontwikkelen.

Er is sprake van consolidatie en institutionalisering van een discours waarin technologische ontwikkeling een centrale rol speelt in economische, ruimtelijke en sociale strategieën van overheden en bedrijven.

Drijfveren van gemeenten, regio's, bedrijfsleven blijven vaak impliciet, terwijl deze te vaak uiting geven van een simplistisch oplossing-probleem combinatie voor maatschappelijk complexe problemen.

Maatschappelijk-technologische ontwikkelingen zijn 'programmeerbaar': het overkomt ons niet, maar geven er zelf vorm aan met onze collectieve keuzes o.a. als overheden. Om richting te geven moeten we wel weten wat we willen.

Jeroen van Schaik – Provincie Zuid-Holland
j.van.schaik@pzh.nl

Nieuwe technologie voorbij de hype

Beleid, strategie en verkenningen in Zuid-Holland

De opkomst van een hype?

Een aanzwellende storm

In 2013 zette Anthony Townsend (2013) internationaal de toon in het debat over digitalisering en stedelijke ontwikkeling met zijn *SMART CITIES. Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*. Eerder publiceerde Martijn de Waal (2012) zijn boek *De stad als interface*. Al in 2008 organiseerden hij samen met Michiel de Lange het eerste *The Mobile City* congres in Rotterdam waarin voor het eerst op grotere schaal de relatie tussen mobiele media, cultuur en de stad werd verkend. In datzelfde jaar was het 'smart city' concept al wel zodanig omarmt en ge-hyped dat Hollands (2008) kon schrijven: *Will The Real Smart City Please Stand Up?* Zo rond 2010 kan dan ook echt gesproken worden van momentum waarin de discussie over digitalisering en stedelijke ontwikkeling momentum krijgt. Steeds meer gemeenten, provincies en departementen bij het Rijk ontwikkelen strategieën die mee-surfen op deze beweging. Gemeenten Delft, Rotterdam, Den Haag en Dordrecht hebben inmiddels expliciete 'smart city' programma's of strategieën. Binnen de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag is in samenwerking met de Provincie Zuid-Holland een strategietraject gestart onder de noemer Roadmap Next Economy, waarin digitalisering, Internet of Things en robotisering prominent figureren als oplossingsvraagstukken voor economische structuurversterking en oplossen van grote transitievraagstukken rondom energie en mobiliteit.

Verbreding van het debat

Het debat over nieuwe technologie is niet alleen een verhaal over 'smart cities'. Inmiddels begint er een Nederland een gestage stroom van studies op gang te komen over de wisselwerking tussen nieuwe technologie en maatschappelijke vraagstukken. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR; Went et al, 2016) en Rathenau Instituut (Est & Kool, 2015) hebben agenderende rapporten gepubliceerd waarin de relatie tussen werk en robotisering en digitalisering is verkend. Mede gebaseerd op alarmistische rapporten van de Wereldbank is zorg aan het ontstaan over het verdwijnen van banen en fundamentele veranderingen in arbeidsmarkt en economische structuur. Er wordt inmiddels fors tijd, geld en aandacht geïnvesteerd in een systeemtransitie in de automobiel-industrie, gericht op elektrisch rijden en autonome voertuigen. In het aanzwengelen van een energietransitie en totstandkoming van een circulaire economie wordt sterk geleund op een ICT-infrastructuur die deze transitie mogelijk maakt. Langzaam komt het publieke debat over de wisselwerking tussen technologische ontwikkeling en het publiek domein en de publieke ruimte op gang (De Waal, 2012). Binnen het Ministerie Infrastructuur en Milieu heeft een verbredende beleidsverkenning plaatsgevonden (Ministerie I&M, 2015) en in hetzelfde spoor is binnen het ruimtelijke domein wordt het 'smart' discours steeds verder ingebed in het reguliere debat in praktijk en wetenschap over ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening (zie bijvoorbeeld Lekkerkerker et al, 2015; <http://www.smart-cities.nu/> Bois et al, 2015, Geertman et al, 2016). Bovendien lijkt de blikvernuwing naar de stedelijke opgave, langzaam opengedoken te worden met het besef dat juist ook de voedselindustrie grote veranderingen aan het optreden zijn door robotisering, digitalisering, in combinatie met bio- en voedseltechnologie (ING, 2015). Dit is geen theoretische exercitie uit zich ook

in strategieën , zoals voor de Greenports in Zuid-Holland (http://www.greenportwo.nl/greenport/?page_id=1928) en steeds verdergaande modernisering in de landbouwsector (Korsten, 2016).

De hype voorbij, sterker nog: een lange aanloop

Technologische verandering in samenhang met maatschappelijke verandering is ook niet wezenlijk iets nieuws. Hoewel de veranderingen rondom digitalisering en robotisering nu enorm schijnen, waren de ontwikkelingen in de 19e eeuw tijdens de industriële revolutie vele malen groter en hadden zij ook een veel grotere en bredere impact (WRR, 2016). De huidige ontwikkeling liggen nauw in het verlengde van ontwikkelingen in de 20e eeuw en vormen ook een sterke continuïteit met die ontwikkelingen (Korsten & Van Est, 2016). Wel kan er van die revolutie geleerd worden dat de zogeheten 'convergentie' van innovaties in verschillende systemen (maatschappelijk én technologisch) een grote kracht tot verandering teweeg kan brengen. Een dergelijke convergentie lijkt ook nu op te treden: de zogeheten NIBC-convergentie van nano-, informatie- en biotechnologie met de cognitieve wetenschappen. Deze convergentie valt bovendien samen met grote maatschappelijke uitdagingen rondom o.a. klimaat en demografische verandering. Het is belangrijk om tegelijk waakzaam te blijven voor technologisch determinisme: technologische en maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden elkaar wederzijds. Technologische ontwikkeling is niet iets wat ons overkomt, maar waar we voor (kunnen) kiezen en welke we kunnen 'programmeren' (Kreijveld, 2016) .

Ook het debat over computertechnologie en ruimtelijke of stedelijke strategie is niet nieuw. Na de tweede wereldoorlog werd al nagedacht en de kiem gelegd voor een nauwe samenloop van ruimtelijke ontwikkelingen en computertechnologie. De kwantificering en opkomst van computermodellen in de ruimtelijke wetenschappen en economie in de jaren 60, 70 en 80 heeft een sterke stempel gedrukt op de verwachtingen die we nu hebben van wat 'slimme' technologie voor maatschappelijke opgaven kan betekenen. De toen ontstane denkwijze van de *cybernetica* vormt nog steeds de kiem van ons denken over nieuwe technologie op dit moment (Van Schaick, 2011). De wisselwerking tussen stedelijke ontwikkeling en technologie (m.n. ICT werd door enkele onderzoekers ook al erkend en herkend aan het eind van de jaren 90 van de twintigste eeuw (Dupuy, Van Schaick, Klaasen, 2008; Drewe 2000; Graham & Marvin, 1996). Hollands (2008) traceert het 'smart city'-denken terug in definities uit de jaren 80, 90en 00. We zien dat er nu door grotere rekenkracht van computers, massa-gebruik van het Internet en verregaande miniaturisering een versnelling optreedt in deze eerder herkenbare ontwikkelingen.

Kritiek komt op gang

Inmiddels is ook een kritische stroming op gang gekomen die vraagtekens stelt bij het sterk door technologische innovatie gedreven debat. Vier exemplarische kritiekpunten worden vertegenwoordigt door Maarten Hajer en Ton Dassen (2014) met hun verhaal over 'Smarter Urbanism', ook wel 'Smart About Cities' of 'Wise Cities' dat zich richt po het centraal stellen van maatschappelijke opgaven in plaats van de technologische oplossing, door Evgeni Morozov (2011, 2013a, 2013b) die fundamentele vraagtekens stelt bij het 'solutionisme' en de verborgen algoritmes die inherent lijken aan de huidige technologische innovaties, door NESTA (2015, <http://www.nesta.org.uk/>), een Britse denktank, die ruimte probeert te scheppen voor een door mensen - en niet technologie - gedreven debat over nieuwe technologie in de maatschappij; en door Graham & Marvin (2001) die met hun 'splintering urbanism ' al heel vroeg onderkenden dat nieuwe technologie en infrastructuur sociale en ruimtelijke vraagstukken opwerpt over de 'have's en have-nots'.

Kernvraag voor dit artikel

Dit artikel is geschreven binnen een bredere context waarin wij binnen de provincie Zuid-Holland toegepast toekomstonderzoek doen naar de maatschappelijke invloed van nieuwe technologie in Zuid-Holland. Andere essays die in dit kader geschreven worden verkennen een historisch perspectief op maatschappelijk-technologische ontwikkeling in Zuid-Holland (Korsten, 2016) en de trends, trendbreuken en beïnvloedbaarheid van technologische ontwikkelingen voor de Zuid-Hollandse context (Kreijveld, 2016). Wij hebben interviews gevoerd voor vraagarticulatie voor het onderzoek (Elissen & Van Schaick, 2016). Dit artikel is mede gebaseerd op een interpretatie van die interviews.

We willen begrijpen waarom overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen doen wat ze doen t.a.v. technologische ontwikkeling in relatie tot beleidsstrategie (sociaal, economisch en ruimtelijk). Onze kernvraag in dit artikel is of er sprake is van de opkomst van een nieuw robuust stelsel van beleid en strategie en, zo ja, hoe dat eruit ziet en waaromheen dat draait. We ontlede waar in dit stelsel de witte vlekken zitten en doen een voorzet voor nader onderzoek, strategieontwikkeling en verkenning om deze vlekken in te gaan kleuren.

