

p l a n d a g 2 0 2 4

STORM en STILTE

Bijdragen aan de
PlanDag 2024

Redactie

Geiske Bouma
Lieve Custers
David Dooghe
Bart de Zwart



www.plandag.net

STORM en STILTE

Bijdragen aan de PlanDag 2024

Redactie:

Geiske Bouma

Lieve Custers

David Dooghe

Bart de Zwart

Ons vakgebied bevindt zich in een storm die om stilte vraagt. Doen we nog wel de juiste dingen en doen we de dingen nog juist in onze fysieke leefomgeving? Hoe zorgen we ervoor dat we ondanks de dagelijkse snel, sneller, snelst dynamiek alle belanghebbenden betrekken en oog blijven houden voor trage fysieke processen die we nodig hebben om snelle bouwprocessen te verankeren? Hoe kunnen we opnieuw rustmomenten inbouwen in planprocessen? En welke methoden en instrumenten hebben we hiervoor tot onze beschikking?

Met het thema **Storm en stilte** biedt PlanDag 2024 een moment van rust voor een stormachtige dialoog over de huidige ontwikkelingen in de maatschappij en ons vakgebied. In samenwerking met de Belgische gemeente Zwijndrecht verkennen we het spanningsveld tussen hoog- en laagdynamische aspecten van de fysieke omgeving, planningsprocessen en de samenwerking met stakeholders herontdekken. We gaan op zoek naar manieren waarop we de groeiende turbulente dynamiek moeten en kunnen blijven verbinden met trage bewegingen.

Thema Storm en stilte

Rond het jaar 1930 maakte Albert Plesman, oprichter van de KLM, een vliegtocht boven het westen van Nederland. Hij observeerde een landschap bestaande uit een groot open gebied van weiden en akkers met aan de rand een groot aantal steden. Hij hanteerde hiervoor als eerste het begrip Randstad dat een kleine honderd jaar later nog altijd tot ver buiten Nederland bepalend is om de geografie van Nederland te beschrijven.¹ Eigenlijk is dit best wel vreemd. De Randstad is immers een zeer dynamisch gebied dat de afgelopen eeuw grote veranderingen heeft ondergaan. De bevolking is verdrievoudigd waardoor bestaande steden groeiden en nieuwe steden tot wasdom kwamen. Het netwerk van trekvaarten werd vervangen door een spoornet, later aangevuld met een omvangrijk netwerk van autowegen. De Randstad kreeg stilaan kenmerken van een internationale metropool met snelgroeiende lucht- en zeehavens en snelle spoorverbindingen binnen Noordwest-Europa. En toch zit er ook een vorm van traagheid in deze dynamiek. De stedelijke structuur bouwt nog altijd voort op de steden die zijn ontstaan in de vroege middeleeuwen. Maar ook het open middengebied dat we vandaag het Groene Hart noemen, is onder andere door de specifieke veenbodem relatief bespaard gebleven van verstedelijking. Misschien ontmoedigen de robuuste en laagdynamische fysieke kenmerken van het landschap het bouwen meer dan overheidsbeleid.

Het samengaan van hoog- en laagdynamische processen is niet nieuw in het vakgebied. De ruimtelijke professional kan teruggrijpen naar theoretische kaders. Faludi en Van der Valk (1994)² introduceerden het begrip planning doctrine om zowel het robuust als het flexibel karakter van de concepten Randstad en Groene Hart te duiden. De gedachtenvorming rond planning doctrine was een aanleiding om in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen het concept Vlaamse Ruit

1 Musterd, S. en De Pater, B. (1992). Randstad Holland. Internationaal, regionaal, lokaal. Uitgeverij Van Gorcum, Assen.

2 Faludi, A. en Van der Valk, A. (1994). Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century. The GeoJournal Library, volume 28: Springer Science Business Media.

te introduceren (Albrechts, 1998)³. Een vraag is in hoeverre het ontbreken van een robuuste laagdynamische fysische onderlegger ertoe heeft bijgedragen dat het concept Vlaamse Ruit minder succesvol is geworden dan het concept Randstad / Groene Hart. In de theorie heeft de doctrine plaatsgemaakt voor het meer actiegericht kathedraalbouwers waarmee bijvoorbeeld verwezen wordt naar programma's die decennialang lopen zoals het Sigmaplan (als reactie op de overstromingen in Vlaanderen van 1976) of Ruimte voor de Rivier (als reactie op de overstromingen in Nederland van 1996 en heeft deze winter succesvol zijn nut bewezen). Ook hier gaat het om een robuust basisconcept dat ruimte laat voor zowel lokaal maatwerk als voor wijzigingen in de context.

Het verhaal van de Randstad en de voorbeelden van decennialang lopende programma's lijken verwijderd van de dagelijkse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk waarin het spanningsveld tussen hoog- en laagdynamische processen groeit. Als ruimtelijke professionals lijken we vandaag steeds vaker gevangen in een turbulente storm. De samenleving of internationale afspraken vragen actie en in no time moeten we onder andere nieuwe woningen in stadswijken bouwen, dorpskernen leefbaar houden, nieuwe energienetten aanleggen, de publieke ruimte klimaatbestendig inrichten, nieuwe bossen aanplanten en de inname van open ruimte beperken. Er moet veel gebeuren. En liefst ook zo snel mogelijk. Die grote opgaven creëren onrust bij bewoners of andere betrokkenen. Het is een stevige uitdaging om bewoners mee te krijgen met alle nieuwe doelen en trends die we als ruimtelijk professional worden geacht te volgen. Dikwijls is er onvoldoende tijd om koppelkansen te vinden, het gesprek aan te gaan en zo betere en meer gedragen oplossingen te ontwikkelen. Het inbouwen van een rustmoment in planningsprocessen is een luxe die te weinig wordt gegund. Soms ontbreekt ook de tijd om grote veranderingen op het niveau van een perceel, straat of buurt te linken aan het historisch en lange termijn ontwikkelingsproces op grotere schaal. De betekenis van lokale dynamiek voor landschap, stad of regio raakt zo op de achtergrond. De casus Polder De Esch in Rotterdam illustreert dit (Van Veelen, 2023)⁴. De Esch is een piepklein natuurgebied aan de noordkant van de Maas dat kenmerkend is voor het oeroude rivierenlandschap. De polder vormt zo een historisch baken van rust in de stad en een klein paradijs voor vogels. Door de geplande woningbouwontwikkelingen aan beide zijden van de Maas moet de polder vandaag plaatsmaken voor een nieuwe brugverbinding. In zijn essay betreurt Van Veelen het verdwijnen van een "duizenden jaren oude handtekening".

Tegelijk merken we dat de laagdynamische fysische processen, de dynamische economische ontwikkelingen een halt toeroepen. Zo zorgde de overschrijding van biologische stikstoflimieten voor een vergunningenstop in zowel België als Nederland. Ook droogte heeft een steeds grotere greep op economische sectoren. De achteruitgang van laagdynamische fysische processen hebben dus een directe invloed op de versnelling die we wensen in te zetten en we worden gedwongen meer oog te hebben voor deze trage processen in onze planvorming. De droge delta in Vlaanderen, het LABORuimte onderzoek naar droogte, bewijst dat we door ontwerpelijk onderzoek deze fysische processen terug centraal kunnen stellen in onze planningscultuur.

3 Albrechts, L. (1998). The Flemish diamond: Precious gem and virgin area, *European Planning Studies*, 6:4, 411-424

4 Van Veelen, A. (2023). 'Niet mijn achtertuin' is een uitstekend argument. De correspondent. Gelezen op 13 december 2023 op <https://decorrespondent.nl>

Themasessies

Naast het hoofdthema in de voormiddag, is in twee parallelle namiddagsessies een diversiteit aan onderwerpen naar voren gebracht. Deze onderwerpen kunnen worden beschouwd als de vlaggen die een zeer verscheiden lading voor discussie tussen Nederlandse en Vlaamse planners dekken.

We gaan in op het vraagstuk *Storm en stilte* vanuit verschillende perspectieven:

- Storm en stilte *in fysieke transities*
- Storm en stilte *in de praktijk*
- Storm en stilte *in de transitie van het planningsveld*
- Storm en stilte *in ons vakgebied*
- Storm en stilte *in het woonbeleid*
- Storm en stilte *in de aanpak van transities*
- Storm en stilte *in de menselijke aanpak*
- Storm en stilte *in de instrumentele vernieuwing*

In dit boek vindt u de verschillende bijdragen voor de PlanDag 2024. De inzendingen van papers, opinies en praktijkbijdragen in deze bundel zijn geordend naar de themasessies op de PlanDag. Een beknopt overzicht van de bijdragen op alfabetische volgorde naar auteur vindt u onder 'overzicht abstracts' [zie p. 11].

Wij wensen u een dag vol inspiratie en debat!

Namens het Bestuur Planologische DiskussieDagen 2024,
Geiske Bouma

ORGANISATIE EN BEGUNSTIGERS

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

Geiske Bouma (TNO Vector – Strategy and Policy, Den Haag) *voorzitter*

Martijn van den Bosch (Mitros, Utrecht) *penningmeester*

David Dooghe (TNO Vector – Strategy and Policy, Den Haag) *secretaris*

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

Lieve Custers (Universiteit Hasselt & Buro Boris)

Sven Augusteyns (Landschaps- en stedenbouwbureau OMGEVING, Antwerpen)

Bart de Zwart (Hanzehogeschool, Groningen)

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 2024.

De PlanDag 2024 is mede mogelijk gemaakt dankzij
Gemeente Zwijndrecht (België), locatie van de PlanDag 2024.



Grote dank gaat uit naar de sponsors van de PlanDag 2024:

Vlaamse Overheid, algemene sponsoring



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
algemene sponsoring



OMGEVING, sponsor Prijs voor de Jonge Planoloog



Antea Group, sponsor PlanDag prijs



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

STORM en STILTE IN FYSIEKE TRANSITIES 21

René van der Lecq en Shana Debrock

Graven naar systeemoplossingen 22

Sebastien Van Eupen en Siebe Puynen

*Het Nationaal Park Scheldevallei – een ruimtelabo met het natuurlijk landschap
als planningsbenadering 32*

Jo Boonen

Het einde nooit in zicht 40

STORM en STILTE IN DE PRAKTIJK 45

Evelien Janssens en Gerard Stalenhoef

Gebiedswerking als verbinding tussen storm en stilte 46

Ferry van de Mosselaer, Nico Schram en Jelte Kinderman

Creatieve broedplaatsen: van locatie naar klimaat 58

Bob D'Haeseleer

Power Up voor een eerlijke transitie 64

STORM en STILTE IN DE TRANSITIE VAN HET PLANNINGSVELD 71

Thomas Vanoutrive

De opvallende stilte in de storm: een dialoog over planningstheorie en competenties 72

Anonieme Titaantjes

Plannen voor een prikje 82

STORM en STILTE IN ONS VAKGEBIED 87

Gerwin Gabry

Hollen of stilstaan? Het verbinden van nu en later 83

Sigrid Heirman en Tine Van Hoof

*Het provinciale steunpunt Ruimte Antwerpen, ook advisering draagt bij tot de goede
ruimtelijke ordening 94*

STORM en STILTE IN HET WOONBELEID

101

David Dooghe

Crises en woonbeleid 102

Ellen Simons en Silke Daals

Jimmy's geeft thuis – bouwstenen voor een woonconcept voor kwetsbare jongeren 112

Isabelle Loris

Is een 'bouwturbo' nodig? Over realisatiegraden en bouwsnelheid 118

STORM en STILTE IN DE AANPAK VAN TRANSITIES

129

Margo Bienstman, Helena Bieseman en Ann Pisman

Zit Vlaanderen in het oog van de storm? 130

Chris den Heijer, Filip Hendrickx en Kobe Tilley

Wat met het RUP in context van de Bouwshift? 140

Ruben Wauters

Klimaatadaptatie op private domeinen 144

STORM en STILTE IN DE MENSELIJKE AANPAK

155

Robin De Ridder

Volle kracht vooruit – mensen- en burgerrechten als ballast voor (ruimtelijke) transitie? 156

Bob D'Haeseleer

Darwin's Democracy, will energy abundance lead to the continuous broadening of citizenship? 168

Hein Struben en Paul Rijnaarts

Er worden nog planologische kathedralen gebouwd 180

STORM en STILTE IN DE INSTRUMENTELE VERNIEUWING

195

Tara Galmart

Nood aan een geïntegreerd neutralisatie-instrument op Vlaams niveau 196

Sigrid Heirman en Kate Vanderstraeten

Slaagkansen van ruimtelijke uitvoeringsplannen verhogen door de introductie van ontwerpend onderzoek en haalbaarheidstoets door de provincie Antwerpen 202

NOTITIES 207

CORRESPONDENTIE EN COLOFON 208

Overzicht ABSTRACTS

Plannen voor een prikje

Anonieme Titaantjes

In Vlaanderen wordt een groot deel van de overheidstaken rond stedenbouw en ruimtelijke planning uitbesteed aan onafhankelijke ontwerp- en studiebureaus. Voor overheden in geldnood is dat een zegen – ze krijgen kwaliteitsvolle plannen voor een prikje. Maar één van de redenen dat externe bureaus deze taken zo goedkoop kunnen opnemen, en daarbij ook nog winst genereren, is omdat ze (meestal jonge) medewerkers oneerlijk verlonen. Schijnzelfstandigheid en werken onder het minimumloon zijn, naar voorbeeld van de Vlaamse architectuursector, schering en inslag. Maar terwijl daar vanuit de architecten steeds meer kritiek op komt, blijft het bij de planners voorlopig stil.

De transitie naar een klimaatbestendige, sociaal rechtvaardige omgeving staat terecht centraal in het hedendaagse debat over ons vakgebied. Maar om deze storm te navigeren is het ook belangrijk om stil te staan bij de ordening van de sector zelf. Heel wat jonge planners trekken na enkele jaren weer weg uit hun jobs, om voor een stabielere – zij het minder uitdagende – toekomst te kiezen. Zo gaat heel wat talent verloren. In deze praktijkbijdrage onderzoeken we deze trend, en mogelijke oplossingsrichtingen ervoor. Is het niet eens tijd voor deontologie?

Zit Vlaanderen in het oog van de storm? – Is de trend richting afname ruimtebeslag/verharding ingezet? Of spreken we maar over een tijdelijke stilstand?

Margo Bienstman, Helena Bieseman en Ann Pisman

Cijfers tonen aan dat de verharding en het ruimtebeslag aan het afnemen zijn. Het ruimtebeslag nam toe de afgelopen jaren, maar steeds minder snel. Die afname van de ruimtebeslagnelheid is in lijn met de Vlaamse (en Europese) doelstellingen tegen 2040. Uit de analyse van de verhardingscijfers kunnen we afleiding dat het netto aantal m² bijkomende verharding de laatste jaren aan het stagneren is. De analyses van de omgevingsvergunningen, zowel nieuwbouw-woningen als verbouwingen, tonen zelfs een effectieve daling (meer dan een stagnering). De Vlaamse ruimtelijke planningswereld wordt gekenmerkt door sterk uiteenlopende dynamieken bijvoorbeeld te vinden in de traagheid van het opmaken van gemeentelijke plannen tegenover de snelheid van (soms arbitraire) vergunningverlening, de traagheid van het begrijpen van of reageren

op urgenties (bijvoorbeeld waterproblematiek) tegenover de snelheid van het invoeren van quick-wins (van bijvoorbeeld onthardingsprojecten). Maar ook betaalbaarheid, sociale privileges, globale tegenover lokale gebeurtenissen of eigenbelang tegenover gedeelde verantwoordelijkheden spelen een rol in de richting en snelheid waarmee Vlaanderen evolueert.