Een denkmodel om te begrijpen wat er gebeurt: drijfveren

Hollands (2008) analyseerde eerder al de drijfveren van 'smart cities' waarbij de 'branding' als belangrijke drijfveer naar voren kwam. Ook de verhoogde efficiëntie voor publieke serviceverlening in termen van een e-overheid staat regelmatig centraal. Daarnaast signaleerde hij een sterk 'business'-gerelateerd en op ondernemers gericht ethos binnen de zelfverklaarde 'smart cities': het label blijkt in de praktijk vaak een sterk economisch, neoliberaal gedreven concept te zijn dat door de markt gedreven stedelijke ontwikkeling vooronderstelt. Tegelijk ziet hij ook een 'humanistischer' invulling van smart city concepten, waarbij deze regelmatig nauw aanschuiven tegen Richard Florida's conceptualisering van steden als 'creatief'. Toch ontbreken vooralsnog in de wetenschap en de praktijk goede analyses van de drijfveren waarom er rondom digitalisering en stedelijke of ruimtelijke ontwikkeling zo'n momentum ontstaat. Wij doen hier een voorstel om het brede scala aan drijfveren in beeld te brengen. Het is gebaseerd op een combinatie van eerdere studie (Van Schaick, 2011) en recentere verkennende interviews (Elissen, van Schaick, 2016). Hoewel we proberen een zo compleet mogelijk beeld te schetsen, veronderstellen we niet uitputtend te zijn. De drijfveren kennen bovendien vaak meerdere lagen: van diepe waarden die indirect te herkennen zijn - en vaak impliciet - tot directe, expliciete drijfveren die ook geuit worden in stukken en door mensen en organisaties. De drijfveren zijn bedoeld als neutrale begrippen en deze kunnen in de praktijk uitpakken als negatieve ('dit willen we niet') of positieve ('dit willen we wel') drijfveer.

1. **oplossend vermogen** - Een goed direct herkenbare drijfveer is het idee om nieuwe technologie, of de integratie van nieuwe technologie in objecten, omgeving of processen te gebruiken om een concreet, afbakenbaar probleem op te lossen.
2. **verdienend vermogen** - Soms indirect, maar vaak ook direct is de drijfveer om te verdienen aan het gebruik en/of de ontwikkeling van nieuwe technologie.
3. **efficiëntievermogen** - Vaak impliciet en soms expliciet is de wens om met behulp van nieuwe technologie de efficiëntie van bestaande processen te vergroten. Het gaat hierbij dus niet om effectiviteit (de juiste dingen doen), maar om het 'beter' doen van dingen. Hangt vaak sterk

samen met het versnellend vermogen van technologie, maar dat heeft niet, het kan juist ook met timing of het bundelen van stromen te maken hebben.

4. **versnellend vermogen** - In de breedste zin wordt nieuwe technologie vaak het vermogen toegedicht om dingen sneller te doen, met name door vergrote rekenkracht van computers en chips, maar ook doordat ICT-technologie indirect helpt om processen te versnellen door afstanden te verkleinen en potentiële reactiesnelheid te verkorten. Dit wordt ook wel de compressie van tijd en ruimte genoemd.
5. **ontwrichtend vermogen** - Zowel in positieve als in negatieve zin is het soms een drijfveer om nieuwe technologie in te zetten om systeemfunctioneren fundamenteel te veranderen. Het wordt daarmee de intentie om systemen te ontwrichten om zo een nieuwe 'orde' te laten ontstaan.
6. **verbindend vermogen** - Nieuwe technologie wordt vaak toegedicht dat het mogelijk maakt om mensen, objecten, organisaties, etc. sterker met elkaar te verbinden: de connectiviteit (potentiële verbindingen) kan worden vergroot of er ontstaat een nieuwe 'kwaliteit' van verbindingen, zoals via sociale media. Het kan ook gaan om de wens om, bijvoorbeeld, overheid en burger beter met elkaar te verbinden.
7. **convergerend vermogen** - De wens om technologie in te zetten of te ontwikkelen wordt ook vaak ingezet om - in ruimtelijke zin - plekken dicht bij elkaar te brengen of systemen integraler te laten functioneren; hiermee hangt nauw samen dat daarmee ook vaak een zekere sociale en culturele convergentie (op elkaar gaan lijken of gaan samenlopen) op zou kunnen treden.
8. **flexibiliserend vermogen** - De inzet of ontwikkeling van technologie wordt regelmatig gedreven door een abstract idee van 'flexibilisering'. Vaak gaat het daarbij om een neoliberale interpretatie: flexibilisering van arbeidsmarkt en meer ruimte voor markt en bedrijfsleven. Het kan ook gaan over het een 'footloose' raken van activiteiten van ruimtelijke locatie. Het is wel van belang van wie 'flexibiliteit' wordt verwacht en wie deze wenst en wie deze reguleert.
9. **individualiserend vermogen** - Deze drijfveer is makkelijk te verwarren met 'flexibilisering', maar hier wordt een bredere term bedoeld: het gaat om de wens of mogelijkheid om als individu of subgroep af te wijken van normerende en normaliserende sociale kaders.
10. **controleerend vermogen** - Een diepe drijfveer in de introductie van veel nieuwe technologie is om deze technologie te gebruiken om controle uit te oefenen op anderen of, recentelijk, steeds meer op jezelf. Controle kan veel vormen krijgen; van controle op publieke en private regels en normen, tot aan zelfregulatie van het lichaam en de wens om grote datastromen te controleren t.b.v. verdienmodellen die gebaseerd zijn op pasklare reclame.

We onderzoeken in de volgende paragraaf welke drijfveren mogelijk een rol spelen in concrete initiatieven en strategieën. Wij stellen voor om sets van drijfveren te identificeren aan de hand van een spinnenwebmodel (zie figuur 1 t/m 3). Er is hier een aantal eerste vingeroefeningen met deze denkwijze opgenomen om gevoel te krijgen of deze manier van denken helpt om meer grip en begrip te krijgen van initiatieven en programma's die in ontwikkeling zijn.

De zoektocht naar strategie, beleid en experimenteren in gemeenten en regio's

Op dit moment is er een brede politiek-bestuurlijke drive herkenbaar om in te zetten op verduurzaming, circulaire strategieën en een 'nieuwe' economie. Technologie speelt daarin een steeds sterkere rol. Ook op sociaal en ruimtelijk gebied komen er grote vraagstukken op overheden af die

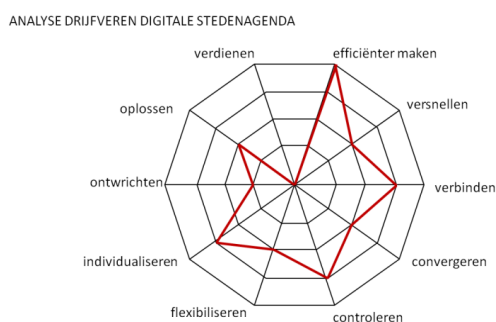
worden geframed in termen van sociale ongelijkheid en in de ruimtelijke inrichting te anticiperen en vorm te geven aan deze sociale en economische transitie. Dit uit zich bijvoorbeeld in Noord-Brabant (Kennis Brabant, 2015) en Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2016) in strategische verkenningen naar de impact van nieuwe technologie. Al langer is er op nationaal niveau sprake van een Digitale Stedenagenda waarin concepten voor e-overheid worden ontwikkeld (<http://digitalestedenagenda.nl/>); in sommige gevallen is daarin ook sprake van smart city strategieën zoals in Dordrecht (zie ook Elissen en Schaick, 2016)

100.000+ gemeenten in Zuid-Holland	Strategie & Beleid t.o.v. nieuwe technologie	Stadium van strategieontwikkeling
Gemeente Rotterdam	Smart City coördinatie, initiator Road Map Next Economy in Metropoolregio Rotterdam-Den Haag	Acteert op pilotniveau, op gemeentelijk niveau geen vastgesteld beleid (rol van inventariseren en coördineren van initiatieven en economisch onderzoek), en regionaal niveau
Gemeente Den Haag	Smart City aanpak	Acteert op pilotniveau gebaseerd op gemeentelijk (vastgesteld) actiegericht beleidskader. Neemt deel in Road Map Next Economy. Zeer actief in het opzetten van multi-actor netwerken zoals The Hague Security Delta.
Gemeente Westland	Greenport strategie	Geen specifieke actie op 'digitalisering' of 'smart city'; digitalisering/robotisering is een belangrijk thema voor innovatiebeleid binnen de Greenport Oostland-Westland strategie. (Investerings)strategie is in ontwikkeling in multi-actor netwerk.
Gemeente Delft	Smart City strategie	Al langer beleid om zich te profileren en ontwikkelen als Kennisstad, mede gebaseerd op technologische innovatie i.r.t. Technische Universiteit Delft. In 2015 een strategische verkenning naar Smart City Delft opgeleverd
Gemeente Zoetermeer	ICT-hub onderwijs&werkgelegenheid	Netwerkvorming in de gemeente; accounthouder bij gemeente als aanspreekpunt voor bedrijven. Economisch beleid.
Gemeente Dordrecht	Smart City aanpak	Idee-ontwikkeling voor de Smart City-aanpak is doorlopen. Implementatiefase in concrete pilots en projecten van de gemeente is gaande. Ingebed in de Digitale Stedenagenda.
Gemeente Leiden	Kennisstad	Heeft een volwassen programmastrategie als Kennisstad. Acteert op gebiedsniveau en in netwerken met bedrijven
Gemeente Alphen a/d Rijn	Geen beleid bekend	n.v.t.