De conclusies die hieruit te trekken zijn over de toekomst van Vlaanderen zijn niet eenduidig. Al deze facetten hebben een invloed op de toekomst van onze ruimtelijke structuur. Zijn we op de goede weg om de doelstellingen van de bouwshift te halen? En op een duurzame manier? Of zitten we slechts in het oog van de storm? Wat als de bouwwoede enkel een tijdelijke afzwakking kent door externe factoren en deze later opnieuw zal toenemen?

Het einde nooit in zicht

Jo Boonen

Willen we het landschap als collectief streven centraal stellen in het nadenken over ruimte, moeten als ruimtelijk experts durven toegeven dat dat landschap niet enkel aan toebehoort aan de mens, maar ook aan dieren, planten, en landschappelijke processen en systemen.

Het vraag een loslaten van een deel van de eigen professionele invloed ten gunste van de participatie van het landschap zelf. En niet in het minste impliceert het een invraagstelling dat hoe we betekenis geven aan de factor tijd. Het landschap kent geen tijd, en dus ook geen snelheid of hiërarchieën daarin. Er zijn geen deadlines te vinden, enkel het onophoudelijk evolueren, krioelen, graven, stromen, sterven en bloeien.

In het landschap is kleinschalig evenwaardig aan grootschalig. Laagdynamisch en hoogdynamisch worden beiden even irrelevante begrippen. Het landschap is nooit af, en dus zijn eindbeelden een tegenstrijdigheid. Misschien, hopelijk, brengt dat besef de rust waar we zo naar zeggen te snakken. Het landschap volgt onze menselijke logica's van permanentie en rigiditeit niet, en de strijd ertegen is vermoeiend en zinloos. Als er één kathedraal is die waar we samen aan moeten bouwen, laat het dan het landschap zijn. Elke dag is al een plandag, we verdienen wel een dagje ongepland. Het fijne daaraan is dat niet plannen helemaal iets anders is dan stilstand. Het landschap beweegt altijd, ook zonder ons.

Zet u even neer, en observeer. Neem de schoonheid in u op, apprecieer haar transformaties. Het landschap zal ons leren hoe het verder kan. En ze biedt daarbij steeds haar hulp.

Darwin's Democracy – Will energy abundancy lead to the continuous broadening of citizenship?

Bob D'Haeseleer

This article explores the intricate relationship between energy resources and democratic systems, arguing that the availability of energy, particularly fossil fuels, has played a significant role in shaping the development and sustainability of democracies societies around the world. Drawing on multidisciplinary insights from geography, history, economics, ecology, anthropology, and political science, this study delves into the hypothesis that democracy can be seen as an outsourcing of energetic exploitation, both human as well as fossil. It examines how the current ecological stress on democracies, propelled by the energy transition, may lead to an expansion of citizenship, or signify the emergence of a new societal model.

Power Up the Just transition

Bob D'Haeseleer

In 2023, PowerUp, won a Horizon project submitted by Eeklo and Ecopower won the European Social Innovation award. The idea? Lease lending cooperative shares to vulnerable households, reconciling the 'yellow vests' with the 'green church' by translating CO2 into euros. The project embodies the keystone of a larger story spending over 20 years that enabled a Flemish city of 22,000 inhabitants to build 22 wind turbines, which now cover 130% of its electricity consumption, while elsewhere in Flanders 70% of all applications fail. The fact that this was achieved in Eeklo, a small, conservative city with limited resources and officials, suggests that this approach is scalable.

Crises en woonbeleid

David Dooghe

Crises zijn alomtegenwoordig en als ruimtelijke professionals ervaren we hun gevolgen in de praktijk.

Echter de kennis over crises en hoe om te gaan met crises lijkt beperkt. Het doel van deze paper is de kennis rondom crises te verhogen en beleidsmakers binnen het woonbeleid te ondersteunen in het opstellen van meer veerkrachtige beleid en in het navigeren van een crisis. De paper begint vanuit de term crisis en schetst, op basis van een korte literatuurstudie, een overzicht van crisis types gebaseerd op de oorzaak, verandering of gevolgen van een crisis. Hierbij worden de 2008 financiële en economische crises, klimaatverandering en COVID-19 pandemie als voorbeelden genomen. In het rapport, waaruit deze paper put, werden door middel van cases in Frankrijk, Groot-Brittannië, Portugal en Spanje nationale, regionale en lokale beleidsmaatregelen ten gevolge van crises vergeleken. Deze paper bundelt de belangrijkste bevindingen uit deze vergelijkingen. Gebaseerd op de internationale vergelijkingen, eindigt deze paper met drie case overstijgende aanbevelingen, relevant voor beleidsmakers binnen het woonbeleid bij het opstellen van veerkrachtig woonbeleid en het navigeren van crises.

Het Nationaal Park Scheldevallei – een ruimtelabo met het natuurlijk landschap als planningsbenadering

Sebastien Van Eupen en Siebe Puynen

De open ruimte in Vlaanderen wordt geconfronteerd met toenemend ruimtebeslag, een hogere recreatiedruk, een steeds urgentere klimaats- en biodiversiteitscrisis. Binnen deze context is de open ruimte in Vlaanderen sinds oktober 2023 drie nationale parken rijker. Deze *position paper* werpt het licht op de kandidaatstelling van het Nationaal Park Scheldevallei en hoe het landschap als planningsbenadering binnen dit proces werd gehanteerd. Een landschapsbiografie bleek hiervoor een waardevol instrument om een geïntegreerde visie tot stand te brengen. Deze planningsbenadering vanuit het landschap liet dan ook toe om groenblauwe structuren, ecologische processen, natuurlijke valledynamieken en cultuurhistorisch erfgoed in zijn geheel te beschouwen in plaats van deze in een keurslijf van administratieve grenzen onder te brengen. Het concept 'landschap als planningsbenadering' is hier niet een primeur in Vlaanderen, maar o.a. de kandidatuur van het Nationaal Park Scheldevallei hanteert dit concept wel met een scherp ambitieniveau. De Scheldevallei kan hierdoor naar voor komen als ruimtelabo om een regeneratieve aanpak binnen een landschappelijke planningsbenadering op een groot schaalniveau te ontplooiën. Het Nationaal Park Scheldevallei is dan ook een case in Vlaanderen waar is nagedacht

over groenblauwe structuren op schaal van de gehele vallei. Het uitbouwen en versterken van deze groenblauwe structuren biedt dan ook het potentieel om ecosysteemdiensten niet als lokale *nice to have's*, maar als bovenlokale structuurbepalende *must have's* uit te bouwen. Deze *position paper* is dan ook een oproep aan het ruimtelijk beleid, natuurbesluit, integraal waterbeleid en andere ruimtemakers om deze systemische landschappelijk planningsbenadering ter harte te nemen en als vertrekt te hanteren voor toekomstig ruimtelijk beleid.

Hollen en stilstaan

Gerwin Gabry

De omgevingsvisie is een uitstekend vehikel om stil te staan bij de toekomst en wat dit betekent voor de plannen en projecten op korte termijn. Meestal vinden we 2040 al heel ver weg. Zeker van 'gewone burgers', zeker als die praktisch zijn ingesteld, vraagt het veel om die abstractie mee in te voelen.

Tegelijkertijd is het enorm belangrijk om juist veel verder dan vijftien jaar vooruit te kijken. Zo nemen wij vaak als denkoefening het jaar 2121 als planhorizon, zonder daarbij overigens de fiducia te hebben dat we dan ook daadwerkelijk een 'plan' kunnen neerleggen. Het voordeel van zo ver vooruit kijken is dat het gelegenheid geeft tot reflectie (stilte) en je elkaar makkelijker vindt dan op die relatief korte termijn. Het nadeel van dit perspectief is dat het minder lijkt aan te sluiten op (de urgentie van) de stroom crises die we over onszelf hebben afgeroepen, en je je publiek snel verliest omdat het hun voorstellingsvermogen overstijgt.

Het expliciet verbinden van die zeer lange (ogenschijnlijk theoretische) termijn met de korte (praktische) termijn lijkt het devies. Dit kan door het 'gedeelde verlangen' (zoals Floris Alkemade dit noemt) als een wenkend perspectief in beeld te brengen. Adviseurs, onderzoekers en ontwerpers moeten hiervoor de handen ineenslaan. Daarbij moeten zij hollen én stilstaan, maar vooral de balans daartussen in de smiezen houden.

Storm & stilte: ontwikkelingen & open ruimte

Tara Galmart

In opdracht van departement omgeving bracht Voorland samen met Universiteit Gent het afgelopen jaar in kaart welk juridisch bouwpotentieel er nog ligt in Vlaanderen op onbebouwde percelen, welke trends hierin op te merken zijn qua type bebouwing en of we hiermee op koers zijn richting de vooropgestelde kernversterking en verdichting, beter gekend als de 'bouwshift'. Maar de bouwshift gaat niet enkel over het inzetten op het versterken van kernen, maar ook over het tegengaan van het bebouwen van de open ruimte. Uit onze analyse blijkt dat er nog werk aan de winkel is, indien we onze open ruimte willen vrijwaren.

Wat met het RUP in context van de Bouwshift?

Chris den Heijer, Filip Hendrickx en Kobe Tilley

Als planners is het onze taak een weg te vinden in en actief te werken aan de ecologische, maar ook sociale en economische kwaliteit van onze ruimte. Om vooral de natuurwaarde te beschermen, werd in de Vlaamse politiek de term "bouwshift" uitgedacht. Dit betekent dat er tegen 2040 netto

geen bijkomende ruimte meer wordt aangesneden. Maar de erfenis van ons planningssysteem, de befaamde gewestplannen, legt ons op de pijnbank.

Het gewestplan was ooit een instrument dat aan elke vierkante meter in Vlaanderen een bestemming gaf. Maar daarbij ook, onbedoeld, een juridische zekerheid. Vandaag zijn die plannen te missen als kiespijn, als we onze planologische doelen en doelstellingen op terrein willen behalen.

Onder ons, enkele jonge planners, dachten we daarom na over wat moet volgen ná het gewestplan. We namen de bouwshift onder ogen als case. We discussieerden over de rol van het bestemmingsplan op regionale schaal, maar ook op het niveau van het lokale “ruimtelijk uitvoeringsplan” (RUP) om de doelstellingen van de bouwshift te behalen. Het resultaat bestaat uit vier scenario's voor de toekomst van RUP's en bestemmingsplanning.

Het provinciale steunpunt Ruimte Antwerpen – ook advisering draagt bij tot de goede ruimtelijke ordening

Sigrid Heirman en Tine Van Hoof

Desondanks de impact, wordt adequate advisering op lopende planningsprocessen zelden gezien als een planningssucces. In deze bijdrage geven we toelichting bij de rol en aard van advisering op ruimtelijke planningsprocessen. Op basis van enkele concrete voorbeelden illustreren we de positieve impact die de advisering van de dienst ruimtelijke planning van de provincie Antwerpen (DRP) heeft op de goede ruimtelijke ordening.

Slaagkansen van ruimtelijke uitvoeringsplannen verhogen door de introductie van ontwerp onderzoek en haalbaarheidstoets door de provincie Antwerpen

Sigrid Heirman en Kate Vanderstraeten

De dienst ruimtelijke planning (DRP) van de provincie Antwerpen maakt en geeft uitwerking aan provinciaal ruimtelijk beleid. Dit doet ze onder andere door gebruik te maken van instrumenten zoals Provinciale Ruimtelijke Uitvoeringsplannen of kortweg PRUP's. Heden lopen er elf PRUP procedures binnen de dienst. De voortgang van deze processen is zeer wisselvallig. Het ene proces loopt al vlotter dan het andere. De doorlooptijd overschrijdt steevast de drie jaar en sommige PRUP's zijn in een echt sukkelstraatje terecht gekomen. Daarom ging de DRP op zoek naar manieren om de slaagkans en de vlottere doorloop tijd van haar PRUP's te verhogen. In deze praktijkbespreking gaan we dieper in op de introductie van eerst ontwerp onderzoek en daarna de opschaling naar een haalbaarheidstoets in de voorfase van het planningsproces.

Gebiedswerking als verbinding tussen storm en stilte – Bouwstenen uit 100 strategische projecten voor een doorgedreven uitvoering van het beleid

Evelien Janssens en Gerard Stalenhoef

Er zijn vandaag heel wat sterke verhalen op te tekenen in de uitvoering van het ruimtelijk en het Omgevingsbeleid. Strategische projecten zijn daar een voorbeeld van.

Ondanks de storm die woedt in maatschappij en beleid, blijkt steeds de noodzaak aan stabiliteit en

rust voor een duurzame planning. Hierin biedt de subsidie voor strategische projecten in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen al 20 jaar en nog steeds een houvast en kader voor een gebiedsgerichte inhoudelijke focus, verankerd in gebiedsvisies en gebieds-programma's, een stabiele samenwerking en performante regie. Hierbij zien we dat niet per definitie (de veranderingen in) het instrumentarium of de regelgeving centraal hoeven te staan, maar veeleer de manier waarop de actoren er steeds mee omgaan. Wanneer instrumenten en middelen worden gebundeld, interbestuurlijke beslissingen worden genomen en de verbinding wordt gelegd tussen deelprojecten, is heel veel mogelijk, inclusief de concretisering van een gedragen ruimtelijke toekomst.

In deze paper worden enkele krachtlijnen of bouwstenen beschreven die in de debatten en op het terrein werden genoteerd en verder geïllustreerd aan de hand van twee concrete strategische projecten.

Graven naar systeemoplossingen

René van der Lecq en Shana Debrock

We zijn best trots op wat we als beleidsmedewerkers binnen de overheid de afgelopen jaren hebben gedaan om duurzaam ondergronds ruimtegebruik op de agenda te zetten als een van de oplossingen om de bouwshift te realiseren. Maar toch. Ondanks de fijne dynamiek die is ontstaan, blijft goed ondergronds bouwen in Vlaanderen een nicheverschijnsel. Daarom zijn we begin 2023 ingestapt in het 'leertraject systeeminnovatie' waarin VITO en INO medewerkers van de kennis-instelling en overheden samenbrengt om beleids- en onderzoeksvragen vanuit een systeem bril te bekijken. In deze paper delen we onze ervaringen met het traject. We gaan in op onze case en welke 'loops' en 'wezenlijke winstpunten' we ontdekken. Maar ook reflecteren we op de mate waarin volgens ons overheden vandaag klaar zijn om grote transitievragen aan te pakken. We overlopen enkele barrières, kansen, ... en omdat we niet lui willen zijn ondernemen we ook actie om de systeemreflex binnen te brengen in de Vlaamse overheid.

Is een 'bouwturbo' nodig? – Over realisatiegraden en bouwsnelheid

Isabelle Loris

Betaalbaarheid en voldoende woonaanbod staan weer hoog op de agenda, zowel in Vlaanderen als in Nederland. De verkiezingen komen er aan en politieke partijen zetten hun woonplannen in de kijker en laten ballontjes op om de zogenaamde wooncrisis aan te pakken. Eén constante: meer bouwen want dat verlaagt de prijzen en bevordert dus de betaalbaarheid. Daarbij moet bouwen sneller en gemakkelijker gaan. Maar gaat het dan werkelijk zo traag? Hebben we een bouwturbo nodig? Dit onderzoek analyseert de realisatiegraden van de onbebouwde percelen over het afgelopen decennium en rekent na hoe hoog de bouwsnelheid van woningprojecten echt is: van vergunning tot realisatie. Dit alles wordt tegen het licht gehouden van bestaande instrumenten om de 'bouwturbo' gaande te houden. Hierbij zetten we de aanpak in Vlaanderen en Nederland uiteen.

Creatieve broedplaatsen: van locatie naar klimaat – Over de noodzakelijke shift van gemeentelijk lokaal ad-hoc beleid naar een integrale visie op een creatief broedplaatsenklimaat

Ferry van de Mosselaer, Nico Schram en Jelte Kinderman

Creatieve broedplaatsen zijn essentieel geweest bij het stimuleren van creatieve industrieën en stedelijke revitalisatie door ruimte te bieden aan kunstenaars, creatieve ondernemers en culturele organisaties. Echter, economische en demografische ontwikkelingen hebben geleid tot een afname van beschikbare ruimte en stijgende prijzen waardoor broedplaatsen onder druk zijn komen te staan. Gemeenten worstelen daarbij met dilemma's rond tijdelijkheid, organisatiegraad, commercialisatie en toewijzingsbeleid hetgeen resulteert in locatie-specifieke en ad-hoc kortetermijnoplossingen. Hoewel sommige broedplaatsorganisaties eigendom verwerven om zo zekerheid te bieden, draagt dit slechts in een beperkte mate bij aan het faciliteren van een broedplaatsklimaat dat maatschappelijke waarde kan creëren. Broedplaatsen zijn immers meer dan alleen locaties voor kunst en creativiteit; ze zijn ook van essentieel belang voor innovatie, verbinding en interdisciplinaire samenwerking. Daarnaast dragen ze bij aan een levendige culturele scene en een verbeterde leefbaarheid in wijken. Om de volledige maatschappelijke impact van creatieve broedplaatsen te kunnen benutten, moeten beleidsmakers overstappen op een ecosysteem-benadering in plaats van zich te concentreren op specifieke locaties. Samenwerking tussen verschillende overheidsniveaus, beleidsdomeinen, culturele instellingen, bedrijven en de lokale gemeenschap is daarbij essentieel voor de ontwikkeling en het behoud van een cultiverend broedplaatsklimaat op de lange termijn. Alleen met een integraal broedplaatsbeleid kan een vitaal stedelijk ecosysteem, en daarmee de maximalisatie van de maatschappelijke impact van broedplaatsen, gewaarborgd worden.

Volle kracht vooruit: mensen- en burgerrechten als ballast voor (ruimtelijke) transitie?

Robin De Ridder

Of het nu gaat om hernieuwbare energie, betaalbaar wonen, landbouw of ondernemerschap, de perceptie dat we ons in een situatie van bijna-stilstand bevinden is breed gedeeld. Vanuit een gevoel dat storm op til is, klinkt steeds luider de roep om urgentie in het ruimtelijk beleid. Het geloof in trage processen van besluitvorming en inspraak daalt, het afdwingen van mensenrechten via de rechter wordt verdacht, alles krijgt een schijn van ballast die onze vaart vertraagt. Sneller, het moet sneller! Onder deze ingesteldheid duiken in Vlaanderen heel wat voorstellen op – het zogenaamde omgevingsbesluit, de voorstellen voor “bouw-turbo's”, de vele decretale pogingen om de toegang tot de rechter te beperken ... Gelijkaardige evoluties zijn te zien in onze buurlanden, en zelfs op Europees niveau wordt inspraak in de vraag welke koers we willen varen steeds meer als een hinderpaal gezien.

Nochtans zou die vraag beter op de voorgrond staan – het risico bestaat immers dat we blindelings de storm in varen, in plaats van ervan weg. Deze paper onderzoekt aan de hand van een aantal recente beleidsinitiatieven de manieren waarop snelheid en efficiëntie in het ruimtelijk beleid de bovenhand lijken te halen op de basisbeginselen van de rechtsstaat, en beschrijft de doelen waarmee dit gelegitimeerd wordt. Daarbij wordt kritisch de vraag gesteld: is dit de enige juiste koers, of zijn er alternatieven? En als er alternatieven zijn, is stilstand dan niet juist een kans om daarheen te keren?

Jimmy's geeft thuis – bouwstenen voor een woonconcept voor kwetsbare jongeren

Ellen Simons en Silke Daals

Jongeren zoekend naar een passende woonruimte: een grote opgave in Nederland. Wanneer je je als jongere bevindt in een kwetsbare positie, maakt dit de opgave nog groter. Hoe zorg je in deze storm voor een fijne plek om stilte te vinden? In deze praktijkbijdrage delen we de eerste inventarisatie van bouwstenen die nodig zijn voor een woonconcept waar kwetsbare thuisloze jongeren in een stimulerend leefklimaat, prettig kunnen (samen)wonen.

Wonen, inkomen, welzijn, school & werk, en support vormen de Big 5 voor jongeren; vijf onderdelen die van belang zijn om op orde te hebben, om zelfstandig door het leven te gaan. Het landelijke programma Housing First! streeft ernaar om dak- en thuisloos voorgoed te beëindigen, en geeft daarbij prioriteit aan het thema wonen. De focus verschuift van opvang naar wonen. Het landelijke programma vindt onder meer haar weg in gemeentelijk beleid onder het thema Wonen, zorg en welzijn.

Jimmy's – een maatschappelijke onderneming gericht op jongeren tussen de 12 en 27 jaar oud – is de opdrachtgever van dit onderzoek en in samenwerking met hen en steun van het Kansfonds zijn de eerste bouwstenen voor een dergelijk woonconcept onderzocht. In dit praktijkgerichte onderzoek is gebruik gemaakt van de methodiek van de 'innovatiewerkplaats' (IWP).

In deze eerste fase van het onderzoek heeft de Hanzehogeschool in samenwerking met Jimmy's en input van het kernteam met experts, verschillende scenario's uitgewerkt aan de hand van de bouwstenen die van belang zijn bij de ontwikkeling van een dergelijk woonconcept.

Er worden nog planologische kathedralen gebouwd

Hein Struben en Paul Rijnaarts

Deze paper beschrijft de ontwikkeling van Nieuw-Oost, later bekend als IJ-burg, als een gedurfde en complexe stadsuitbreiding van Amsterdam naar het oosten. Deze uitbreiding werd geleid door de noodzaak om te voldoen aan de groeiende behoefte aan woningen binnen de bestaande stadsgrenzen, met als doel om internationaal concurrerend te blijven. Ondanks politieke tegenstand en ambtelijke obstakels slaagde een "rebellencollege" erin om deze uitbreiding te realiseren, met een sterke focus op milieubewustzijn en innovatieve oplossingen. Het succes van IJ-burg benadrukt het belang van volharding, flexibiliteit en overtuigingskracht in stedenbouw en planologie, met de erkenning dat dergelijke projecten voortdurend evolueren en aanpassingen vereisen.

De opvallende stilte in de storm: een dialoog over planningstheorie en competenties

Thomas Vanoutrive

De aankondiging van de Plandag 2024 lijkt te vertrekken van één specifieke visie op planning en de rol van ruimtelijke professionals. Met andere woorden, ondanks de vermeende storm waarin het vakgebied zich zou bevinden, lijkt de visie op het vakgebied opvallend inert voor verandering te zijn. Een dialoog overloopt enkele voorname planningstheorieën en legt de link met de praktijk

door te verwijzen naar de werkwijze van het Team Vlaams Bouwmeester, het proces rond de Antwerpse Oosterweelverbinding, protestbewegingen en het inzetten van marktmechanismen. Terwijl vaak het idee heerst dat planningstheorie geen waarde heeft voor planners in de praktijk, tracht deze bijdrage zo de link te leggen tussen de praktijk en planningstheorie. Verschillende visies op en theorieën over planning zien een andere rol voor de planner, gaande van procesbegeleider, ontwerper, technicus tot activist. De competenties die we in deze context benadrukken draaien rond het hebben van kennis over de verschillende planningstheorieën, een open attitude naar verschillende visies toe, en vaardigheden om in gesprek te gaan met en zich in te leven in anderen zonder daarbij de eigen visie te verloochenen. De conclusie luidt dat dialogen kunnen helpen om deze competenties te versterken.

Klimaatadaptatie op private domeinen

Ruben Wauters

Het klimaatadaptatiebeleid in de lage landen is duidelijk: er moet een versnelling komen om onze leefomgeving weerbaar te maken tegen de gevolgen van het veranderende klimaat. In de praktijk blijkt het toch niet zo eenvoudig om die versnelling in te zetten. Deze paper beschrijft de 'call for action' van Landelijk Vlaanderen en de Nederlandse Federatie Particulier Grondbezit om private eigenaars, die graag hun steentje willen bijdragen, een beter speelveld te bieden en de wijze waarop overheden aan weerszijde van de grens met hen de handen ineen willen slaan om oplossingen te zoeken.

De mogelijkheden van klimaatadaptieve ingrepen en -beheer op landgoederen zijn een werkpraktijk die nog weinig aandacht heeft in de maatschappij en beleid, maar waar mogelijk veel potentie in zit. Een groot aantal gronden, zowel in Nederland als Vlaanderen, zijn in privaat beheer en in sommige gebieden liggen deze domeinen in cruciale ingreepplekken. Vaak zijn private grondeigenaars principieel bereid om de inrichting en het beheer van hun gronden aan te passen aan het veranderende klimaat. Deze 'early adopters' willen dit doen omdat ze fier zijn op hun omgeving en voldoening ervaren om zelf bij te dragen aan een betere leefwereld voor mens en milieu. Ze kiezen bewust voor 'nature-based-solutions' om klimaatbestendigheid op hun domeinen te realiseren, om het ecosysteem te versterken en het landschap te verfraaien. Private eigenaars stuiten echter regelmatig op barrières die hen ertoe doen besluiten om af te zien van hun goede voornemens.

STORM en STILTE IN FYSIEKE TRANSITIES

René van der Lecq en Shana Debrock

Graven naar systeemoplossingen

Sebastien Van Eupen en Siebe Puynen

Het Nationaal Park Scheldevallei – een ruimtelabo met het natuurlijk landschap als planningsbenadering

Jo Boonen

Het einde nooit in zicht

Graven naar systeemoplossingen

Lessen uit een leertraject

René van der Lecq en Shana Debrock

Stellingen

Het creëren van rustpunten in langlopende beleidstrajecten heeft een grote meerwaarde om terug naar de essentie van het maatschappelijk vraagstuk te kunnen gaan en nieuwe actiesporen te ontdekken.

Het transitie- en systeemdenken bieden waardevolle methoden en technieken om reflectief te monitoren hoe beleidstrajecten verlopen en waar bijsturing nodig is.

De huidige beleidspraktijk (in Vlaanderen) is sterk gericht op korte termijnoplossingen terwijl de opgaven voor het omgevingsbeleid steeds complexer worden en systeemoplossingen voor de lange termijn vergen.

Het is belangrijk de systeemreflex sterker in te bedden in (overheids)organisaties en beleidsmedewerkers tools aan te reiken die hen binnen de hectiek van alle dag toch in staat stellen hun opgaven te positioneren binnen en te verrijken vanuit systeemveranderingen.

Omgevingsbeleid in een complexere wereld

Het formuleren van beleidsvoorstellen voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving is in de wereld van vandaag geen sinecure. De opgaven zijn talrijk en stevig. Zo moeten we bijvoorbeeld onze leefomgeving weerbaar maken voor klimaatverandering, een bouwshift realiseren (bestaand ruimtebeslag beter benutten), de natuur herstellen, een toestand van nul-vervuiling realiseren en productie en consumptie circulair maken. Het zijn transitieopgaven die sterk met elkaar samenhangen én bovendien niet los staan van sociale en economische vraagstukken. Transitieopgaven vergen niet alleen grondig begrip van het functioneren van de afzonderlijke onderdelen van de fysieke leefomgeving maar ook van de samenleving die op verschillende manieren de leefomgeving mee vormgeeft (Leinfelder, 2019). De laatste jaren zien we ook grilligheden in het beleidssysteem: de budgettaire ruimte voor publieke investeringen staat onder druk, de lokale overheden zien hun takenpakket sneller groeien dan hun middelen, de Europese Unie die als gevolg van de Coronacrisis en de oorlog in Oekraïne meer beleidsruimte pakt. Daarnaast zien we een maatschappij op verschillende snelheden ontstaan: terwijl een bezorgde groep van doorgaans hoger opgeleiden meer en meer naar de rechter trekt om doelen af te dwingen, plaatsen de dragers van het ongemak van omgevingstransities zich buiten formele processen en uiten ze hun ongenoegen via sociale media en straatprotest.

Het is voor ons duidelijk dat we als beleidsontwikkelaars omgevingsvraagstukken anders moeten gaan aanpakken omdat eenvoudige en de meeste bestaande oplossingen niet volstaan. Daarom zijn we begin 2023 ingestapt in het 'leertraject systeeminnovatie' waarin VITO¹ en INO² medewerkers van de kennisinstelling en overheden samenbrengen om meer diepgaand te kijken naar het systeem waar beleids- en onderzoeksvraagstukken deel van uitmaken. In deze paper delen we onze ervaringen met het traject. We gaan in op onze case 'beleid voor ondergronds ruimtegebruik' en welke 'loops' en 'wezenlijke winstpunten' we ontdekken. Maar ook reflecteren we op de mate waarin volgens ons overheden vandaag klaar zijn om grote transitievragen aan te pakken. We overlopen enkele barrières, kansen, ... en omdat we niet te lui willen zijn ondernemen we ook actie om de systeemreflex binnen te brengen in de Vlaamse overheid.

Systeemanalyse voor de case 'Ondergronds ruimtegebruik'

Departement Omgeving zet in op het ontwikkelen van beleid voor duurzaam ondergronds ruimtegebruik als een van de oplossingen om de bouwshift te realiseren (Debrock, 2021). Er zijn belangrijke stappen vooruitgezet zowel op vlak van data- en kennisopbouw als experiment. Hierrond is een netwerk van *believers* ontstaan met een goede dynamiek. Het gebruik van visualisatietechnieken helpt een narratief op te bouwen, ontwikkelingsprincipes te benoemen en zicht te krijgen hoe we binnen het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium beter recht kunnen doen aan de derde dimensie (Debrock en Hooimeijer, 2022). Tegelijk blijft goed ondergronds bouwen in Vlaanderen een nicheverschijnsel waarbij goede praktijken schaars zijn. Omdat er heel wat vragen resterend, leek 'beleid voor ondergronds ruimtegebruik' daarom een geschikte case voor het leertraject.

1 Vlaamse Instelling voor Technologische Innovatie

2 Innovatie Netwerk Overheid van de Vlaamse overheid

Het leertraject bestaat uit vier modules:

M1 'Stellen we de juiste vraag?' gaat in op onderliggende uitdagingen en het afbakenen van de vraag.

M2 'Waar initieer je actie?' gaat in op het stellen en beantwoorden van leer- en actie vragen.

M3 'Hoe zet je actie in gang?' gaat in op het opzetten en gaande houden van samenwerking.

M4 'Hoe weten we of die actie succesvol was?' gaat in op de rol van toetsen, evalueren en bijsturen.

Op het moment van schrijven bevinden we ons in de laatste fase van module 3.