Tabel 1 'smart' strategieën in de 100.000+ gemeenten in Zuid-Holland.

Voor dit artikel zetten we in Tabel 1 uiteen welke strategieën welke leunen op technologische innovatie in Zuid-Holland op dit moment te identificeren zijn. Niet elke gemeente gebruikt het label 'smart city' en als zij deze wel gebruiken, loopt de interpretatie sterk uiteen. Opvallend is de regionalisering van de strategie in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag waar een nieuwe regionale economische strategie wordt ontwikkeld i.s.m. de provincie Zuid-Holland onder de naam Roadmap Next Economy (<http://mrdh.nl/roadmap-next-economy>). De intentie daar is om van een eerste ronde van sectorale strategische verhalen en 'pijlers' gebaseerd op het gedachtegoed van Jeremy Rifkin (Third Industrial Revolution; Rifkin, 2011) <http://www.thethirdindustrialrevolution.com/>)

De verschillen tussen gemeenten en regio zijn ook nader te identificeren als we naar de drijfveren gaan kijken. In figuur 2 t/m 4 geven we drie voorbeelden om te illustreren dat (1) er steeds sprake is van een set van drijfveren die met elkaar en specifieke 'kwaliteit' geven aan de initiatieven, (b) dat er specifieke profielen ontstaan die karakteristiek zijn voor dat initiatief, en (c) dat de drijfveren binnen de initiatieven nog nader ingevuld kunnen en zullen worden afhankelijk van de waarden en oordelen over wenselijkheid waarmee de drijfveren worden uitgewerkt. We geven hier drie voorbeelden niet om te vergelijken, maar ook om te illustreren dat het denkkader werkt voor verschillende soorten initiatieven. Een nadere analyse zou nodig zijn om strategieën op hetzelfde schaalniveau met elkaar te vergelijken. Belangrijk om op te merken is dat deze drijfverenanalyse momentopnames betreft. Het zou interessant zijn om te zien of gaandeweg drijfverenprofielen gaan veranderen en welke elementen van de profielen overeind blijven door de tijd heen.

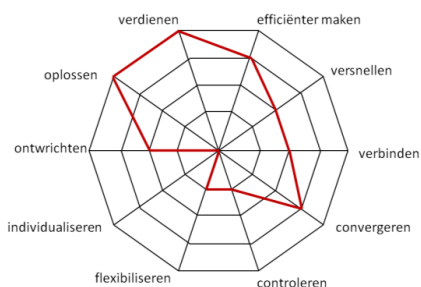


Figuur 2 Analyse van de drijfveren in de Digitale Stedenagenda.



Figuur 3 Analyse van de drijfveren van de Smart City strategie in gemeente Delft

ANALYSE DRIJFVEREN ROADMAP NEXT ECONOMY



Figuur 4 Analyse van de drijfveren binnen de Roadmap Next Economy van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

In de Digitale Stedenagenda is sprake van een brede set aan motieven waarin een efficiëntere overheid lijkt te domineren. Binnen de Digitale Stedenagenda zijn er veel soorten initiatieven en elk van die initiatieven kiest hierbinnen weer een specifiek profiel. Dit bredere profiel is mogelijk karakteristiek voor overheidsprogramma's op nationaal niveau, maar kan ook verklaard worden vanuit de primair technologisch gedreven insteek van het programma: digitalisering *an sich* staat voorop, waarom, hoe en wat wordt decentraal verder uitgewerkt. De vraag 'waarom' wordt op het niveau van het programma niet uitgediept.

In Delft is juist sterk en expliciet gekozen om inhoudelijke, maatschappelijke opgaven centraal te stellen (Gemeente Delft, 2015). Het strategisch document is sterk ingestoken op het ontwikkelen van een integrale aanpak. Technologische interventies volgen letterlijk pas aan het eind van de redeneerlijn van deze verkennende studie voor een ruimtelijk-economische en duurzaamheidsstrategie. De strategie is ook nauwelijks in sectorale termen van economisch, ruimtelijk of sociaal in te delen, maar zoekt echt naar dwarsverbanden. Uiteindelijk ligt er een teneur aan ten grondslag van het efficiënter organiseren van processen in de gemeente waarbij het oplossen van concrete problemen, maar vooral ook verbinden van gebieden, mensen en oplossingen met elkaar centraal staat.

De Roadmap Next Economy wordt - gebaseerd op de stand van zaken aan het begin van het proces (maart-april 2016) sterk gekarakteriseerd door een combinatie van het oplossen van problemen (economisch en duurzaamheid) terwijl de centrale doelstelling gericht is op waar in de regio in de toekomst het geld mee wordt verdiend. Technologische innovatie wordt daarin als drager en driver gezien. Door 'transitiepaden' te definiëren wordt gedurende het proces een poging gedaan om oplossingen met elkaar samen te gaan laten lopen en de samenhang binnen de Metropoolregio te versterken in een proces dat convergentie genoemd kan worden. Opvallend is het verschil in drijfveren tussen Delft en de regio. Het vermoeden bestaat dat bij doorontwikkeling bij gemeente en in de regio de profielen van de drijfveren dicht tegen elkaar aan zullen kruipen.

Netwerkvorming en technologische innovatie

Eén van de dingen die naar voren komt in digitale of smart city strategieën is dat het niet alleen inhoudelijke strategieën betreft. Er is een governance-vraagstuk in verweven. Gerelateerd aan de inhoudelijke strategieën worden er beleids- en sectornetwerken ontwikkeld, welke ook veelal met

subsidies worden gestimuleerd. Het vermoeden is dat hiermee een nieuw 'regime' aan het ontstaan is, waarmee elementen van het discours dat rond 2010 in Nederland momentum kreeg zich waarschijnlijk ook gaat stabiliseren en institutionaliseren in de komende jaren.

Als voorbeeld doen we hier een poging om dat te illustreren in Zuid-Holland. Een van de opvallende ontwikkelingen is dat er een institutionele structuur aan het ontstaan is die op meerdere niveaus werk die elkaar onderling versterken. Er is een complex netwerk ontstaan dat niet alleen verticaal ((inter)nationaal-regionaal-lokaal) werkt, maar ook dwarsverbindingen tussen sectoren tot stand begint te brengen. Dit kan een aanwijzing zijn voor een stabilisatie in een nieuwe constellatie die oude sectorale structuren en verhoudingen tussen overheden tegelijkertijd onder druk zet.

We identificeren hier vijf niveaus van hernieuwde institutionalisering

1. **niveau van lokale verbanden: field labs.** In de Zuidelijke Randstad worden door gezamenlijke overheden en economische clusternetwerken momenteel investeringen gedaan in field labs. Het gaat om ongeveer 15 concrete initiatieven met locatie en concrete investeringen en samenwerkingsverbanden. Er is sprake van verschillende stadia van volwassenheid. De field labs worden vaak gecoördineerd vanuit Innovation Quarter (zie hieronder).
2. **niveau van regionale samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen: Innovation Quarter.** InnovationQuarter is de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor Zuid-Holland waarin Rijksoverheid, provincie, regio en gemeenten samen met kennisinstellingen en bedrijfsleven gezamenlijk investeren en coördineren. Zij financieren vernieuwende en snelgroeiende bedrijven, assisteren buitenlandse ondernemingen bij het vestigen in Zuid-Holland en organiseren samenwerking tussen innovatieve ondernemers, kennisinstellingen en de overheid. Het doel is om Zuid-Holland tot één van de meest innovatieve regio's van Europa te ontwikkelen. (<http://www.innovationquarter.nl/>)
3. **niveau van clusternetwerken.** Een van de ontwikkelingen qua institutionalisering betreft de brede opkomst van clusternetwerken, zoals Medical Delta, Maritieme cluster, The Hague Security Delta en Smart Industry. Sinds enkele jaren bestaat er in Zuid-Holland een subsidieregeling om op verschillende niveaus tot versterkte samenwerking in en tussen economische clusters te komen. De documenten die in het kader van de Roadmap Next Economy vanuit het perspectief van deze clusters zijn ontwikkeld, duiden op een sterk op technologische innovatie georiënteerde toekomststrategie binnen het bedrijfsleven: men heeft hoge verwachtingen van digitalisering en robotisering binnen bedrijfsprocessen en voor samenwerking binnen clusters in ketens.
4. **niveau van strategievorming, met name Road Map Next Economy en investeringsstrategie Zuidelijke Randstad.** Op regionaal niveau wordt - na een periode waarin rondom de totstandkoming van de metropoolregio na opheffing van regionale verbanden in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR+) ook intensief samengewerkt op strategisch niveau. Voortbouwend op eerdere economische strategie (Economische Agenda Zuidvleugel en Gebiedsagenda Zuidvleugel) lopen er in 2016 verschillende trajecten die directe samenwerking gestalte geven. Het meest prominente is de Roadmap Next Economy, waar tegelijkertijd, mede i.r.t. het Rijk uiteindelijk een investeringsstrategie voor de Zuidelijke Randstad uit voort moet vloeien. De samenwerking is daarmee niet alleen meer papier, maar de samenwerking tussen mensen op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Ook de recente oprichting van Economische Programmaraad Zuidvleugel speelt daarin een belangrijke samensmedende rol.