Uitdagingen

In de eerste module werden de beleidsuitdagingen rond ondergronds ruimtegebruik ingeschat vanuit een systeembril. Na meerdere jaren (beleids)inspanning moesten we ons opnieuw de vraag stellen waarom we in de praktijk nog altijd zo weinig duurzame praktijken zien. Waarom is deze problematiek zo hardnekkig? En waar liggen we wakker van? Bij het beschrijven van de uitdaging poogden we de vinger te leggen op welke feiten, patronen en structuren deze praktijk vormgeven en daagden we onszelf uit door steeds de 'waarom'-vraag opnieuw te beantwoorden en zo steeds dieper (letterlijk en figuurlijk) zicht te krijgen op de uitdaging.

De stedelijke ondergrond wordt namelijk beschouwd als een waardevolle, multifunctionele natuurlijke hulpbron die verschillende geo-systeemdiensten levert, zoals fysieke ruimte, grondwater, energie, materialen, erfgoed... (Volchko, 2020). Ondergrond ruimtegebruik, ofwel het gebruik van de ondergrond als fysieke (leef)ruimte voor menselijke activiteiten, blijft echter gekenmerkt door een ad hoc, 'first come – first served'- praktijk en wordt vaak gezien als laatste redmiddel. Deze praktijk leidt tot een verspreide ontwikkeling van solitaire projecten, conflicten, concurrentie en zware consequenties, vaak veroorzaakt door de onvoorziene gevolgen van de relaties tussen andere diensten die de ondergrond levert. Deze praktijken zijn logischerwijs schadelijk voor een duurzame ontwikkeling van onze fysieke leefomgeving. We zien een groeiende behoefte aan een gestructureerd raamwerk voor het opschalen van duurzame ondergrondse praktijken en het afbreken van ongewenste praktijken met het oog op de transitie naar duurzaam gebruik van de ondergrond.

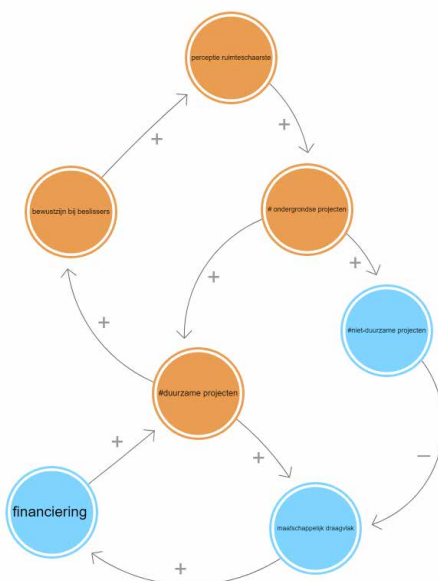
Causal Loop Diagrammen als systeemtaal

De soft systems methode geeft een systeemtaal om aan de hand van causal loop diagrammen (CLD) de uitdagingen systemisch te ontleden door het benoemen van variabelen en oorzaak-gevolg-relaties. Zo kwamen feedbackloops in beeld die tonen waarom zaken vastzitten of vierkant draaien. Het tekenen van een CLD hield voor de uitdaging rond duurzaam ondergronds ruimtegebruik in dat we alles opnieuw opentrokken om te kunnen definiëren welke variabelen een rol spelen en welke loops het niet-duurzame systeem in stand houden. Met het opentrekken kwam opnieuw de focus van de uitdaging onder spanning te staan en stootten we redelijk snel op een afbakenings-dilemma: Nemen we de volledige ondergrond met al zijn diensten als uitdaging of beperken we ons tot het gebruik van de ondergrond door de mens? Beide hebben een impact op de manier waarop het systeem wordt aanschouwd (allesomvattend of eerder beperkt) en hoe sterk de relatie met de bovengrondse ontwikkelingen doorweegt. Dit zal een dilemma blijken die gedurende de drie modules vaak zijn kop opsteekt. Het maken van een systeemanalyse is blijkbaar een sterk iteratief proces, eentje waar zelfs aan het einde van de volledige analyse teruggegrepen wordt naar de uitdaging. Dit resulteerde in het maken van diverse CLD en het herkauwen van de uitdaging. Op het eerste zicht leek dit een oeverloze oefening, maar na enkele herontwerp-

sessies bleek dat de uitdaging en de verschillende relaties tussen de variabelen steeds scherper werden. Dit resulteerde in een complexe CLD rond het gebruik van de ondergrond als systeem aan diensten, maar met een focus op de simpele uitdaging 'niet-duurzaam ondergronds ruimtegebruik' als in: veel 'bad practices' en weinig 'good practices'.

Op basis van de CLD kon gedefinieerd worden waar exact het systeem op vastloopt: de mate van zicht open kennis over de verschillende relaties tussen de diensten van de ondergrond, de (variatie en veelheid aan) partnerschappen, de mate van professioneel en maatschappelijk bewustzijn van de potenties van de ondergrond en de mate (of afwezigheid) van urgentie. Dit waren vaak variabelen die sterk verweven waren en een groot gewicht hadden binnen de systeem-analyse (waar veel relaties begonnen of toekwamen).

Ook legde de CLD diverse loops bloot. Sommige waren balancerende loops, andere versterkende. Deze loops identificeren oorzaak-gevolg relaties die in een vicieuze cirkel bewegen. Het doorbreken van één van deze loops kan een doorstart betekenen richting een duurzaamheidstransitie. Als voorbeeld werkten we een versterkende loop uit over de relatie tussen de perceptie van ruimte schaarste, duurzame ondergrondse projecten en bewustzijn bij beslissers. Als balancerende loop konden we betekenisvolle relaties detecteren tussen maatschappelijk draagvlak, financiering van ondergrondse projecten en de perceptie van ruimte schaarste.



Figuur 1. Balancerende en versterkende loops

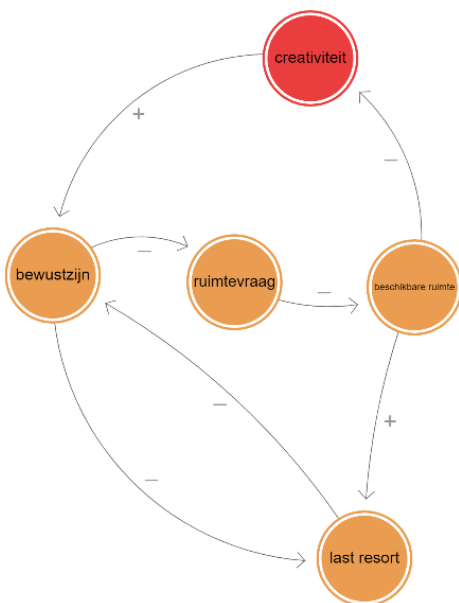
Een van de grootste inzichten tijdens de eerste module was dat een systeemanalyse of CLA nooit af is. Er kunnen steeds nieuwe variabelen toegevoegd worden, nieuwe relaties tussen variabelen ontstaan, het systeem lijkt te krimpen of te groeien. Dit heeft als plezant neveneffect dat nieuwe inzichten altijd achter de hoek liggen te loeren. Wat heel duidelijk een aandachtspunt bleek, is het overzicht behouden over de CLD – deze resulteerde erg snel in een onoverzichtelijk kluwen dat enkel voor de maker steek hield. Dit is onmiddellijk ook de reden waarom we geen afbeelding van onze CLD kunnen toevoegen – een duidelijke 'work in progress'. Het grootste voordeel van de CLD voor de case hield in dat de verschillende relaties tussen verschillende variabelen in kaart werden

gebracht (bijna in één oogopslag als het ware). De relaties waren trouwens niet steeds voor de hand liggend en brachten verrassende oorzaak-gevolgloops aan het licht. Als expert in de materie was het moeilijk om zich zo objectief mogelijk op te stellen en niet steeds te vervallen in 'reeds verworven inzichten'. Een zelfkritische, reflexieve houding is uitermate belangrijk.

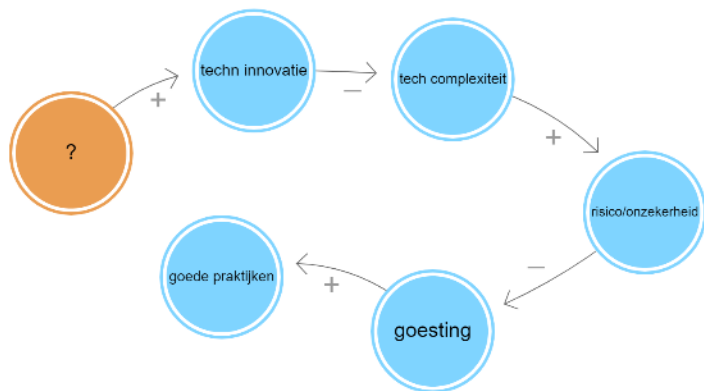
Detectie van systemische interventiepunten

Tijdens de tweede module gingen we van start met de CLD en zochten we naar mogelijke interventies om de complexe systemische uitdaging rond ondergronds ruimtegebruik aan te pakken. Aan de hand van de systemische ijsberg (Davelaar, 2021) werden mogelijke systemische interventiepunten gedefinieerd en uitgewerkt. Diverse soorten interventies zijn mogelijk en deze meten zich verschillende houdingen aan: reageer, anticipeer, herontwerp, herdefinieer of herkader. Terwijl reactieve interventies in se een minst mogelijke hefboomwerking hebben, heeft het herkaderen van denkbeelden de grootste hefboomwerking om een systeem van koers te doen veranderen. Interventies kunnen elkaar ook versterken en werken soms op verschillende niveaus van de ijsberg. Een samenspel van interventies is dan vaak nodig om een werkelijke systeemverandering te behalen.

In onze CLD werden verschillende loops uitgelicht die punten behelsden waarop we dachten dat een interventie mogelijk was. We detecteerden twee interventiepunten binnen verschillende loops: verschillende brillen of visies (invalshoeken) en het creatief oplossingsvermogen van ontwerpers. Als extraatje namen we er een derde 'onafgewerkte' loop erbij die ingaat op de rol van technologische innovaties bij duurzaam ondergronds ruimtegebruik. Wat open bleef en ons intrigeerde waren de drivers van deze technologische innovatie. Deze waren blijkbaar niet opgenomen in de CLD en bleken voor ons toch van groot belang gezien de mogelijke impact op onze uitdaging. Zo heeft de nieuwe technologie 'Dreamcutter' (Denys) een positief effect op ondergronds ruimtegebruik daar de bovengrond zo min mogelijk wordt aangetast.



Figuur 2. Loop met interventiepunt 'creativiteit'



Figuur 3. Loop rond technologische innovatie

Bij onze case bleek als snel dat de CLD aanleiding af tot een wijde ‘range’ aan interventiepunten. We vonden interventiepunten zowel op vlak van ontwerp, proces, project, partnerschappen, instrumentarium, wetgeving, enz.

Uiteindelijk hebben we focus gelegd op interventiepunten waar we als beleidsmedewerker actie rond kunnen ondernemen, hetgeen niet voor elke interventie geldt. De wezenlijke winstpunten aanpak (Naus, 2021) gaf vervolgens houvast om te prioriteren in functie van haalbaarheid en effect. Wezenlijke winstpunten zijn interventiepunten die een kern van radicale vernieuwing in zich dragen, resultaten op korte termijn genereren, binnen handelingsruimte van de betrokkenen zitten, kleine risico’s voor betrokkenen inhouden en een katalyserende werking hebben (Naus, 2021). Ze dragen een mate van opportunisme in zich door zich te koppelen met andere lopende vragen of praktijken. Wij zagen een wezenlijk winstpunt in het creatief oplossingsvermogen van ontwerpers.

Wezenlijk winstpunt	Creatief oplossingsvermogen / innovativiteit ontwerpen	Tonen van good practices, inspiratie aanreiken, opleiding en intervisie voorzien	Herontwerp : toegang geven tot kennis waardoor systeemregels zich bijsturen
Opportunisme	Stijgende vraag naar hoogkwalitatieve publieke ruimte Aandacht binnen onderwijs en beroepswereld Iconische projecten wereldwijd Stijgende perceelprijs Klimaat en energie-transitie		
Met wie	Burgerbewegingen, city marketeers, lobby, middenveld Opleidingen vakverenigingen Ontwerpbureaus Investeerders ...		

Figuur 4. Uitwerking wezenlijke winstpunt ‘creatief oplossingsvermogen’

De invloed van rollen in systemische veranderingstrajecten

De derde module, die momenteel nog lopende is, focust op het in gang zetten van de actie en benodigde welke samenwerkingen: Wie heb je nodig? Hoe engageer je de juiste mensen? Interventies uitwerken of systemen veranderen doe je niet alleen. Je rekent op kennis en vaardigheden van anderen. Een samenspel van deze vaardigheden is tijdens het traject naar

verandering nodig. Aan de hand van de X-curve werden rollen gedefinieerd (Flatland.agency) die helpen bij de afbraak van onduurzame praktijken en het opschalen van nieuwe duurzame praktijken. Wanneer we de verschillende rollen richten op het systeem van ondergronds ruimtegebruik en beleidsmatige taken, zien we vooral dat er gewerkt wordt aan het opschalen van goede praktijken, aan experimenteren om zo uit de niche-toestand te geraken en doorbraakmogelijkheden te zoeken. Dit wordt geuit in de rol 'pioneer' en 'connector'. Er wordt nog minder gewerkt op de rol 'institutionalize' terwijl deze net als beleidsmedewerker wel binnen de mogelijkheden valt. Daarnaast wordt er minder ingezet op het afbreken van niet-duurzame praktijken, wat vorm krijgt in de rol 'destabilise' of 'constructive demolisher'. Binnen de huidige bestuurstraditie lijken deze rollen moeilijker aan te meten. Ofschoon er op zoek moet gegaan worden naar andere manieren om niet-duurzame praktijken af te bouwen. Want net op deze wijze kan er ingegrepen worden op de ad hoc 'first come, first served' praktijken die vandaag heersen. We merkten vooral dat er tijdens partnerschappen best gezocht wordt naar complementariteit in rollen en vaardigheden en dat dit idealiter doorwerking krijgt in aanwervingsstrategieën.

Om slagkracht te vergroten is samenwerking onontbeerlijk. Samenwerking verkrijgen in een systeem, zoals de ondergrond, dat gekenmerkt wordt door een plethora aan expertises en stakeholders is geen makkelijke opgave. Het uitwerken van een set leidende principes kan hierbij helpen. Samen met een groep frissen en frontrunner stakeholders surf je van individuele drijfveren, over gemeenschappelijke drijfveren naar leidende principes waar de hele groep zich kan achter scharen. Vooral bij ondergronds ruimtegebruik waar het scala aan verschillende invalshoeken en visies op de ondergrond als mogelijk interventiepunt werd aangeduid, leek het ons erg relevant om deze oefening 'in real life' met ons eigen netwerk uit te oefenen – dit is echter nog toekomstmuziek, aangezien het leertraject ons op moment van schrijven tot hier heeft gebracht.

Transitiescan

Bestaande en eenvoudige oplossingen volstaan niet langer. Het is nodig om omgevingsopgaven anders aan te vliegen. Departement Omgeving en VITO ontwikkelen daarom momenteel een Transitiescan. De Transitiescan is een tool die beleidsmedewerkers binnen de Vlaamse overheid in staat stelt om de producten en diensten (beleidsinhoud, instrumenten en regelgeving) die ze maken in functie van de ontwikkeling van (onderdelen van) de fysieke leefomgeving te bekijken vanuit een systeembril. Dit teneinde de systeemimpact van het product te kunnen verbeteren, efficiënter bij te dragen aan de nodige transitie en/of om vast te stellen of er andere systeemvragen/noden zijn waarop nog een aanvullend antwoord nodig is.

De Transitiescan moet beleidsmedewerkers een praktisch hanteerbare tool geven die is gebaseerd op het conceptueel raamwerk voor transitie en systeemanalyse. Een eerste onderdeel moet helpen het beleidsinitiatief binnen haar ruimere context te bekijken en systeemrelaties te detecteren. Hier wordt ingegaan op onder andere relaties tussen deelsystemen binnen de fysieke leefomgeving, met sociale (deel)systemen en financieel-economische (deel)systemen. Een tweede onderdeel heeft betrekking op koppelingen tussen systemen en processen op andere schaalniveaus. Hierbij krijgt de beleidsmedewerker inzicht op de mate waarin in ons geval het Vlaams schaalniveau in staat is oplossingen te genereren en of relaties met andere schaalniveaus uit te zoeken. Zo ontstaan inzichten in de zin van "zonder die en die actie op Europees of lokaal niveau blijft onze interventie een lapmiddel". Een derde onderdeel moet helpen de ambities en waarden van het beleidsinitiatief te doorgronden. Een dieper inzicht in de 'waarom' helpt begrijpen

of de impact van het beleidsinitiatief ook effectief een oplossing is voor het probleem dat zich stelt. De scan landt idealiter in een reeks specifieke aanbevelingen om het beleidsinitiatief meer slagkracht te geven in de huidige transities. Het detecteert als het ware 'blinde vlekken' waarop verder kan worden gewerkt.

De drie onderdelen moeten basisinzichten aanleveren die het beleidsinitiatief in een ruimer verandertraject positioneren. Hier zullen we teruggrijpen naar de basisgedachten over het opbouwen en afschalen van praktijken zoals beschreven in de X-curve voor transities (Loorbach et al, 2017). Maar ook willen we reflectieve vragen stellen die de beleidsmedewerker in staat stelt slimme keuzes te maken over kleinere en op korte termijn te realiseren systeem-innovatieve stappen die aanzetten tot structuuraanpassingen op lange termijn. Hier bouwen we voort op de gedachtenvorming van Naus (2021) over wezenlijke winstpunten dat hij heeft ontwikkeld in het Amsterdamse koppelkansentraject en momenteel binnen VITO verder uitdiept.

De Transitiescan is momenteel nog volop in ontwikkeling waarbij we momenteel een concept uitwerken die we willen testen en bijstellen aan de hand van een serie lopende beleidsinitiatieven binnen Departement Omgeving.

Systeemreflex inbedden in de organisatie

Departement Omgeving ambieert een sterkere inbedding van een systeemreflex en wilt hiervoor haar medewerkers ondersteunen in het ontwikkelen van een versterkt oplossend vermogen dat ze in staat stelt vraagstukken in al hun complexiteit te benaderen. Zo zijn ze capabel oplossingen te ontwikkelen die niet enkel ingrijpen op symptomen maar vooral op onderliggende systemische oorzaken. De Transitiescan legt een focus op een betere systeemreflex binnen de beleidsontwikkeling maar de ambitie voor een versterkte systeemreflex geldt evengoed voor processen zoals onderzoek, monitoring en evaluatie of beleidsuitvoering inclusief handhaving. De systeemreflex is nodig als antwoord op complexe transitievraagstukken waarbij acties vandaag niet losgekoppeld kunnen worden van hun betekenis in het grotere geheel en hun wezenlijke impact op middellange en lange termijn.

Deelname aan het leertraject geeft ons de luxe anderhalf jaar onze case systeem-analytisch te doorgronden. De gesprekken met andere deelnemers aan het leertraject leren ons dat dit binnen de gangbare werkpraktijk van beleidsmedewerkers quasi onmogelijk is. Beleidsontwikkeling is inherent een sterk politiek gestuurd proces waarbij het neerleggen van concrete resultaten (zoals een decreet of beleidsplan) en het reageren op evenementen (zoals een gerechtelijke uitspraak of een natuurramp) domineren. Systeemdenken vraagt echter tijd en ruimte voor reflectie en mentale loskoppeling van gestelde targets in managementplannen. Omdat we overtuigd zijn van de noodzaak van een systeemreflex willen we de Transitiescan zo ontwerpen dat ze eenvoudig inzetbaar is alsook vragen stelt die dirigeren naar concrete en op korte termijn realiseerbare voorstellen.

De implementatie van de Transitiescan beschouwen we als onderdeel van een cultuurverandering naar een structureel ingebodde systeemreflex binnen de beleidsontwikkeling. Dit vergt een aanpassing van zowel individuele medewerkers als van de organisatie als geheel. In een eerste fase richten we ons op een aanpassing binnen het Departement Omgeving met specifieke focus op management en medewerkers betrokken bij het proces beleidsontwikkeling. In een latere fase kan die focus worden verruimd en willen we aan de hand van de Transitiescan de systeemreflex

ook promoten binnen andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid die beleid voor de fysieke leefomgeving ontwikkelen.

De implementatie van de scan pakken we aan door (1) de noodzaak van een systeemreflex te expliciteren, (2) een actieve ondersteuning en incentives vanuit het management om de Transitiescan te gebruiken, (3) medewerkers vaardigheden en kennis te geven, (4) organisatorische arrangementen in te richten die de toepassing van de scan faciliteren en (5) het gebruik van de scan alsook de resultaten ervan op te volgen. De Transitiescan moet inzetbaar zijn op individueel niveau zodat medewerkers zeer laagdrempelig een snelle check kunnen uitvoeren op de systeeminbedding en mogelijke transitie-versnelling van het initiatief waaraan zij werken. We denken wel dat de scan betere resultaten zal leveren wanneer ze in groep wordt gebruikt, best nog onder leiding van een onafhankelijke moderator. Om dat laatste mogelijk te maken willen we een groep medewerkers binnen het departement vaardigheden geven om met basiskennis over systeemdenken workshopsessies te kunnen begeleiden. De betrokken managers binnen het transitietraject Omgeving voor de Toekomst hebben al te kennen gegeven de inbedding van de systeemreflex actief te promoten en de toepassing van de scan te ondersteunen.

Referenties

- Davelaar, D. (2021). Transformation for sustainability: A deep leverage points approach. Sustainability Science. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00872-0>
- Debrock, S. (2021). The onset of underground urban planning in Flanders. IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 703 01201
- Debrock, S. en F. Hooimeijer (2022). Verzamel de kennis en teken het. Bodemdata en verbeeldingstechnieken. In: De Boer et al (2022). Ontwerpen vanuit de doorsnede. De ondergrond als bouwsteen voor de toekomstbestendige stad.
- Flatland Agency (n.d.), gebaseerd op Loorbach, 2014. Roles in transition. <https://flatland.agency/en/blog/roles-in-transitions/>
- Leinfelder, H. (2019). Beleidsplanning voor omgeving: reflecties vanuit een ruimtelijk beleidsperspectief. Departement Omgeving: Brussel
- Loorbach, D., N. Frantzeskaki en F. Avelino (2017). Science and Practice for Societal Change. In: Annual Review of Environment and Resources, Vol 42: pp.599-626.
- Naus, J. (2021). Het koppelen van transitieopgaven: een innovatieve methode in ontwikkeling. Geraadpleegd op 3 april 2024 van <https://h2owaternetwerk.nl>.
- Volchko Y, Norrman J, Ericsson LO, et al. Subsurface planning: Towards a common understanding of the subsurface as a multifunctional resource. Land Use Policy 2020; 90: 104316.

Het Nationaal Park Scheldevallei

Een ruimtelabo met het natuurlijk landschap als planningsbenadering

Sebastien Van Eupen en Siebe Puynen

De open ruimte wordt geconfronteerd met verschillende uitdagingen, gaande van toenemend ruimtebeslag, hogere verwachtingen van recreanten tot een steeds urgentere klimaats- en biodiversiteitscrisis. Deze uitdagingen vragen om een planningsbenadering die zich niet beperkt tot administratieve grenzen, maar vertrekt vanuit het landschap zelf. Door het 'landschap als planningsbenadering' te hanteren, kunnen groenblauwe structuren en ecologische processen op een holistische manier benaderd worden richting een geïntegreerde visie die koppelkansen naar voor kan schuiven binnen het gehele natuurlijke landschapssysteem. Een dergelijke planningsbenadering kan er ook voor zorgen dat klimaatadaptieve maatregelen in de open ruimte niet fragmentair en ad hoc worden geïmplementeerd, maar worden gekaderd binnen een logisch landschappelijk systeem. Dit laat toe om ecosysteemdiensten niet uit te bouwen als lokale *nice to have's*, maar als bovenlokale *must have's*.

Het Nationaal Park Scheldevallei

Een ruimtelabo met het natuurlijk landschap als planningsbenadering

Sebastien Van Eupen en Siebe Puynen

1. Introductie en probleemstelling – meer doen met minder open ruimte?

Het ruimtebeslag neemt in Vlaanderen toe met een gemiddelde snelheid van 4,6 ha/dag¹. Ongeveer 1/3 van dit ruimtebeslag bevindt zich in bestemde open ruimte (zachte bestemmingen). Bovendien neemt dit ruimtebeslag in open ruimte nog toe. Ca. 43% van het totale netto bijkomend ruimtebeslag van de laatste 10 jaar kwam ook terecht in de zachte bestemmingen van de open ruimte. Dit komt overeen met ca. 270 gebouwen per dag². De evolutie van het aan- en versnijden van open ruimte wordt dan ook vanuit het beleid, verschillende kennisinstellingen en lokale actoren onderstreept: de open ruimte in Vlaanderen wordt schaarser. Eén van de BRV-doelstellingen stelt dan ook om tegen 2050 de verhardingsgraad in de bestemde open ruimte met 20% te verlagen ten opzichte van 2015³.

Het aandeel open ruimte in Vlaanderen wordt dus kleiner terwijl de verwachtingen van bezoekers van de open ruimte toenemen. Reeds voor de coronacrisis is de vraag naar recreatienatuur dan ook steeds meer op de voorgrond getreden en sindsdien niet meer weggegaan. Hierbij groeit de vraag naar toegankelijke, bereikbare, stille, betekenis- en karaktervolle open ruimte. Deze landbouw-, bos- en natuurgebieden vervullen dan ook steeds meer de rol als 'nieuwe' publieke ruimte, als 'stedelijk park'⁴. Deze verwachtingen, die zich vertalen in bijkomende invullingen van de open ruimte, dragen niet zelden bij tot een toegenomen spanningsveld tussen verschillende belangen.

De verwachtingen zijn hoog, maar in feite zijn de uitdagingen groter. Vlaanderen wordt net als de rest van de wereld geconfronteerd met een toenemende klimaat- en biodiversiteitscrisis en de weerbaarheid van de open ruimte in Vlaanderen tegen deze uitdagingen wordt veel te traag opgebouwd. De waterbom van juli 2021 en overstromingen in o.a. het Demerbekken en de Dender- en IJzerstreek drukken ons met de neus op de feiten: water zal steeds meer ruimte opeisen. De manier hoe we hier in Vlaanderen mee omgaan zal bepalen waar het water deze ruimte opeist. Bij voorkeur in de open ruimte en in de mate van het mogelijke op locaties die we zelf daarvoor voorzien. Het besef begint dan ook steeds meer te dagen dat o.a. opwaarts in het rivierbekken het regenwater zoveel mogelijk de kans moet krijgen om te infiltreren en vertraagd moet afstromen. En, dat rivieren plek moeten hebben om buiten hun oevers te treden.

Met de voorbije natte periode van eind 2023 en begin 2024 komt het minder onder de aandacht, maar België staat op de 23e plaats van 164 landen wat waterschaarste betreft. De op twee na hoogste plek in Europa (na Cyprus en San Marino⁵). Voornamelijk Vlaanderen kent een groot risico

1 Ruimtebeslag | Departement Omgeving (vlaanderen.be)

2 <https://www.omgeving.vlaanderen.be/nl/verdere-versnippering-en-afname-open-ruimte-in-vlaanderen>

3 Beleidsplan Ruimte Vlaanderen | Departement Omgeving -

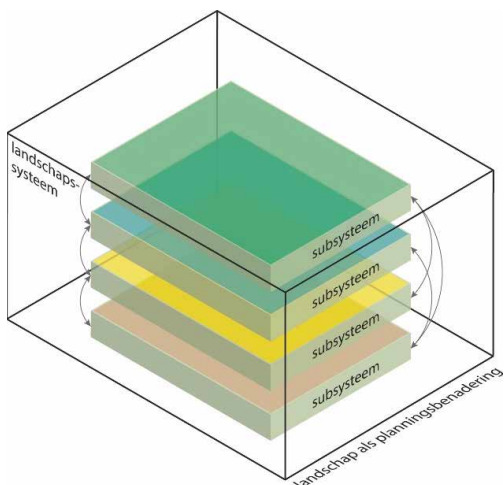
4 Tempels, B., Verbeek, T., Pisman, A., & Allaert, G. (2012). Open ruimte in verstedelijkt Vlaanderen: een vergelijkende studie naar vier onderschatte ruimtegebruiken. Universiteit Gent - Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur. <https://biblio.ugent.be/publication/2103439/file/2103454.pdf>

5 Belgium one of European countries most at risk of water shortage | The Bulletin

op waterschaarste. Naast de degradatie van onze (natte) natuurbiotopen en van de milieu- en waterkwaliteit, wordt waterschaarste ook steeds meer een maatschappelijke tijdbom.

2. Het natuurlijk landschap als gids

Naast noodmaatregelen op korte termijn, vragen bovenstaande uitdagingen om oplossingen die verder gaan dan traditionele planologisch en ruimtelijke ontwikkelingsbenaderingen. Dergelijke oplossingen moeten tegemoet komen aan uitdagingen rond wateroverlast en -tekort, hittestress en biodiversiteitsverlies, die zich niet beperken tot administratieve grenzen. Hierdoor dienen geïntegreerde visies, oplossingen en maatregelen te worden uitgebouwd niet op basis van administratieve grenzen, maar binnen en in relatie tot het natuurlijk, levend landschapssysteem. Aan de term 'landschap' wordt in de academische literatuur reeds tal van verschillende interpretaties gegeven, afhankelijk van verschillende percepties en disciplines. In deze context wordt naar 'landschap' verwezen als een gebied waarvan het karakter het resultaat is van de actie en interactie van natuurlijke en menselijke factoren. Het omvat zowel de geo- en biofysische elementen zoals de geomorfologie, waterlichamen, vegetatie en bodem, maar ook culturele, historische en sociaal-economische aspecten die bijdragen aan de algehele identiteit en functionaliteit van het landschap. Het landschap wordt hierbij benaderd als een geheel systeem dat het resultaat is van de interactie van verschillende subsystemen. De rivier(deel)bekkens geven in de Vlaamse context reeds een goede eerste aanzet tot afbakening van een landschapsschaal die nodig is om op een geïntegreerde en systemische manier oplossingen naar voor te schuiven voor de ruimte-uitdagingen van Vlaanderen. Maar, deze aanpak, die het concept 'landschap' als planningsbenadering hanteert, gaat verder dan enkel een aangepast schaalniveau van het plangebied.



In dergelijke planningsbenadering vormt het landschapssysteem een gids. Vele natuurlijke en menselijke 'subsystemen' spelen een rol in het functioneren van het systeem, spelen zich af op verschillende schalen en interageren met elkaar.