5. **nationaal niveau van kennisontwikkeling, regelgeving en beleid: digitale Stedenagenda en nationale omgevingsbeleid.** Hoewel onduidelijk is hoe het doorwerkt in versterking van de regionale netwerken is er wel degelijk sprake van een basisinfrastructuur van beleidsnetwerken op nationaal niveau. Rondom het Omgevingsbeleid is sprake van een - noodgedwongen - hernieuwde samenwerking tussen Rijk en regio. Digitalisering van het omgevingsbeleid is een sterke 'driver' om technologie een centrale rol te geven. Daarnaast is 'anticiperen op technologische innovatie' ook benoemd als een van de 'onvermijdelijke opgaven' voor het omgevingsbeleid van het Rijk. Regionale partijen benadrukken daarbij het belang van het doorbreken van de verkokering tussen Rijksdepartementen. De Digitale Stedenagenda is daarin een - waarschijnlijk tijdelijk - programma dat inzet op kennisuitwisseling en facilitering van gemeenten en regio's

Conclusie en discussie

Doel van dit artikel was om inzicht te ontwikkelen of er sprake is van de opkomst van een nieuw robuust stelsel van beleid en strategie rondom de integratie van nieuwe technologie in economische en ruimtelijk beleid en, zo ja, hoe dat eruit ziet en waaromheen dat draait. Wij hebben willen laten zien dat er een veelheid van drijfveren is waaromheen economische en ruimtelijke strategieën draaien voor zover deze zich richten op de ontwikkeling en inzet van nieuwe technologie als onderdeel van die strategie, met name digitalisering en robotisering. Technologie als onderdeel van overheidsstrategie én bedrijfsstrategie begint diep dor te dringen in de kern ervan. De drijfveren lopen tegelijkertijd nog sterk uiteen. We hebben deze in dit artikel echter nog niet in detail kunnen onderzoeken. We denken dat het belangrijk is om nader vergelijkend onderzoek te doen tussen clusterstrategieën in termen van hun drijfveren, evenals een vergelijking tussen gemeenten en regio's wat betreft hun drijfveren. Met name om te komen tot sterke, samenhangende strategieën is dat van belang, maar ook om goed te identificeren of er geen belangrijke maatschappelijke vraagstukken van de haak vallen bij een (te) sterke focus op technologische innovatie als leidend principe voor ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Zijn er dan nog witte vlekken in het debat rondom Smart Cities? Zeker. De inzet en ontwikkeling van technologie lijkt nog sterk een *raison d'être* op zichzelf binnen economische strategie. Er is nog weinig studie en onderzoek gedaan naar de implicaties en invloed van het omarmen van nieuwe informatie- en communicatietechnologie, van nieuwe controlesystemen, van innovatie die drijft op de generatie en handling van grote datastromen. Deze implicaties zijn zowel te verwachten in termen van economische structuur, ruimtelijke inrichting als sociaal. Voor economische structuur is het de vraag of de huidige innovaties niet teveel systeemversterkend werken, als de belangrijkste richting voor strategie is om een transitie te weeg te brengen. Met name in de transitie naar een circulaire economie is het de vraag of de huidige inzet 'disruptief' genoeg is. Ook is het de vraag of er wel genoeg wordt ingezet op dwarsverbanden. De opkomst van nieuwe clusternetwerken duidt op een richting die uitgaat van een geleidelijk overgang van sectorale kokers naar op ketens gerichte samenwerking tussen bedrijven en overheden. Meer inzicht in mogelijke winnaars en verliezers is echt nodig. Zeker als mogelijke 'verliezers' wel hindermacht hebben voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.

Voor de impact op ruimtelijke inrichting kunnen we kort zijn. Daarover is nog nauwelijks iets bekend. De enige verkenning die heeft plaatsgevonden richtte zich tot nu toe op de ruimtelijke impact van 'smart industry' (Lekkerkerker & Wagemakers, 2015). Andere studies blijven te globaal of zijn

simplistisch in het volgen van een 'nieuwe' ruimtevraag van logistiek en distributie, terwijl de fundamentele vraag van het afwegen van ruimtelijke belangen niet wordt gesteld. Ook worden er nog veel speculaties geuit over de ruimtewinst die technologie kan opleveren, welke volledig niet onderbouwd zijn. Hier is echt sprake van een kennislacune.

Ten aanzien van sociale implicaties begint er sinds 2015 een uitgebreide stroom publicaties op gang te komen die zich richt op de gevolgen van robotisering en digitalisering voor de arbeidsmarkt. Een van de zorgen met betrekking tot die literatuur is dat het veelal macro-economische studies betreffen die weinig handvatten geven voor regionale strategie of anticipatie op ontwikkelingen. Ook is de focus op arbeidsmarkt wel erg eenzijdig. Studies als van NESTA in Groot-Brittannië zijn er in Nederland nauwelijks gedaan, behalve wellicht het actieonderzoek Martijn de Waal en gelieerde onderzoekers. Ook zijn er nog zoveel onzekerheden dat er wel wordt gezegd dat economen het er vooral over eens zijn dat ze niet weten hoe robotisering en digitalisering uitpakt voor de arbeidsmarkt.

Binnen de provincie Zuid-Holland zijn we in 2016 vanuit de constatering dat deze lacunes bestaan van start gegaan met verkennend onderzoek naar de maatschappelijke invloed van nieuwe technologie (MINT) in Zuid-Holland. Dit wordt een eerste studie naar de regionale impact van technologische ontwikkelingen. We beogen handvatten te ontwikkelen om om te gaan met de onzekerheden, maar tegelijk ook concreet duiding te geven van de mogelijke implicaties van technologische ontwikkeling. Kreijveld (2016) en Korsten en Van EST (2016) hebben ons voor de start van dat onderzoek al een goede waarschuwing gegeven: technologie is niet iets wat je overkomt. Er zijn als overheden i het publieke belang fundamentele keuzes te maken welke kant het opgaat met technologische innovatie en met hoe dat samenloopt met maatschappelijke verandering op economisch, ruimtelijk en sociaal gebied. De technologische en maatschappelijke ontwikkeling zijn 'programmeerbaar'. Dan moeten we wel weten wat we willen.

Referenties

- Bois, P. de, D. Koe, C. Oosterwijk, . Stok en W. Verbaan, red. 2015, Smart Cities - Hoe Slim kan een stad zijn? Leiden, Sinds 1883 Uitgevers.
- Dupuy, G., J. van Schaick (red) & I.T. Klaasen (red) , 2008, Urban Networks, Network Urbanism. Amsterdam, Technepress
- Drewe, P. (2000). ICT and Urban Form. Urban Planning and Design - Off the beaten track. Report for the Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening. Delft, Technische Universiteit Delft.
- Elissen, S. & J. van Schaick, 2016, Interviews MINT. Den Haag, Provincie Zuid-Holland.
- Est, R. van & L.Kool, 2015, Werken aan de Robotsamenleving. Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid. Den Haag, Rathenau Instituut.
- Geertman, S., J.Ferreira Jr., R. Goodspeed & J.Stillwell, red., 2016, Planning Support Systems and Smart Cities. Springer Publishers.
- Hajer, M. & T. Dassen 2014, Smart About Cities - Visualising the Challenges of 21st Century Urbanism. Rotterdam: 010 Publishers.
- Hollands, R.G., 2008, Will The Real Smart City Please Stand Up. City, Vol. 12, Issue 3, pp 20 – 48
- Gemeente Delft, 2016, Delft Smart City. Delft, Gemeente Delft.
- http://www.delft.nl/Bedrijven/Stad_van_innovatie/Delft_Smart_City
- Graham, S. & S. Marvin, 1996, Telecommunications and the City. London, Routledge.
- Graham, S. & S. Marvin, 2001, Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition. London, Routledge

ING, 2015, Hightech Meets Business. De economische impact van technologie voor sectoren, organisaties en mensen. Amsterdam, ING.

Korsten, J. & R. van Est, 2016, Knap kantelen - Historisch perspectief op de rol van technologie in diverse economische sectoren in Zuid-Holland. Essay voor het MINT-project. Den Haag, Provincie Zuid-Holland.

Lekkerkerker, J. & A. Wagemakers, red, 2015, Pamflet: Ruimte voor Smart Industry. Arnhem, Ruimtevolk.

Ministerie Infrastructuur & Milieu, 2015, Smart Cities krant. Den Haag, Ministerie Infrastructuur & Milieu. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/01/22/smart-cities-krant>

Kreijveld, M. 2016, De Maatschappelijke Impact van technologische Ontwikkelingen op Zuid-Holland. Essay voor het MINT-project. Den Haag: Provincie Zuid-Holland

Morozov, E, 2011 The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom

Morozov, E, 2013a, To Save Everything, Click Here

Morozov, E, 2013b, Is smart making us dumb?. Wall Street Journal - updated 23 februari 2013. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324503204578318462215991802>

NESTA, 2015, Rethinking Smart Cities from the Ground Up. London, NESTA. http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/rethinking_smart_cities_from_the_ground_up_2015.pdf

Provincie Zuid/Holland, 2016, Factsheet MINT / Vraagstelling onderzoek maatschappelijke invloed in Zuid/Holland naar nieuwe technologie: <http://www.zuid-holland.nl/overons/toekomstagenda/mint/>

Rifkin, J., 2011, The Third Industrial Revolution. New York, Palgrave MacMillan

<http://www.thethirdindustrialrevolution.com/>

Schaick, J. van, 2011, Timespace matters. Exploring the Gap between Knowing About Activity Patterns of People and Knowing how to design and plan urban areas and regions. PhD Thesis. Delft, Delft University of Technology.

Townsend, A, (2013) SMART CITIES. Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia. W.W. Norton & Co, New York.