Het concept 'landschap' in deze planningsbenadering⁶ wordt dan ook niet als een object op zich benaderd, maar als een allesomvattend principe, waaraan alle ruimtelijke processen inherent zijn gerelateerd. Het is essentieel om inzicht te hebben in de onderlinge relaties en afhankelijkheden tussen deze subsystemen die dit landschapssysteem vormen.

Door een project of planningsproces aan te vatten met goed begrip van het landschapssysteem wordt het inzichtelijk hoe er op een klimaatadaptieve en regeneratieve manier gepland en

6 The landscape in the round: Landschapsgestuurde klimaatadaptatie, natuur-inclusief en circulair – Research@WUR

ontwikkeld kan worden. Zo kan er verder gegaan worden dan het klassieke vermijden van negatieve gevolgen; nu wordt ook duidelijk hoe een plan of ontwikkeling een positieve impact kan creëren, welke verloren landschappelijke diensten en kwaliteiten hersteld kunnen worden en ook waar er potentie is om nieuwe in te brengen. Bovendien vormt deze landschappelijke uiteenzetting ook een goede basis om draagvlak te creëren vanuit de koppelkansen die inzichtelijk worden. Want een planningsbenadering die vertrekt vanuit het natuurlijk systeem als gids dient zijn slagkracht ook te vinden via een intensieve participatieve betrokkenheid.

Deze aanpak is geen onontgonnen terrein en de voordelen ervan zijn in Vlaamse en Europese context reeds rijkelijk bestudeerd ^{7,8,9}. Het komt terug in de principes van regeneratieve, natuurversterkende stedenbouw¹⁰ en wordt vanuit beleid verder verkend, o.a. binnen de organisatiestructuur van de Green Deal – Klimaatbestendige Omgeving met de focusgroep 'Natuurversterkende Stedenbouw'¹¹.

Deze systemische landschappelijke planningsbenadering zit o.a. reeds deels vervat binnen het rapport Weerbaar Waterland¹², Territoriaal Ontwikkelingsprogramma Dender¹³ maar ook binnen de Vlaamse parken en het Sigmaplan. Deze position paper is dan ook een oproep aan het ruimtelijk beleid, natuurbeleid, integraal waterbeleid en andere ruimtemakers om deze insteek ter harte te nemen en als vertrekpunt te nemen voor toekomstig ruimtelijk beleid. Want vanuit een wetenschappelijke en planologische insteek is het duidelijk dat, gekeken naar de klimatologische uitdagingen waar we voor staan, hierin de oplossing schuilt.

Vandaag is er ook een nieuwe ruimtelijke entiteit in Vlaanderen die reeds is vertrokken vanuit deze systemische landschapsschaal en een groot potentieel biedt om het principe van 'het natuurlijk landschap als planningsbenadering' naar een hoger niveau te tillen: de Nationale Parken en Landschapsparken.

3. Nationale Parken als open ruimte labo

In oktober 2023 werd het Nationaal Park Scheldevallei samen met Nationaal Park Brabantse Wouden, Hoge Kempen (herbevestigd) en Bosland dan ook een feit. Een Nationaal Park wordt gedefinieerd als een erkend geografisch afgebakend gebied van voldoende grote omvang met een uitzonderlijke natuurwaarde en internationale uitstraling¹⁴. Deze definitie van 'Nationaal Park' vertrekt ook vanuit het concept 'landschap'. Dit nieuwe kader vervat verschillende doelstellingen die via koppelkansen samen worden gebracht in masterplannen met actie-

-
- 7 Grunewald, Karsten, and Olaf Bastian. "Ecosystem assessment and management as key tools for sustainable landscape development: a case study of the Ore Mountains region in Central Europe." *Ecological modelling* 295 (2015): 151-162.
 - 8 Ecosystem Services at the Landscape Scale: the Need for Integrative Approaches | Landscape Online (landscape-online.org)
 - 9 Landscape concepts and approaches foster learning about ecosystem services | Landscape Ecology (springer.com)
 - 10 Heuts, E., Erik Gietens, & De Bruyn, J. (2022). Stedenbouw kan ook zo. Public Space.
 - 11 Organisatiestructuur Green Deal Klimaatbestendige omgeving | (vlaanderen.be)
 - 12 https://www.vlaamsewaterweg.be/sites/default/files/download/weerbaar_waterland_expertenpanel_hoogwaterbeveiliging_advies.pdf
 - 13 T.OP Dender | Departement Omgeving - Vlaamse overheid (vlaanderen.be)
 - 14 Nationale Parken Vlaanderen | Agentschap voor Natuur en Bos

programma's. Enerzijds worden de belangrijkste doelstellingen voor een Nationaal Park gevormd door de nood aan bescherming van kwetsbare ecosystemen en de uitdagingen m.b.t. de klimaatcrisis, aangescherpt door de Europese natuurdoelen. Anderzijds biedt een Nationaal Park ook kansen voor erfgoedontwikkeling en recreatie. Nationale parken vormen dan ook een interessant kader om ruimtebeslag in de open ruimte terug te dringen, maar ook om de verwachtingen van bezoekers van de open ruimte in overeenkomst te brengen met de draagkracht en het draagvlak van een gebied. Het meer vertoeven in een rijke natuurgebied van een nationaal park bevordert de gezondheid. Dus allen daarheen, maar misschien niet allemaal tegelijk¹⁵.

Allereerst vertrekt een Nationaal Park vanuit de bestaande natuurwaarde. Gebieden met waardevolle natuurwaarde werden in deze context benoemd als 'natuurkern'. Zo stelde het ontwerpdecreet van de nationale parken een minimum startpunt van 5000 ha natuurkern dat moet uitgroeien tot een 10.000 ha over een periode van 24 jaar. Nationale Parken richten zich daarmee op de lange termijn en passen mede hierdoor het 'natuurlijk landschap als planningsbenadering'.

Echter, een nationaal park is meer dan de som van zijn natuurkernen. De meerwaarde van een nationaal park ligt in de ontwikkeling en toepassing van een geïntegreerde landschappelijke visie¹⁶ die niet stopt aan de perceelsgrenzen. Ecologische processen houden immers geen rekening met onze administratie. Een nationaal park vertrekt vanuit deze insteek en beschouwt een ruimer gebied dat alle natuurkernen en aanwezige cultuurhistorische erfgoedwaarden en landschapsrelicten samenbrengt in één coherent en logisch verhaal. Voor o.a. het Nationaal Park Scheldevallei werd dit verhaal uitgeschreven via een landschapsbiografie. Een landschapsbiografie functioneert als een instrument voor geïntegreerde gebiedsanalyse en is een wetenschappelijk correct, synthetiserend, interdisciplinair, verbindend en sterk communicatief document. Het combineert cultuurhistorie en landschapsecologie, van vroeger tot nu en laat zo toe om een frisse kijk op een onderzoeksgebied te ontwikkelen, voorbij bepaalde clichés of voorgevormde ideeën. Een landschapsbiografie heeft als doel om de geschiedenis en actuele toestand van een gebied te beschrijven, verklaren en in een boeiend verhaal te gieten. Dit moet bijgevolg leiden tot zicht op en inzicht in elementen, patronen, processen en kenmerken van een gebied. In de totstandkoming van de kandidatuur van het Nationaal Park Scheldevallei bleek de waarde van dit instrument niet te onderschatten. Via de landschapsbiografie werd er voor het gehele landschap van de Scheldevallei een objectieve *common ground* uiteengezet dat als vertrekpunt diende voor overleg. Het instrument 'landschapsbiografie' past in essentie volledig binnen de aanpak van 'het natuurlijk landschap als planningsbenadering' om inzicht te verwerven in onderlinge relaties van verschillende landschappelijke (sub)systemen van de Scheldevallei. Deze inzichten vormen naast een objectief gemeenschappelijke basis met stakeholders ook een duidelijk frame om een regeneratieve aanpak in te bedden. Een regeneratieve aanpak gaat niet alleen over het verminderen van onze negatieve impact op de planeet en de samenleving, maar streeft ook naar een positieve invloed op de maatschappij, omgeving en planeet. Een regeneratieve ontwikkeling focust zich niet enkel op het 'verkleinen van de voetafdruk', maar ook op het creëren van een 'positieve handdruk'^{17,18}. Dergelijke aanpak vergt inzicht in en vertrekt ook uit

15 Voor al uw gezondheidsproblemen: ga naar het nationaal park – Prof. Hans Van Dyck - De Standaard

16 Voor al uw gezondheidsproblemen: ga naar het nationaal park – Prof. Hans Van Dyck - De Standaard

17 Accounting for firms' positive impacts on the environment | MIT Sustainability

18 Heuts, E., Erik Gietens, & De Bruyn, J. (2022). Stedenbouw kan ook zo. Public Space.

het natuurlijk landschap. Een landschapsbiografie vormt hierbij een doeltreffend instrument om regeneratieve maatregelen op te enten.

Voor de kandidatuur van het Nationaal Park Scheldevallei werd een masterplan opgesteld o.b.v. de landschapsbiografie. Het masterplan kon hiermee een visie en een actieprogramma naar voor schuiven dat enerzijds vertrekt vanuit het natuurlijk landschap met de ambitie om deze te versterken en anderzijds aandacht heeft voor het spanningsveld dat optreedt binnen een steeds meer verstedelijkte context van de Vlaamse Ruit. De Scheldevallei kent dan ook een groot aantal stakeholders en actoren.

4. Het Ruhrgebied kan ons inspireren

Het Nationaal Park Scheldevallei is uit de startblokken geschoten en kan dienen als accelerator voor een transitie naar een klimaatrobuuste, groene vallei die gedragen wordt door haar inwoners en ruimte geeft aan ondernemers. Buitenlandse voorbeelden geven inzicht in hoe een parkensysteem een motor kan zijn voor gebiedsontwikkeling. Zo heeft het Emscher Landschaftspark¹⁹, een regionaal parkensysteem in het Ruhrgebied, een samenwerkingsproject tussen verschillende postindustriële steden opgezet. Het doel was om een coherent groen parkensysteem te creëren dat inzet op de regeneratie van de natuurlijke omgeving. Het Emscher Landschaftspark diende hierbij als groene verbinding tussen de verschillende kernen van het Ruhrvallei²⁰. Ook de herinrichting van oude industriële sites als 'industriële monumenten' met meer groene ruimte waar erfgoed en de identiteit van de streek werden opgewaardeerd, heeft bijgedragen aan de leefkwaliteit en het draagvlak bij bewoners²¹. De rivier Emscher werd hierbij verder ontwikkeld als groenblauw ader doorheen het gebied. Oude ongebruikte transportassen uit de industriële tijd werden omgevormd tot fiets- en wandelpaden. Verlaten industriële sites, die jarenlang verboden terrein waren voor bezoekers, werden (gedeeltelijk) gesaneerd, ecologisch opgewaardeerd en werden o.a. onderdeel van musea.

De landschapsbiografie van de Scheldevallei toonde aan dat dit landschap ook rijk is aan verschillende waardevolle natuur- en (industriële) erfgoedhotspots. Net als de rivier Emscher, vormt de Schelde ook de groenblauwe connectie tussen waardevolle natuur- en erfgoedgebieden. Het Emscher Landschaftspark-project toont dat herontwikkeling van oude sites een motor kan zijn voor de regeneratieve maatregelen via de uitbouw recreatieve en ecologische connecties. De parallellen tussen de context van de Schelde- en Emschervallei wijzen in de richting van de potentie die het Nationaal Park ook heeft als motor voor groene en recreatieve gebiedsontwikkeling in de Scheldevallei.

5. Ambities scherp houden

Het Emscher Landschaftspark toont reeds de potentiële gebiedsontwikkeling dat een parkensysteem kan bewerkstelligen. Het masterplan en actieprogramma van het Nationaal Park Scheldevallei stelt het ambitieniveau minstens even scherp, waardoor dit gebied als ruimtelabo,

19 The Emscher Landscape Park | The Strength of Architecture | From 1998

20 Emscher Landscape Park programme | Urban Nature Atlas (una.city) 21 Perini, K. (2016). Emscher River, Germany – Opportunities and Policies. Urban Sustainability And River

21 Restoration: Green And Blue Infrastructure, 256–265. <https://doi.org/10.1002/9781119245025.ch23>

Een gebiedsgericht planproces, geënt op een systeembenadering van het landschap biedt een holistische kijk en handvaten om concrete bijdragen en maatregelen te leveren in kader van een regeneratief planningsproces. Nature based solutions kunnen ook pas volledig tot hun recht komen als ze in relatie staan tot een natuurlijk systeem van een gebied. De kandidatuur van het Nationaal Park Scheldevallei vertrok vanuit deze benadering met de opmaak van een landschapsbiografie. De verdere doorvertaling hiervan om de open ruimte klimaatrobuust, belevingsvol en economisch weerbaar te maken kan als voorbeeld dienen voor de rest van de open ruimte in Vlaanderen.

23 Unesco Global Geopark Schelde Delta - Home | Geopark Schelde Delta 23

Het einde nooit in zicht

Het landschap als drager voor ruimtelijke ontwikkeling

Jo Boonen

[een tekst die zich afvraagt wat het zou betekenen mochten we elke 'ruimte' als 'landschap' benoemen]

[een tekst voor de erkenning van alternatieve - niet-menselijke tijdsdimensies in dat landschap]

[een tekst bijgevolg tegen de hiërarchieën in snelheden van planning en tegen eindbeelden als eindresultaat]

[een tekst voor de erkenning van landschap als een eindeloos evolueren en collectief streven]

[een tekst die erkent dat stilstand niet bestaat in het landschap, en het belang van daar even stil bij te staan]

[een tekst die hoopt op een evenwaardige afweging van leven en van dood in het landschap]

[een tekst die ook hoopt op meer plaats voor dood in het landschap – dat is nodig]

[een tekst die erkent dat wij mensen concepten van tijd en ruimte zeer homocentrisch (egocentrisch) invullen]

[een tekst die de hoop uitspreekt op solidariteit met alles wat niet menselijk is – dat is nodig]

[een tekst die overtuigd is dat een landschappelijke insteek van ons betere mensen zou maken]

[een tekst die schoonheid vindt in de balans tussen eindigheid en eindeloosheid]

[een tekst die de sisyfusarbeid van planning ziet als een verantwoordelijkheid, niet als een last]

[een tekst die overtuigd is dat we van ruimtelijke planning naar landschappelijk beheer moeten gaan]

.

[rust]

.

[een tekst die veel meer wil dan kan in de korte tijd dat ze krijgt]

Het einde nooit in zicht

Het landschap als drager voor ruimtelijke ontwikkeling

Jo Boonen

Alles (wat we plannen) is eindig.

Alles is onderhevig
aan een opdringerig woekerende entropie
die alles meesleurt naar een schijnbare chaos.
Als verwarde dirigent van een afwezig amateurorkest
proberen we de dingen te sturen in permanenties die onmogelijk zijn.

Alles (wat we plannen) is eindig.

De tijd doet moeiteeloos al onze zorgvuldig geplande tijdelijke realiteiten in geen tijd teniet.

En toch verheerlijken we permanentie in onze beroepen. We verkondigen onze verzonnen en onbeweeglijke toekomsten in plannen en in renders. We kijken zelden voorbij die horizon van wat we 'af' noemen, naar het onmiddellijke verval dat inherent onderdeel is van alles wat we maken. We kijken niet naar vervaldata van de ruimte. Misschien is dat omdat ze zo kortbij de opening liggen, of misschien is dat omdat ze een beetje voorbij onze eigen vervaldatum liggen.

We denken daarin teveel als fotografen, gericht op een finaal eindbeeld. We zouden beter leren van scenografen en videografen, denkend in beweging, verandering en geluid. We zouden beter denken als parfumeurs over geuren en als voedselcritici over smaken. Als meteorologen over het weer, botanisten over planten en hydrologen over water.

Correctie: misschien beter als vissen over water, dat zou ons nog veel meer leren. Ervaringskennis kan zelden onderschat worden.

Of misschien vloeit onze afkeer voor eindigheid voort uit een angst voor einde en verval, dat we het onmiddellijk uit het oog verwijderen. En daarmee hopelijk ook uit het hart. Voor wat dood of stervende is, voorzien we niet zo graag ruimte. We stoppen het weg in donkere hoekjes of begraven het onder de grond, onder een steen, achter een muur met een poort. We creëren de illusie van keuze om de dood onder de ogen te komen op onze eigen termen, terwijl die welig rond ons tiert.

We miskennen daarmee de noodzakelijkheid en onnoemelijke kracht van de dood om tot nieuw leven te leiden. Stervende bomen delen resterende voedingsstoffen met naburige planten, en vormen een voedselbron en nestgelegenheid voor vele andere soorten. Wanneer iets sterft in het landschap wordt het niet nutteloos, maar leidt het tot nieuw leven. Niets gaat verloren. Een absoluut einde bestaat niet.

Die cycli van leven en dood worden al heel ons mensenbestaan getoond door het landschap, waarom lijken wij er dan zo angstig voor?

Gelukkig is er niet enkel eindigheid maar ook eindeloosheid in het landschap. Als je maar relatief genoeg kijkt naar de tijd, en in dat relatieve ook over menselijke heen grenzen durft gaan. Kijk

•

•

1

Elke dag tot die hoopvolle dag is een *plandag*. Ik kijk reikhalzend en nieuwsgierig uit naar de ongeplande dagen. De dagen waarin we het landschap even de ruimte geven om al haar niet-menselijke dingen te doen zonder onze inmenging. De dingen waar wij haar continu van weerhouden. Een niet gepland plantje, een paar muggen op een kamer en misschien iets minder koffie op een dag, want alle planners hebben uitgeslapen.

Wanneer we landschappelijk beheer als continue gedeelde verantwoordelijkheid nemen, dan geven we niet enkel erkenning aan het bestaan van andere levende wezens, maar geven we ze ook het recht op hun eigen tijd en snelheid. We synchroniseren onszelf zoveel mogelijk aan de veelheid van andere snelheden van het landschap. Zoals we soms al doen bij het wachten op een zonsopgang. Of hoe we soms liever gaan wandelen wanneer het regent. Of hoe de eerste asperges de beste zijn.

Mooie veranderingen zijn het wachten waard, zelfs al zijn ze onzeker in hun komst.

Wanneer we landschappelijk beheer als continue gedeelde verantwoordelijkheid nemen, dan moeten we de onderlinge verbondenheid van alle landschappen erkennen. Ongeacht schaal, ligging, geschiedenis of ruimtelijke typologie is alles één verbonden geheel. Heel het landschap bezaaid met vlindereffecten die tot ver in de tijd reiken. Elke lijn van verandering die je suggereert, verjaagt die vlinders de daar zitten, en zet een trein van gebeurtenissen in gang die verder reikt dan je zien kan.

Wanneer we erin slagen die onderlinge afhankelijkheid en verbondenheid leren zien, en haar schoonheid leren omarmen, dan geloof ik dat we ook veel kunnen bijleren over mensen. Ook daar bestaat namelijk die onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid. Ook mensen zijn deel van gemeenschappen, net als planten en leeuwen en apen, en ook zij leven in een continue strijd om te leven en overleven. Ook zij hebben het niet allemaal even gemakkelijk gezien hun basiscondities en het landschap waarin ze opgroeien - met, naast en bij elkaar. Wanneer we het landschap beter leren begrijpen, krijgen we – en dit geloof ik echt – meer empathie voor onze medemens. Ook dat is landschap: die onderlinge gevoelens en solidariteit voor elkaar en voor alles rondom ons.

Wanneer we landschappelijk beheer als continue gedeelde verantwoordelijkheid nemen, dan hoeven we geen nieuwe kathedralen meer te bouwen. Het landschap de enige kathedraal die ertoe doet. Onze professionele en persoonlijke verantwoordelijkheid ligt er dan in die kathedraal met zorg en liefde te onderhouden. Want zonder het landschap verliezen we *alles*.

We moeten eindigheid leren omarmen. We moeten het onoverkomelijke einde van alles wat we creëren als basisconditie leren accepteren. We moeten consequent nadenken over de vraag: wat erna? Verval, dood en transformatie moeten geïntegreerd worden in planning. Of beter: als deel van landschappelijk beheer. Als noodzakelijkheid, en met erkenning van al haar pracht als potentie voor nieuw leven.

Dat vraagt – naast een hele ideologische herschikking – ook naar een reorganisatie van planning-instrumenten en juridische kaders, die grotendeels gericht zijn op onveranderlijke statuten van permanentie. Dat vraagt naar een hernieuwde kijk op de positie van de ruimtelijk professional, en haar vormen van relaties met- en aanwezigheid in het landschap. Niét als vormgevers van eindbeelden, wél als beheerders van het landschap.

Zoals wij kijken naar de tijd, kijkt ook de tijd naar ons. Hoe we steen per steen de kathedraal van het landschap proberen onderhouden. Hoe we datzelfde landschap waarvan we afhankelijk zijn stevast onderdrukken. Hoe we haar hulp consequent weigeren. De tijd kijkt naar het eindeloze verval waar zij een hand in heeft, en naar hoe wij in dat verval de wereld in tijdelijke vormen proberen gieten. We bouwen kaartenhuizen katedralen op een winderige dag, en kiezen ervoor om dat buiten te doen. De tijd kijkt naar het eindeloze sterven en geboren worden, en vel't er geen oordeel over. Het is deel van haar essentie, het is deel van het landschap. Het is deel van wie we zijn.

Hetzelfde landschap, een andere tijd.

We mogen dit allemaal samen doen met het landschap.

En het einde,

1

STORM en STILTE IN DE PRAKTIJK

Evelien Janssens en Gerard Stalenhoef

Gebiedswerking als verbinding tussen storm en stilte

Ferry van de Mosselaer, Nico Schram en Jelte Kinderman

Creatieve broedplaatsen: van locatie naar klimaat

Bob D'Haeseleer

Power Up voor een eerlijke transitie

Evelien Janssens en Gerard Stalenhoef

Een goede regie is de sleutel voor gebiedsontwikkeling en biedt continuïteit en houvast in een steeds veranderende context. De strategische projecten dragen bij tot een professionele coördinatie bij de uitvoering van het (ruimtelijk) beleid en blijven aldus een investering bij het verbinden van allerlei uitdagingen op het terrein.



Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel

Gebiedswerking als verbinding tussen storm en stilte

Bouwstenen uit 100 strategische projecten voor een doorgedreven uitvoering van het beleid

Evelien Janssens en Gerard Stalenhoef

1. Situering

Strategische projecten bewijzen in heel Vlaanderen hun bijdrage aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De subsidie is vaak de motor voor een professionele coördinatie voor de gebiedswerking, die na enkele jaren stabiliteit en continuïteit doet ontstaan. De uitdagingen in dergelijke eerder logische gebieden in de ruimtelijke structuur zijn allerhande en blijvend waardoor ze als dusdanig niet ‘verdwijnen’. Heel wat van de opgebouwde visies blijken dan ook robuust om hiermee om te gaan.

Reeds meer dan 100 subsidies werden via de strategische projecten toegekend als bijdrage in de professionele coördinatie van projecten die het Vlaams ruimtelijk beleid op het terrein uitvoeren. Door de jaren heen kwamen vragen, voorstellen tot innovaties en aanpassingen van het instrument Strategische Projecten boven. Als één van de acties in het kader van de transitieprioriteit ‘Omgeving van de Toekomst’ van de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (VSDO) werd in 2023 een debat gevoerd over de inzet van het instrument in kader van gebiedsontwikkeling. Dit debat had een evaluatie van het instrument, maar ook het scherpstellen van de context als doel. Het resulteerde in krachtlijnen voor een duurzame gebiedswerking en de formulering van beleidsaanbevelingen.

Gebiedswerking biedt handvaten en brengt rust waar nodig in een steeds veranderende professionele en maatschappelijke context. In deze paper staan we stil bij een aantal krachtlijnen of bouwstenen van duurzame gebiedswerking, die verder worden geïllustreerd aan de hand van twee concrete strategische projecten: Zinderende Zennevallei en Leefbaarheid in Zeebrugge in de Brugse Kanaalzone.

2. Strategische projecten en gebiedsontwikkeling

De ruimte kent een eigen logica die voortvloeit uit de interactie tussen de morfologische structuur en het functioneren van de ruimte en volgt daarbij geen (administratieve) grenzen, maar wel de logica van een dominant ruimtelijk systeem. Op Vlaams niveau is dat bijvoorbeeld een riviervallei, havengebied, stedelijke regio, economisch netwerk, kustzone. Het is op deze **ruimtelijke logica** dat het instrument Strategische projecten inspeelt. Het onderscheidt zich daarbij van een meer sectorale werking zoals bv. de vervoerregio's of een gebiedsafbakening gericht op (administratief) bestuurlijke grenzen.

Het huidige Regeerakkoord benoemt **gebiedsontwikkeling** als ‘motor van (ruimtelijke) transformatie’. Het is, ook volgens het beleid, de geïntegreerde, gebieds- en realisatiegerichte procesvoering waarbij de (kern)partners de krachten bundelen om de gewenste ontwikkelingen vanuit maatschappelijke uitdagingen en opgaven effectief op terrein uit te voeren en zo de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te vergroten. Het instrument Strategische projecten zet hier op in door een focus op het procesmatige en de **coördinatiekracht en (onafhankelijke) regio voor uitvoering van het ruimtelijk beleid**. Strategische projecten situeren zich

hierdoor in de kern van de **gebiedswerking** en fungeren zo als hefboom voor de realisatie van de doelstellingen en ambities in ruimtelijke plannen en visies. In de praktijk geven ze eveneens uitvoering aan uitdagingen en nieuwe omgevingsdoelen door ze te koppelen aan (ruimtelijke) gebiedsagenda's.

Vanuit een goede regie en een ruim partnerschap worden gebiedsprogramma's uitgewerkt, middelen op maat gereserveerd en een timing en verantwoordelijkheden van elke actor geconcretiseerd. De wijze waarop het instrument Strategische projecten wordt ingezet geeft zo mee richting aan de gebiedswerking, de gebiedsvisies en de coalities van morgen.

3. Storm en onweer

Er werd al veel geschreven over de wijzigende maatschappelijke en beleidsmatige **context** en de noden die hieruit volgen. Een breed scala aan steeds nieuwe uitdagingen levert steeds vragen en ruimteclaims op, en heel wat zaken zijn aan vernieuwing toe. De ambities zijn hoog en resulteren in een grote dynamiek en werkdruk. Zowel het beleid als de organisatie, maar ook de ruimte zelf raken verhit en versnipperd. De overheden willen en moeten hier op inspelen, maar worden geconfronteerd met kerntaken die onder druk staan, processen en projecten die door elkaar lopen en gebrek aan ruimte voor beleidsvorming, onderzoek, monitoring en evaluatie. Dezelfde overheden staan in voor het vinden van oplossingen voor maatschappelijke ruimteclaims, omgevingsuitdagingen waarbij steeds meer gespecialiseerde actoren worden betrokken met elk hun sectoraal beleid, regels en procedures. Tegelijk is er een groter wordende nood om energie- en infrastructuurnetwerken te versterken en te beheren.

Extra onweer ontstaat door de **procedurele complexiteit**, de wijzigende regelgeving, nieuwe (Europese) beleidsinitiatieven, juridische verplichtingen met telkens andere procedures, tijdspaden, producten, die maar nauwelijks geïntegreerd raken en vaak voer zijn voor nog meer betwistingen. Het individueel belang is bovendien vaak erg groot tegenover het algemene. De overheid is de afgelopen jaren afgeslankt en heel wat taken worden uitbesteed. Niet gek dat er een grote vraag is naar mankracht voor de regie, kennis en capaciteit om projecten daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. Het is zaak om de handen ineen te slaan voor de project-coördinatie en daarbij de agenda's van de drie beleidsniveaus te combineren om tot afstemming en coördinatie te komen van projecten, procedures, instrumenten, middelen en overleg.

Dit geeft volgende **positionering** voor de inzet van het instrument Strategische projecten voor gebiedsontwikkeling en de gebiedscoalities van morgen:

Het instrument Strategische projecten zet in op de versterking van transversale partnerschappen, coalities en bestuurskracht, smeden van verbintenissen door een onafhankelijke professionele coördinatie/regie voor de opmaak en uitvoering van (delen van) gebiedsprogramma's en de link met visievorming en beleid.

De regie over een gebiedsprogramma is een meervoudige opdracht. Het samenbrengen van thematische of sectorale engagementen, inzet, verantwoordelijkheden en investeringen/budgetten in een programmatie met verschillende tijdshorizonten zijn taken die hierbij in beeld komen. Het verder en meer systematisch bundelen van

(bestaande) instrumenten en middelen in een pakket voor de realisatie van ruimtelijke interventies samen met andere acties rond identiteit en communicatie versterkt de gebiedswerking.

Door invulling te geven aan deze meervoudige opdracht en een performante regie in een gebied te initiëren, stimuleren en verder uit te bouwen kan een strategisch project bijdragen aan integratie en een duurzame gebiedswerking die met heldere inhoudelijke lijnen en structurele samenwerking een maatschappelijk draagvalk opbouwt en rust brengt.

4. Krachtlijnen voor een performante regie (stilte)

Een performante aansturing voor een gebiedswerking is nodig. De aansturing is vaak een gedeelde verantwoordelijkheid van de kernactoren. De praktijk leert dat er meer en meer wordt gewerkt met een klein coördinatieteam of projectbureau, opgebouwd vanuit bestaande reguliere werking en al dan niet ondersteund door een procesbegeleider of intendant als aanspreekpunt of spelverdeler. Het is belangrijk dat een meer performante en stabiele structurele regie in gebieden expliciet wordt gemaakt. Tijdens de subsidieperiode van een strategisch project komt zo'n coördinatie(team) vaak tot stand en worden oplossingen gezocht voor een doorwerking op de langere termijn.

De inbreng van de Vlaamse overheid in de regie kan meerdere vormen van rollen en ondersteuning aannemen. Naast financiële ondersteuning (investeringssteun, subsidies,...) zoals voor de coördinatie, kan de gebiedsregie worden versterkt door de eigen rollen meer expliciet te maken, inzet van personeelstijd, interactie met het (Vlaams) beleid, afstemming van agenda's of de stroomlijning en besluitvorming van inzet op Vlaams niveau. Tegelijk kan ondersteuning worden geboden op vlak van informatie en kennis(-deling), het faciliteren van interbestuurlijke samenwerking, inzetten van gerichte beleidsmatige initiatieven bv. in kader van het BRV of aanpassingen van de regelgeving.