Waal, M. de (2012) De Stad als Interface. Proefschrift. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Went, R, M. Kremer & A. Knottnerus (red.), 2015, De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk. WRR Verkenning 31. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

Aanvullende websites geraadpleegd maart-april 2016

Ajuntament Barcelona (jaar onbekend) Website BCN Smart City. <http://smartcity.bcn.cat/en/bcn-smart-city.html>

Gemeente Amsterdam (jaar onbekend) Website Amsterdam Smart City. <http://amsterdamsmartcity.com/>

Kennis Brabant (jaar onbekend) Dossier Slim Brabant; website <http://brabantkennis.nl/category/dossiers/slimbrabant>

De territoriale monitors

Instrumenten ten dienste van de hele Brusselse samenleving

Rien van de Wall *

Stellingen

De ruimtelijke planner is, als verbindende actor in een sector gekenmerkt door een gefragmenteerd beleid, goed geplaatst om op een aantal uitdagingen binnen deze sector een antwoord te bieden.

De territoriale monitors, zoals opgevat door het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling, kunnen gezien worden als een ‘medicijn’ tegen verkokering binnen de overheid.

Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ADT-ATO.brussels)
BIP
Koningsstraat 2-4
B-1000 Brussel
rvandewall@ato.irisnet.be

* Met de medewerking van Annabelle Guérin, Emilie Hanson, Julie Lumen en Frédéric Raynaud.

De territoriale monitors

Instrumenten ten dienste van de hele Brusselse samenleving

Het aanbod van en de vraag naar een aantal voorzieningen en diensten aan de gemeenschap in kaart brengen. Dat is het doel van de territoriale monitors, een van de beleidsinstrumenten die sinds een vijftal jaar tot stand komen in de schoot van het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De monitors spelen in op de behoefte aan kennis over de situering, de omvang en het gebruik van deze voorzieningen. In 2012 werd de monitor van het schoolaanbod gelanceerd met als doel de noodzakelijke capaciteitsuitbreiding van de onderwijsnetten te coördineren en te ondersteunen. De monitor van culturele voorzieningen, in opmaak sinds eind 2014, staat dan weer ten dienste van het beleid ter verbetering van de toegang tot cultuur en van de culturele uitstraling van het Gewest. Door hun thematische en gebiedsdekkende karakter fungeren de territoriale monitors niet enkel als tools voor het ruimtelijk beleid. Zij worden zo opgevat, dat ze in grote mate tegemoetkomen aan een aantal verzuchtingen en behoeften die leven binnen de betreffende sectoren.

In voorliggende paper worden de territoriale monitors geplaatst binnen het kader van de opbouw van kennis over het grondgebied. Vervolgens lichten we de totstandkoming van de twee monitors toe, met bijzondere aandacht voor de veelvuldige manieren waarop het ATO binnen deze processen aan ‘verruiming’ deed en doet. Tenslotte wordt beknopt ingegaan op andere verbanden waarin het ATO zich inschakelt om te komen tot een intensievere kennisuitwisseling en -deling.

1 Opbouw van territoriale kennis

Het ontwikkelen en beheren van de monitors, die het onderwerp vormen van deze paper, is in handen van het Departement Territoriale kennis van het ATO. Het ATO is in 2008 door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgericht als vzw (vereniging zonder winstbejag) om op de uitdagingen van het Gewest inzake ruimtelijke ontwikkeling en stadsvernieuwing een adequaat antwoord te kunnen bieden.⁴ De hoofdopdrachten van het agentschap zijn het opbouwen en delen van de kennis over de stad enerzijds en het voorbereiden, begeleiden en coördineren van stadsontwikkelingsprojecten anderzijds. De werkzaamheden van het Departement Territoriale kennis worden dan ook in grote mate ingegeven door de beleidskeuzes van het Gewest, in het bijzonder deze met betrekking tot de ontwikkeling van de in verschillende beleidsplannen aangeduide ‘strategische zones’.

De twee belangrijkste producten die het Departement Territoriale kennis vandaag oplevert, zijn de territoriale diagnoses en de monitors. Een territoriale diagnose vormt steeds onderdeel van een proces van stadsontwikkeling of -vernieuwing: een ruimtelijke analyse van de bestaande feitelijke en juridische toestand van het projectgebied en zijn (onmiddellijke) omgeving is de eerste stap om tot een onderbouwd programma te komen. Het Gewest beschouwt een stadsproject immers steeds als een kans om in de te ontwikkelen of te vernieuwen zone een antwoord te geven op de actuele uitdagingen en behoeften van de omliggende wijken of van het ruimere metropolitane gebied. Voor de uitvoering van een territoriale diagnose heeft het Departement inmiddels een methodologie op punt gesteld, die

⁴ In de loop van 2016 gaat het agentschap op in het Brussels Planningsbureau.

toelaat om in functie van de opdracht en de specificiteit van het gebied de benodigde kennis te verzamelen. Het Departement wil tijdens en na het ontwikkelings- of stadsvernieuingsproces de vinger aan de pols houden door op geregelde tijdstippen een update van de diagnose uit te voeren.

De monitors zijn thematisch en gebiedsdekkend opgevat. Dit maakt het mogelijk om ze op verschillende manieren in de beleidsvoorbereiding in te zetten. Vooreerst vormen ze een van de bronnen voor de territoriale diagnoses. Er kan voor een bepaalde perimeter een uittreksel uit de monitors gemaakt worden, die meteen een actueel zicht biedt op de aanwezige voorzieningen en hun karakteristieken, zoals capaciteit, doelpubliek en uitstraling.

Ten tweede kunnen de monitors ook rechtstreeks als beleidsinstrument aangewend worden. Het ruimtelijk beleid kan aan actuele en/of verwachte mismatches tussen vraag en aanbod, gedetecteerd na analyse van de gegevens in de monitor, remediëren bij het vaststellen van programma's voor stads- en wijkvernieuwing (bijvoorbeeld de 'duurzame wijkcontracten'⁵).

Er moet natuurlijk niet gewacht worden op stadsprojecten om knelpunten aan te pakken. Aan de hand van analyses van de gemonitorde gegevens, kan ook het sectoraal beleid zijn investeringen gaan oriënteren naar de voorzieningen en de wijken die er het meest nood aan hebben. Door de versnipperde institutionele context is een territoriale visie op de in Brussel aanwezige voorzieningen, over de bevoegdheidsniveaus en taalgemeenschappen heen, vaak onbestaande. Het Brussels Gewest is de geëigende structuur om zo'n territoriale visie uit te werken. Het is bevoegd voor de ruimtelijke ontwikkeling en bekleedt ten aanzien van het gros van de voorzieningen en diensten aan de bevolking bovendien een verbindende positie, daar het geen beleid kan voeren inzake persoonsgebonden aangelegenheden.⁶

Tot slot kunnen de monitors zo geconcipieerd worden, dat zij ook ten dienste staan van het middenveld. Er kan een win-win tot stand komen. De overheid heeft het verenigingsleven en de andere actoren op het terrein nodig om de kennis op te bouwen, waarmee beleid gevoerd kan worden. Maar opdat de actoren in dit proces meestappen, moet de monitor hun ook een en ander te bieden hebben.

Het idee om de gemeenschapsvoorzieningen in Brussel te monitoren moet worden gekaderd in de context van de bevolkingsexplosie die het Brussels Gewest sinds een tiental jaar doormaakt. Dit gegeven stelt enorme uitdagingen aan de huisvesting, aan de openbare ruimte, maar ook aan de (basis)voorzieningen. Bij de opmaak van het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO), een proces dat startte in 2009, kwam het detecteren van de behoeften inzake een aantal specifieke voorzieningen al gauw naar voor als een beleidsprioriteit. Voorts is de 'buurtstad', waarin

⁵ Een duurzaam wijkcontract is een actieplan, afgesloten tussen het Brussels Gewest, een gemeente en de inwoners van een (precaire) wijk op het grondgebied van die gemeente voor de duur van vier jaar. Het beoogt de leefkwaliteit in de wijk te verbeteren via een programma van interventies in de openbare ruimte, het woningbestand, het aanbod van buurtvoorzieningen en het sociale en economische weefsel.

⁶ De federale structuur van België maakt een onderscheid tussen Gewesten en Gemeenschappen. De Gewesten oefenen zogenaamde territoriale bevoegdheden uit (economie, mobiliteit, ruimtelijke ordening, leefmilieu...); de Gemeenschappen zijn bevoegd voor persoonsgebonden materies (onderwijs, welzijn, cultuur, sport...). In het tweetalige gebied Brussel kunnen zowel de Franse als de Vlaamse Gemeenschap in totale autonomie beleid voeren binnen hun bevoegdheden.

basisvoorzieningen op wandelafstand van de woning gelegen zijn, in het ontwerp van GPDO een van de leidende concepten.

Aldus kreeg het ATO in 2010 de opdracht om een alomvattend beeld van een reeks gemeenschapsvoorzieningen op het gewestelijk grondgebied op te maken. In 2011 kwam een kwantitatieve *Inventaris van voorzieningen en diensten* tot stand. Deze inventaris gaf een eerste, beperkt inzicht in de ruimtelijke spreiding van een uitgebreide reeks van types van voorzieningen. Met de monitors wil het ATO meer doorgedreven analyses mogelijk maken voor een selectie van voorzieningen. Elke monitor vereist een eigen methodologie, afgestemd op de specifieke aard van en de beleidscontext rond het type voorziening in kwestie.

2 Cases

Het opbouwen van een structurele samenwerking met partners, zowel overheidsinstanties als actoren in het middenveld, is een van de grootste uitdagingen bij de ontwikkeling van een monitor. Twee projecten, de monitor van de vraag naar en het aanbod van schoolplaatsen enerzijds en de monitor van de culturele voorzieningen anderzijds, zijn tot nu toe opgestart en lopende. Zij worden hieronder besproken. In de toekomst kunnen andere monitors ontwikkeld worden in functie van de beleidsprioriteiten.

2.1 De monitor van de vraag naar en het aanbod van schoolplaatsen⁷

2.1.1 Context en doelstellingen

Het moet geen verbazing wekken dat een bevolkingsexplosie zich in eerste instantie laat gevoelen in voorzieningen als scholen en kinderdagverblijven. De behoefte aan het in kaart brengen van de actuele en de te verwachten behoeften inzake schoolplaatsen stond al in 2009 ingeschreven in het regeerakkoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. De Franse en de Vlaamse Gemeenschap, die in Brussel bevoegd zijn voor het aanbieden van onderwijs, kaartten op basis van de ervaringen in 'hun' scholen eenzelfde urgentie aan.

De manier waarop het onderwijs in Brussel georganiseerd wordt, is bijzonder complex. In één stadsgewest (met een oppervlakte van 161 km²) zijn twee Gemeenschappen actief, die beleid voeren voor drie onderwijsnetten (het gemeenschapsonderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs). Die netten organiseren zowel kleuter-, basis- als secundair onderwijs. Gevolg van deze fragmentatie: een globaal zicht op de behoeften van de stadsbevolking inzake onderwijs was lange tijd onbestaande.

Overeenkomstig het regeerakkoord gaf de Brusselse regering het ATO in 2010 de opdracht om de toestand van de schoolplaatsen verder uit te spitten. De monitor van de vraag naar en het aanbod van schoolplaatsen heeft tot doel bestaande en verwachte mismatches tussen deze vraag en dit aanbod in het Brussels Gewest te detecteren en via deze kennis de realisatie van schoolinfrastructuur te

⁷ Aanvankelijk de 'monitor van het schoolaanbod' genoemd.

oriënteren naar de wijken die er het meest behoefte aan (zullen) hebben. De monitor is het eerste instrument dat op een horizontale manier de situatie met betrekking tot de scholen analyseert.

2.1.2 Methodiek en ervaringen

De monitor kwam tot stand in drie fasen. In elk van deze fasen werkte het ATO samen met verschillende actoren in de onderwijssector.⁸

Van bij het begin werd beslist om voor de analyse van het kleuter- en basisonderwijs op schaal van de wijken te werken. Dit was een andere nieuwigheid van de monitor; tot dan toe was de gemeente de courante schaal waarop berekeningen gebeurden. Het grondgebied van de Brusselse gemeenten komt echter vaak niet overeen met het functioneren van de stad en de sociale, economische en culturele identiteiten van de stadsdelen. Om hieraan te verhelpen, heeft de voorganger van het ATO in 2007 ‘wijken’ afgebakend op basis van geografische en demografische realiteiten en los van de bestuurlijke organisatie van het Gewest. Sindsdien houdt het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) op deze schaal tal van statistieken bij.⁹ Om deze redenen en vanuit de filosofie van de ‘buurtstad’ (cf. supra) heeft het ATO gekozen voor een analyse op schaal van de wijken.

Fase 1: Wijken met een tekort aan schoolplaatsen vaststellen en een prioritaire investeringszone afbakenen

De eerste fase startte met een actualisering van de *Inventaris* uit 2010. De bestaande schoolinfrastructuur werd op kaart uitgezet, ditmaal niet louter de vestigingen, zoals in de *Inventaris*, maar het in de scholen aanwezige aantal plaatsen. Deze informatie werd verkregen via de gemeenten en de subsidiërende overheden.

Het aanbod van schoolplaatsen per wijk werd vervolgens geconfronteerd met de vraagzijde, d.i. het aantal kinderen op schoolgaande leeftijd in de wijk op het moment van de analyse alsook naar 2020 toe. Zo konden gemakkelijk de wijken met een bestaand of voorzien deficit aan schoolplaatsen¹⁰ aangeduid worden. Ook deze tekorten werden in kaart gebracht voor zowel kleuter-, basis- als secundair onderwijs (dit laatste niveau weliswaar op schaal van de gemeenten, gezien het ruimere geografische bereik van deze voorzieningen). De demografische gegevens ontleende het ATO aan het BISA; de voorspellingen naar 2020 op schaal van de wijken werden door een studiebureau berekend op basis van schattingen van het BISA voor de gemeenten. Het ATO liet de methode voor het berekenen van de tekorten en overschotten ook door het BISA valideren.

⁸ De methodiek wordt uitvoerig toegelicht in twee rapporten, beide te raadplegen op de website van het ATO:

- ADT-ATO, *Oriëntatienota voor de planning van basis- en secundaire scholen*, Brussel, november 2012.
- ADT-ATO, *Opvolging van de planning van de schoolvoorzieningen. Gebiedsanalyse en plaatselijke problematieken*, Brussel, februari 2014.

⁹ Sinds de ‘Wijkmonitoring’ is overgedragen aan het BISA, staat deze instelling in voor het beheer en de verdere uitbouw van het instrument. De statistieken van de Wijkmonitoring zijn te raadplegen op de website <https://wijkmonitoring.irisnet.be>.

¹⁰ De berekende tekorten zijn degene die werkelijkheid zouden worden, indien vanaf het moment van analyse geen bijkomende schoolplaatsen gerealiseerd zouden worden, m.a.w. een nulsценario.

Tenslotte bakende het ATO op basis van deze analyse een prioritaire investeringszone af, waarin de wijken met de grootste tekorten werden opgenomen. Voor 2020 werd een ruimere prioritaire investeringszone gedefinieerd, vanuit het streven naar een evenwicht op gewestelijk niveau.¹¹ Gezien de anno 2016 nog steeds nijpende situatie wordt voorts nog met de prioritaire investeringszone op basis van de bestaande toestand voortgewerkt. Het ATO overhandigde de volledige analyse aan de bevoegde overheden.

Fase 2: Een database van de projecten aanleggen

Inmiddels hadden de bevoegde overheden, gezien de urgentie, meerdere programma's opgestart voor de creatie van schoolplaatsen. In een tweede fase heeft het ATO een database van deze investeringsprojecten aangelegd, die vervolgens op kaart zijn uitgezet. Voor elk project bevat de database het aantal gecreëerde plaatsen, de wijk waarin het project gerealiseerd wordt en de opleveringsdatum, naast andere relevante gegevens. De informatie is afkomstig van verschillende bronnen: de subsidiërende overheden, de onderwijsaanbieders, de gemeenten en de administraties bevoegd voor het behandelen van de stedenbouwkundige vergunningen. Afhankelijk van het project kan één en dezelfde instelling meerdere van deze rollen vervullen. Het ATO werd en wordt zeer regelmatig geconfronteerd met cijfers die elkaar tegenspreken, bijvoorbeeld over het aantal plaatsen dat in het project voorzien wordt. Tot de uitreiking van de stedenbouwkundige vergunning kunnen de projecten immers frequent wijzigen. Om over actuele en correcte cijfers te beschikken, is een goede opvolging van de projecten onontbeerlijk. Aanvankelijk liep de uitwisseling van gegevens over deze projecten met de bevoegde overheden niet steeds van een leien dakje. Nu er structurele contacten bestaan, gebeurt dit eenvoudiger.

Parallel aan de uitbouw van de database van projecten heeft het ATO de 19 Brusselse gemeenten ontmoet. Deze beschikken over een grondige terreinkennis, waaraan de ingezamelde en berekende cijfers werden afgetoetst. De gemeenten hebben niet de gewoonte om op schaal van de wijken te werken. Dit vergde van hen een perspectiefwijziging. Over het algemeen werd de analyse er positief onthaald. Tegelijk werd bij de gemeenten gepeild naar problemen van niet-kwantitatieve aard inzake de schoolvoorzieningen. Deze rondvraag bracht bijkomende aandachtspunten naar boven.¹² Inmiddels heeft het Gewest op het merendeel ervan een antwoord geboden.

Fase 3: Monitoren en vervolg

De kwantitatieve informatie wordt sinds 2013 op maandelijks basis bijgewerkt. Ook het confronteren van de behoeften met de projecten is een routineopdracht van het ATO geworden. Het Brussels Gewest heeft in 2014 een schoolfacilitator aangeworven om de realisatie van nieuwe schoolinfrastructuur te vergemakkelijken, overheden en initiatiefnemers met elkaar in contact te brengen en de vinger aan de pols te houden. De schoolfacilitator heeft een dienst uitgebouwd, die nauw samenwerkt met het Departement Territoriale kennis van het ATO.

¹¹ Het realiseren van alle nodige extra schoolplaatsen in de deficitaire wijken zou in de toekomst tekorten kunnen veroorzaken in wijken die vandaag buiten de prioritaire investeringszone liggen. Dit zou geen duurzame oplossing zijn voor de capaciteitsproblematiek in het onderwijs.

¹² Zo moet er een duidelijker zicht komen op de wisselwerking met het Vlaamse en Waalse ommeland. Voorts vragen het structurele gebrek aan leerkrachten in de verschillende onderwijsnetten en de integratie van de school in de wijk om aandacht. Tot slot moet ook de situatie in het secundair onderwijs grondiger geanalyseerd worden.

In 2015 zijn Gewest en Gemeenschappen samen tot een aantal engagementen gekomen, die ze hebben opgenomen in een ‘Brussels programma voor het onderwijs’ met het jaar 2025 als horizon. Vandaag staat de schoolfacilitator in contact met alle actoren in het onderwijs in Brussel.¹³ De monitor draait op kruissnelheid en brengt vraag en aanbod kwantitatief in beeld. Hij wordt ingezet bij het programmeren van de strategische zones. Op aanvraag bezorgt het ATO aan initiatiefnemers een stand van zaken met betrekking tot het aanbod van en de vraag naar schoolplaatsen in één of meerdere Brusselse wijken. En aan de hand van het ‘kadaster van beschikbaar vastgoed’, een ander instrument ontwikkeld door het Departement Territoriale kennis, kan worden nagegaan welke terreinen en/of gebouwen geschikt zijn voor het realiseren van scholen. Op die manier helpt het ATO initiatiefnemers direct bij de scholenbouw.

2.2 De monitor van culturele voorzieningen

2.2.1 Context en doelstellingen

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt over een groot en divers cultureel kapitaal. Dit is niet alleen een belangrijke troef voor de lokale en internationale uitstraling van de stad, maar ook voor haar sociale en economische ontwikkeling. Culturele voorzieningen bieden ruimte om artistieke creaties vorm te geven en aan een publiek voor te stellen. Ze faciliteren de oprichting van bedrijven in de creatieve en culturele sector. Ze geven de lokale bevolking de mogelijkheid om zich te ontplooiën en dragen bij aan het samenleven in de wijken.

Culturele praktijken worden in Brussel sterk getekend door de historisch gegroeide sociaal-ruimtelijke dichotomie. De historische volkswijken in de Kanaalzone zijn erg multicultureel samengesteld, maar huisvesten een bovengemiddeld kansarme en precaire bevolking. Hun toegang tot de arbeidsmarkt, maar ook tot het cultuuraanbod is beperkt. Sommige individuen nemen niet deel aan de stedelijke samenleving, ja keren zich er zelfs van af. Grote culturele instellingen met (inter)nationale uitstraling hebben zich in de voorbije eeuwen en decennia gevestigd in de oostelijke, hoger gelegen wijken. De cultuurconsumptie van de bevolking in dit deel van de stad is groter.

Net zoals onderwijs is het cultuurbeleid in het federale België een bevoegdheid van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap (behoudens enkele grote instellingen die nog onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid vallen¹⁴). Om aanspraak te maken op subsidiëring, moeten verenigingen en instellingen zich bekennen tot de ene of de andere Gemeenschap. Nadat Brussel in 2000 culturele hoofdstad van Europa geweest was, begon het artistieke middenveld zich los van de institutionele schotten te organiseren. Sindsdien vinden elk jaar artistieke festivals plaats over de taal- en gemeenschapsgrenzen heen en zijn culturele instellingen tot structurele samenwerkingsverbanden gekomen.

¹³ Meer informatie over de werking van de dienst Schoolfacilitator is terug te vinden op <http://www.adt-ato.brussels/nl/school-infrastructuur>.

¹⁴ Het betreft onder andere een aantal nationale musea, de Nationale Bibliotheek en het Rijksarchief.

De kunstensector richtte twee overlegplatformen op, het Brussels Kunstenoverleg (BKO, 2002) en het Réseau des Arts à Bruxelles (RAB, 2004), die nauw met elkaar samenwerken. Zij schreven in 2009 een gezamenlijk *Cultuurplan voor Brussel*, waarin ze een reeks grieven aan de overheden formuleerden. Een daarvan was de opmaak van een “gezamenlijke databank die alle artistieke en culturele activiteiten in Brussel verzamelt en in kaart brengt.”¹⁵ Om cultuur als een echte hefboom voor stedelijke ontwikkeling in te zetten, is een globale en ruimtelijke visie nodig, een visie die streeft naar een afstemming van vraag en aanbod en naar een verbeterde toegang tot cultuur voor alle inwoners, ongeacht de wijken waarin ze wonen.

Het Brussels Gewest is niet doof gebleven voor deze vraag. In haar regeerakkoord 2014-2019 heeft de gewestregering de noodzaak van een “territoriale visie op de verspreiding van cultuur” opgenomen.¹⁶ De opmaak van deze visie dient, aldus het regeerakkoord, te gebeuren in nauwe samenwerking met de twee Gemeenschappen. Eind 2014 gaf de regering het ATO de opdracht om een monitor van de culturele voorzieningen in het Gewest op te stellen.

De monitor van de culturele voorzieningen wordt opgevat als een repertorium van alle voorzieningen die plaats bieden aan culturele activiteiten. De doelstelling van de monitor is tweeledig. Enerzijds zal de monitor als beleidsinstrument fungeren voor alle overheden die op het Brussels grondgebied bevoegd zijn voor cultuur. De monitor en de op basis hiervan uitgevoerde analyses zullen objectieve informatie aanleveren. Zo worden voorzieningen gerealiseerd wanneer en waar nodig en worden dubbele of onnodige uitgaven vermeden. Anderzijds zal de monitor ten dienste staan van het culturele middenveld. Professionals in de culturele en de sociaal-culturele sector zullen er gebruik van kunnen maken om bijvoorbeeld samenwerkingen op te zetten of ruimtes te zoeken voor de organisatie van activiteiten.

2.2.2 Methodiek en ervaringen

De monitor wordt in vier fasen verwezenlijkt, die elkaar gedeeltelijk overlappen. In iedere fase werkt het ATO samen met een aantal partners. Anno mei 2016 nadert fase 1 haar einde en is fase 2 lopende.

Fase 1: Typologie van ruimten uitwerken

De diversiteit aan culturele infrastructuur maakt het nodig om een typologie van ruimten op te stellen. Gezien het polyvalente karakter van het gros van deze infrastructuur, heeft het werken met gekende categorieën als musea, theaters, culturele centra etc. weinig zin. De typologie vertrekt vanuit de activiteiten waaraan de ruimten onderdak bieden. Daarnaast zal de monitor gegevens bevatten die van belang zijn voor de territoriale analyse (capaciteit, gebruikers) alsook informatie die de culturele actoren wensen te kennen (algemene technische uitrusting en specifieke uitrusting gerelateerd aan de activiteiten).

Aan de start van het project heeft het ATO onmiddellijk contact gelegd met RAB-BKO. Deze organisaties hadden in het kader van hun *Cultuurplan voor Brussel* (cf. supra) al een basis gelegd voor

¹⁵ RAB-BKO, *Cultuurplan voor Brussel*, Brussel, 2009, 29.

¹⁶ Brusselse Hoofdstedelijke Regering, *Gewestelijke beleidsverklaring*, Brussel, 2014.

een typologie van ruimten. In een werkgroep met RAB-BKO en een aantal andere experts heeft het ATO deze typologie op punt gesteld voor wat de sector van de ‘schone kunsten’ betreft. De culturele sector is echter meer dan het louter artistieke. Het ATO hanteert een brede definitie van cultuur. Ook het sociaal-culturele veld (d.i. de uiteenlopende activiteiten met als doel emancipatie, integratie en gemeenschapsvorming) dient in de typologie te worden opgenomen. Hiervoor werkt het ATO samen met de overheden die sociaal-culturele verenigingen subsidiëren, t.w. de Franse en Vlaamse gemeenschapscommissies.

De beoogde typologie verschilt sterk van de categorieën opgesteld door de subsidiërende overheden. Sommige partners hebben de (begrijpelijke) reflex om in de voor hun gebruikelijke kaders te denken. Dit stelt echter geen onoverkomelijke problemen. Moeilijker is het afbakenen van ‘een culturele voorziening’. Dit probleem stelde zich niet voor de monitor van het schoolaanbod. Enkele voorbeelden tonen de onscherpe grens aan, waarmee het ATO in dit project geconfronteerd wordt:

- Waar trek je bij sociaal-culturele activiteiten de lijn tussen de sociale en de culturele dimensie?
- Wat doe je met cafés waarin optredens plaatsvinden?
- Waar trek je de grens binnen de groep van de feest- en fuifzalen?
- Hoe ga je om met opnamestudio’s en bij uitbreiding de *creative industries*, een volledig commerciële sector?

Fase 2: Voorzieningen inventariseren

Eens de typologie op punt staat, kan worden overgegaan tot het inventariseren van de voorzieningen. Dit gebeurt via verschillende kanalen. In eerste instantie werkt het ATO samen met visit.brussels, het Brussels Agentschap voor Toerisme. Dit agentschap beheert sinds jaren de database agenda.brussels, een dynamisch repertorium van culturele en toeristische evenementen, dat up-to-date wordt gehouden door de organisatoren van de evenementen en/of door de culturele instellingen waar deze evenementen plaatsvinden. De in agenda.brussels geregistreerde locaties geven al een zeer breed overzicht van de in Brussel aanwezige culturele voorzieningen. Aanvullend is er voor de locaties van congressen, colloquia en beurzen de MICE-database (Meetings, Incentives, Conferences, Events), ook in beheer van visit.brussels.

Via contacten met de bevoegde overheden wil het ATO de lijsten afkomstig van visit.brussels vervolledigen. Het betreft voornamelijk kleinschaliger voorzieningen, die op wijkniveau opereren: jeugthuizen, *écoles de devoir* (‘huiswerkscholen’), polyvalente zalen voor wijkverenigingen etc. De gemeenschapscommissies en gemeenten beschikken over lijsten van voorzieningen waaraan zij werkings- en/of projectsubsidies verlenen. Bovendien beschikken de gemeenten over een grote lokale kennis, die toelaat om het overzicht van de op hun grondgebied aanwezige voorzieningen te verifiëren en eventuele hiaten op te vullen.

Bij het gros van de partners wekt het project van de monitor een groot enthousiasme op. Uit de contacten blijkt dat verschillende instanties de intentie hadden om op hun werkerterrein een aan de monitor gelijkaardig project op te zetten, maar er tot hier toe niet de middelen voor gevonden hadden. Het project van de monitor komt duidelijk tegemoet aan een behoefte die leeft binnen het sectoraal beleid. De contacten maken echter ook duidelijk dat er een doordachte communicatie rond het project moet worden opgezet. De netwerken van de gemeenten bieden het ATO alvast de mogelijkheid om een breed publiek van culturele actoren aan te spreken.

Fase 3: Gegevens verzamelen

Het partnerschap met [visit.brussels](#) is ook in deze fase cruciaal. [Agenda.brussels](#) is in de Brusselse culturele wereld vandaag al een begrip. Om redenen van efficiëntie en duurzaamheid – de monitor zal actuele en correcte informatie moeten bevatten – heeft het ATO heeft er in samenspraak met [visit.brussels](#) voor geopteerd om voor het project van de monitor de bestaande database van [agenda.brussels](#) uit te breiden. De ingezamelde gegevens zullen dus deel uitmaken van één en dezelfde database.

Aan de beheerders van culturele voorzieningen, reeds geregistreerd op [agenda.brussels](#), zal een online vragenlijst worden bezorgd, die zij eenmaal per jaar zullen moeten invullen. De vragenlijst kwam tot stand binnen de werkgroep met RAB-BKO en contacten met specialisten zoals de technisch directeurs van culturele instellingen (cf. fase 1). De voorzieningen die nog niet op [agenda.brussels](#) geregistreerd zijn, zullen door het ATO worden aangespoord dit te doen, al geeft dit geen garantie op correcte en actuele informatie. Niet elk type culturele voorziening heeft immers evenveel belang bij het aanleveren van informatie. Hieraan zal verholpen worden door het rechtstreeks contacteren van deze voorzieningen en hun een beperkt aantal vragen te stellen.

Fase 4: Analyseren

Met de ingezamelde gegevens kan het ATO de territoriale analyse aanvatten. Deze analyse moet in eerste instantie inzicht verschaffen in de spreiding van het aanbod aan culturele voorzieningen in al zijn verscheidenheid. Voorts wil de analyse een antwoord geven op vragen zoals: tot welk profiel van gebruikers richt de voorziening zich, of staat de ruimte al dan niet open voor activiteiten van derden?

De gegevens uit de monitor alsook de territoriale analyse zullen ter beschikking staan van de overheden met dewelke het ATO in het project samenwerkt. Slechts op die manier kan de monitor ingezet worden als beleidsondersteunend instrument van het sectoraal beleid.

Fase 5: Evalueren

De monitor is momenteel volop in opbouw. In een eerste periode zal het ATO dus nog veel moeten uittesten en evalueren. Vragen die daarbij gesteld moeten worden, zijn:

- Werkt de manier van bevragen? Wat is de responsgraad? Moeten we op zoek naar andere manieren van gegevensverzameling?
- Zijn de gestelde vragen pertinent voor de analyse?
- Hoe gebruiken andere overheden het instrument? Beantwoordt de monitor aan hun wensen en behoeften?
- Gebruiken culturele professionals de zoekmotor zoals hij door het ATO bedacht werd?

3 Samenwerking met andere kennisproducerende instanties

Het Departement Territoriale kennis van het ATO heeft in de voorbije jaren ook aan andere voorzieningen en diensten aandacht besteed. Tussen 2013 en 2015 nam het het studentenleven in

Brussel onder de loep, waarbij de bestaande voorzieningen in kaart werden gebracht en aan een aantal maatschappelijke tendensen werden afgetoetst. Aanvullend werden studenten en instellingen bevroegd over hun behoeften en wensen.¹⁷ In 2014 heeft het Departement een cartografie gemaakt van het aanbod aan welzijns- en gezondheidsvoorzieningen, waarbij de gegevens werden aangeleverd door sectorale partners als het Centrum voor Maatschappelijke Documentatie en Coördinatie. Het Departement produceert niet altijd zelf de informatie. Het treedt waar nodig op als partner in projecten van andere instanties en voegt eventueel eigen elementen toe. Dit is het geval bij de opmaak van het ‘sportkadaster’, dat alle sportclubs en sportinfrastructuur in het Brussels Gewest inventariseert.

4 Besluit

De territoriale monitors van het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO) laten toe evoluties in het aanbod van en de vraag naar gemeenschapsvoorzieningen te detecteren en in kaart te brengen. Het zijn tools voor het ruimtelijk beleid. Maar daarenboven staan ze ook ten dienste van de hele Brusselse samenleving. Op die manier doet het ruimtelijk beleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zowel inhoudelijk als maatschappelijk en organisatorisch aan ‘verruimen’.

Een monitorproject heeft geen kans op slagen zonder duurzame partnerschappen met de actoren binnen een sector. Een positieve ervaring van gegevensuitwisseling en gezamenlijke kennisopbouw kan slechts tot stand komen wanneer deze actoren de meerwaarde van de monitor inzien, m.a.w. wanneer de monitor een antwoord biedt op uitdagingen die leven in de sector. Het komt erop aan om te zoeken naar gedeelde belangen en win-wins. Door het monitorproject zo vorm te geven dat hij, aanvullend op de strikte doelstellingen van het Gewest, ook aan de wensen van de verschillende partners tegemoet komt, vergroot het draagvlak. In beide cases behandeld in deze paper werd hiermee rekening gehouden: in het kader van de scholenmonitor biedt de gewestelijke schoolfacilitator initiatiefnemers van scholenbouw directe ondersteuning, terwijl de monitor van culturele voorzieningen extra gegevens inzamelt op vraag van de culturele sector. Door eenieders expertise bovendien op het juiste moment in te zetten, wordt de monitor een door alle partners gedragen project. Dat biedt perspectief op eventuele samenwerking in andere projecten en kan tevens de katalysator zijn van samenwerking tussen verschillende (beleids)actoren binnen en tussen sectoren.

De bevoegdheidsverdeling tussen Gewesten en Gemeenschappen maakt het niet eenvoudig om als gewestelijke dienst in de Brusselse context toenadering te zoeken tot sectoren waarvan het beleid grondwettelijk de Gemeenschappen toekomt. Door het gebrek aan actiemiddelen en de afhankelijkheid van gemeenschaps- en gemeentelijke overheden voor wat de beleidsuitvoering betreft, bestaat het risico dat het potentieel van de monitors niet vanaf de start volledig benut wordt.

Het dynamische karakter van de monitor maakt het echter perfect mogelijk om in samenspraak met het sectoraal beleid en/of middenveld verbeteringen aan te brengen, wanneer deze dat wensen. De ervaringen die het ATO tot hier toe heeft opgebouwd met zijn monitorprojecten, lijken in ieder geval aan te geven dat het gewestelijk ruimtelijk beleid goed geplaatst is om in een gefragmenteerd sectoraal beleidslandschap een verbindende rol te spelen.

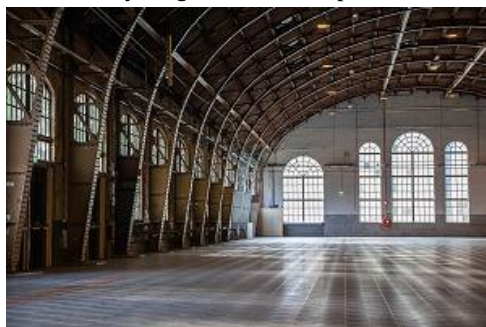
¹⁷ Meer informatie over het onderzoek over het studentenleven is te vinden op <http://www.adt-ato.brussels/nl/territoriale-kennis/studentenleven>.

Excursie

De Spoorzone: een 75 hectare groot gebied midden in de stad, aan het spoor en het station. Hier laten we zien hoe trots we als Tilburg zijn op ons verleden. Hier laten we oud en nieuw, ruig en verfijnd, wonen, werken en leven versmelten. Een gebied dat in trek is. Bij jong en oud, starters en oude rotten, levensgenieters en waaghalzen. Een gebied dat Tilburg als 6e stad van Nederland verder op de kaart zet, juist dankzij een mix die onconventioneel en anders is.



De Spoorzone wordt ontwikkeld op basis van vijf pijlers: trots, toekomst, mix, wow en lef. Woorden die veel zeggen over het gebied, haar bestemming en bewoners. Daarom vindt u ze alle vijf terug op de website van de SPZ013, maar ook in het gebied zelf. Contrastrijk uitgevoerd als De Spoorzone zelf.



Gemeente Tilburg
Gaststad 2016



Correspondentie

Adres

Het algemene correspondentieadres van de Stichting Planologische Discussiedagen is:

Planologische Discussiedagen
t.a.v. Vlaamse Vereniging voor Ruimtelijke Planners (VRP)
Damplein 7
B-2060
Antwerpen

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 (BIC: INGBNL2A) (ING Bank) t.n.v. Stichting Planologische Discussiedagen te Amsterdam.

Het rekeningnummer van de Belgische PlanDag rekening is: BE59 0011 7963 9026 (BIC: GEBABEBB) (BNP-Paribas Fortis) t.n.v. Stichting Planologische Discussiedagen c/o Peter Peeters te Brussel.

PlanDag en de Stichting Planologische Discussiedagen beschikken niet over een BTW-nummer.

Notities

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Notities

This image shows a full page of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for handwriting practice or general writing. There are no margins, text, or other markings on the page.

This image shows a full page of blank handwriting practice paper. It features approximately 28 evenly spaced horizontal grey lines across the entire page, providing a guide for letter height and placement. The background is white, and there are no margins or additional markings.

Notities

This image shows a full page of blank handwriting practice paper. It features approximately 28 evenly spaced horizontal grey lines across the entire page, providing a guide for letter height and placement. The background is white, and there are no margins or additional markings.