Ondanks alle onweer in de maatschappij, onverwachte vragen en uitdagingen blijkt er een grote nood aan stabiliteit en rust voor een duurzame planning. Gebiedswerking en een performante regie zorgen voor antwoorden en zijn vaak fundamenteel voor enige rust. Vanuit het gevoerde debat en de ervaringen met gebiedswerking kunnen we volgende krachtlijnen noteren:

KRACHTLIJN 1

Zorgen voor continuïteit in beleid, regelgeving en uitvoering

Continuïteit in de uitvoering van het (ruimtelijk) beleid op het terrein is nodig om goed om te gaan met grote maatschappelijke dynamiek. Dit kan onder andere door over langere tijd in specifieke gebieden te werken met robuuste gebiedsagenda's en actieve gecoördineerde uitvoering, die ook flexibel zijn om met alle veranderingen om te gaan. De Strategische projecten zijn daarbij een effectief instrument om op maat gebiedsgerichte programma's gestalte te geven, actoren over meerdere legislaturen rond de tafel te krijgen en geïntegreerde projecten tot uitvoering te brengen.

Ook regelgeving hoeft niet steeds te veranderen. Het subsidiebesluit voor de Strategische projecten uit 2007 blijkt nog steeds relevant in de realisatie van de doelstellingen van het

instrument. Elementen uit het besluit als de beoordelingscriteria, -procedure en het draagvlak en behoeften op het terrein zijn tot op vandaag robuust en toch flexibel om ruimte te laten voor nieuw beleid zoals de strategische visie van het BRV. Uiteindelijk is het bij de uitvoering dat er sprake is van integratie van de (beleidsmatige en juridische) context en dat er dwarsverbanden tussen beleidsniveaus worden gelegd.

KRACHTLIJN 2

Erkennen van de ruimtelijke structuur als basis voor de werking

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het ruimtelijk beleid dat erop volgde, bleken gebieden belangrijk. De ruimtelijke structuur, zoals reeds erkend in het ruimtelijk beleid, biedt handvaten voor de keuze van 'de gebieden' – d.w.z. qua schaal en voor het bepalen van geografisch situeerbare prioriteiten. Gebieden hebben elk een logische plek in de ruimtelijke structuur en werken verbindend. Ze brengen een verhaal dat samenhangt met de belangrijkste kenmerken van het gebied waardoor ze de mogelijkheid bieden om verschillende tegenstrijdige aanspraken op de ruimte te verenigen. Wanneer gebieden expliciet in het beleid en Bestuursakkoorden worden benoemd kunnen ze richting geven en een kader bieden voor het bepalen van prioritering en integratie in beleidsuitvoering.

Gebieden moeten dus robuust en tegelijkertijd adaptief of flexibel zijn. Bij de verbreding van ruimtelijke naar omgevingsdoelen bieden ze een logisch kader om thema's en milieudoelen uit het beleid voor lucht, bodem, water of ondergrond ruimtelijk een plaats te geven. Gebieden vormen een basis om een visie overeen te komen die sterk genoeg is om naar de toekomst toe acties en projecten te genereren, ook over legislaturen heen. Rond de structuurbepalende elementen van het gebied kunnen er verhalen worden verteld die samen een rode draad zijn of synthese bieden van waar inhoudelijk rond wordt gewerkt. In de uitwerking worden ruimtelijke visies steeds concreter en concrete verhalen voor de kustzone, een stedelijke regio of een specifieke riviervallei steeds scherper. Het zijn verhalen vanuit visies en krachtlijnen die standhouden over verkiezingen heen.

KRACHTLIJN 3

Integratie van thema's: intelligent inkantelen en verknopen

Gebiedsontwikkeling speelt in op een complexe realiteit. Naast een kenmerkend ruimtelijk 'verhaal voor het gebied zijn er sectorale thema's die spelen en die niet door grenzen gebonden zijn. Lucht, water, energie, klimaat, bodem, mobiliteit, ... moeten elk een plaats krijgen in het gebiedsverhaal. Dit kan door op een bepaald ogenblik samen te bepalen welke van die zaken (ruimtelijk of op andere wijze) geïntegreerd kunnen worden in de visie en het gebiedsprogramma. Op die manier wordt er bij de gebiedsontwikkeling werk gemaakt van de integratie van (thematische) beleidsprioriteiten gekoppeld aan een (gezamenlijk) verhaal of een (operationele) visie. Deze verknoping van agenda's of inkanteling ervan in een gebiedsprogramma is een krachtlijn voor gebiedsontwikkeling.

KRACHTLIJN 4

Bundelen van instrumenten en middelen in gebiedsprogramma's

Het bundelen van middelen is cruciaal in de versterking van de gebiedswerking. Effectieve coördinatie en realisaties zijn pas mogelijk wanneer verschillende instrumenten en budgetten complementair worden ingezet. Dit gebeurt in functie van de noden, op basis van bestaande visies en coalitievorming. Deze koppeling wordt veelal opgetekend in een gebiedsprogramma. Een slimme afstemming van instrumenten en middelen (incl. capaciteit) kan ook de coalitie ondersteunen in de continuïteit van de werking. Het is daarom niet nodig om te wachten op nieuwe regelgeving of instrumenten, maar het is veeleer een manier vinden waarop de actoren

met de bestaande instrumenten en middelen omgaan, hoe ze deze bundelen en afspraken maken over de inzet ervan, en hoe ze erover (interbestuurlijk) beslissen.

Er zijn intussen heel wat voorbeelden waar de bundeling van instrumenten en middelen voorop staat. Een gebiedsdeal¹ (en ook regiodeal) is een gestructureerde aanpak van een aantal (lokale) projecten in een gebied, veelal aan één thema gekoppeld (droogte, bouwshift,...) en eventueel via een overeenkomst meer gecoördineerd aan de slag te gaan. Een **Gebiedsfonds** gaat een stap verder en is een middel om op een coherente manier gebiedsgericht investeringsprogramma's op het terrein te realiseren, al dan niet met een specifiek 'ontwikkelingsorgaan'. Een gerichte strategie rond grondbeleid is in deze een doorslaggevende factor.

KRACHTLIJN 5

Verduurzaming van de samenwerking en de aansturing

Het is een cliché, maar het zijn de mensen die het doen. Regie vormt de kern van de gebiedswerking, vermits daarmee de nodige (bestuurs-)kracht gepaard gaat die het mogelijk maakt om de verschillende bouwstenen bij gebiedsontwikkeling te verbinden. Het is via project-coördinatoren dat allerhande (thematische) uitdagingen zoals Blue Deal, bebossing, natte natuur, subsidies, Vlaamse parken, Water- en voedsellandschappen, droogtedeals, etc worden samengebracht.

Versterking van de aansturing om tot een duurzame en meer stabiele gebiedswerking te komen is cruciaal teneinde naar de toekomst toe meer performant te kunnen werken rond de uitdagingen en ambities. Een subsidie in kader van een strategisch project is een investering hiertoe. Niet alleen financiering van de coördinatie maar ook verduurzaming van de organisatie (met projectteams, stuurgroepen, werkgroepen,...), versterking van de reguliere werking, en de organisatie van de aansturing als een gedeelde verantwoordelijkheid over de beleidsniveaus / actoren heen is de uitdaging. Bij de werking zal elke actor of beleidsniveau zijn inzet en rol moeten afwegen en indien mogelijk ook werken met gemengde teams, bv door de energie van mensen van verschillende afdelingen of entiteiten te verbinden.

KRACHTLIJN 6

Interbestuurlijke verankering en governance

In gebieden komen visies, thema's en complexe ruimtelijke processen en projecten samen. Samenwerking en afstemming is dan cruciaal om tot geïntegreerde gebiedsontwikkeling te komen. Dit beslaat niet alleen integratie van verschillende beleidsthema's en -initiatieven, maar ook het inschakelen van de juiste partners en de verankering van de samenwerking via (interbestuurlijke) besluitvorming. Een sterke organisatie met een interbestuurlijk overleg is essentieel. Hierin wordt de rol van elke partner duidelijk gedefinieerd. De werking en inbreng in de gebiedscoalitie krijgt tevens een plek in de programmatie van de entiteit van de betrokken partners.

Willen we de huidige en toekomstige uitdagingen inzake omgeving constructief en proactief het hoofd bieden, dan is een sterke interbestuurlijke governance op niveau van gebieden en gekoppeld aan gebiedsprogramma's cruciaal. Dit vergt stabiele samenwerking in de tijd. Een belangrijk element bij de Strategische projecten is de verbinding tussen de lokale prioriteiten en ambities en werkingen met die van de Vlaamse overheid. Dit moet als uitgangspunt genomen worden bij het bepalen van de rol die de betrokken administraties opnemen. Uit het debat

1 Een voorbeeld van een gebiedsdeal zijn de lokale gebiedsdeals droogte, onder andere deze in de Leievallei: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/eerste-oproep-lokale-gebiedsdeals-droogte>

kwamen volgende acties naar voren die de duurzaamheid in de tijd en (mede daarmee) de impact versterken:

- Stabiliteit in de werking met efficiënte interbestuurlijke overlegstructuur die instaat voor afstemming en coördinatie
- Bijeen brengen en inzetten van de juiste personen, die toch al taken hebben in het gebied.
- Vlaanderen is een (belangrijke) partner in de gebiedswerking en draagt best bij in de continuïteit van een gebiedscoalitie en gebiedswerking, ook na de subsidie van het strategisch project; de inbreng zal afhankelijk zijn van de reguliere taken van de betreffende partner.
- Structureel systeem voor monitoring, rapportering en evaluatie van de organisatie.

KRACHTLIJN 7

Programmatie en stroomlijning van overheidsinzet via gebieden

Beleidsmatig wordt vaak gesteld dat we best werken vanuit een gezamenlijke agenda, programmatie en gebundelde inzet van middelen. Dit heeft betrekking op de gebiedsgerichte inzet van instrumenten en middelen. De eerste vereiste is daarbij consensus over de gebieden waar er (prioritair) wordt ingezet. Het is mogelijk dergelijk doel en focus te bereiken op basis van een doorgedreven programmatie en strategie in het departement, het beleidsdomein en andere Vlaamse entiteiten. Een consensus over de gebieden waar rond prioritair wordt gewerkt, zal helderheid brengen in de (wijze van) inzet, het verdelen van verantwoordelijkheden, prioriteiten voor investeringen en de link met de besluitvorming. Een optimale opvolging kan aldus worden verzekerd. De interne werking en samenwerking kan dan ook op gebiedsniveau worden georganiseerd, zodat instrumenten worden gestroomlijnd, (wisselende) teams worden opgezet en afspraken voor afstemming en coördinatie worden gemaakt. Zo kunnen afdelingen of subentiteiten, afhankelijk van de prioriteiten hun inzet efficiënt bundelen. De inbreng en rol van een overheid laveert tussen meer uitvoerend en coördinerend en kan dus meerdere posities innemen.

5. Brugse Kanaalzone, gebiedsprogramma als spil in de uitvoering

In de Brugse Kanaalzone (Zeebrugge) lopen vanuit verschillende beleidsniveaus tal van projecten, die een impact hebben op elkaar en op de leefomgeving. De havenontwikkeling ligt aan de basis van het ontstaan van Zeebrugge, dat met slechts 4500 inwoners wordt doorsneden door grote infrastructuur zoals sluizen en wegen, wat leidde tot 4 nog kleinere wijken. Hierdoor komt de leefbaarheid onder druk te staan: verkeersveiligheid, voorzieningenniveau en kwalitatieve publieke zijn uitdagingen op vandaag én voor de toekomst. Bewoners kwamen én komen evenwel doelbewust in Zeebrugge wonen omwille van de werkgelegenheid. Die link is tot op heden overal aanwezig, zowel fysiek -de haven is nooit ver weg- als in het leven van de mensen – heel (veel) bewoners in de regio zijn (on)rechtstreeks afhankelijk van de haven. Het gebied is -kenmerkend voor een havengebied- continu in beweging.

De realisatie op het terrein is het uiteindelijke doel van elk initiatief gerelateerd aan gebiedsontwikkeling. Essentieel daarbij zijn de zogenaamde gebiedsprogramma's. Ruimtelijke opgaves worden vanuit de verschillende schaal- en beleidsniveaus geformuleerd waarbij de verschillende agenda's worden samengebracht. Het is noodzakelijk om selectief te zijn en prioritaire geïntegreerde acties te formuleren die daadwerkelijk op gebiedsniveau een hefboom voor het gehele gebied vormen. Het strategisch project 'Revitalisering Zeebrugge' is onderdeel van de gebiedswerking in de Brugse Kanaalzone en is een samenwerking van vele actoren.

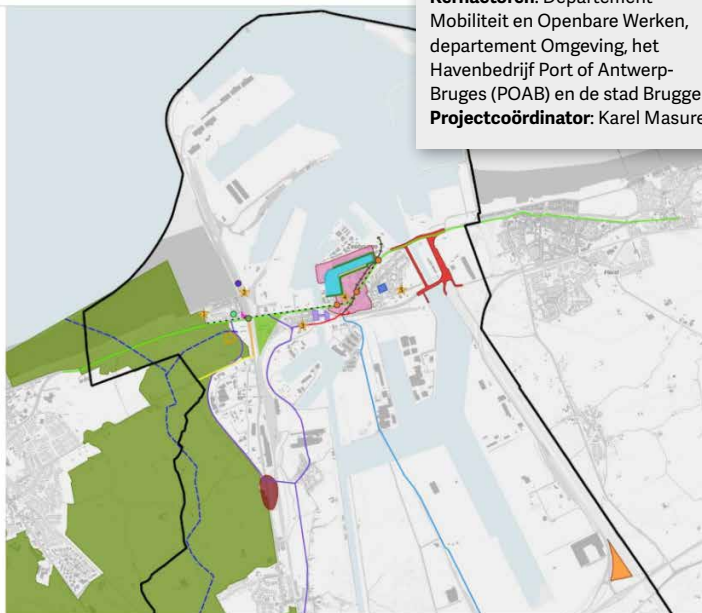
De uitbouw van de haven, in het bijzonder een nieuwe sluis gaf veel spanningen. Deze weghalen door een verhaal dat gaat over de leefbaarheid door op korte termijn in te zetten op het versterken van het sociaal weefsel en de koppelkansen te zoeken op ruimtelijk vlak. Er is sprake van een meervoudige planningsopdracht in de Brugse Kanaalzone, maar zeer veel processen lopen door elkaar, van zeer groot tot klein, op til of reeds in uitvoering. Gezien de veelheid aan actoren is het realiseren van projecten dikwijls niet evident. We spreken hier zowel over een nieuwe sluis van de zeehaven (kostprijs 1 miljard euro) als de havenontwikkeling, diverse infrastructuurprojecten inclusief kusttram, ontsluiting, fietsambities, energieprojecten rond bv waterstof, etc maar ook heel wat openruimte projecten zoals de Oudlandpolder, kustverdediging en de leefbaarheidsprojecten zoals meer kwalitatieve groene ruimte in de verschillende kernen. En via Blue Deal en onthardingssubsidies, stadsvernieuwing en vergroeningsprojecten zijn de verbeteringen al zichtbaar.

Toch is er sprake van zowel versnippering als van overlappende werkingen, hetgeen bleek uit de eigen oefeningen van de projectcoördinator (zie kaart). Het stadsbestuur van Brugge heeft dan ook aan Vlaanderen gevraagd om tot een betere afstemming en coördinatie te komen. Met een korte externe opdracht wordt nu werk gemaakt van een 'actueel en dynamisch' gebiedsprogramma, om het overzicht van de verschillende lopende en geplande projecten op een eenvormige wijze in beeld te brengen en verder aan te vullen op basis van de actuele uitdagingen (opportunities en bedreigingen). Achterliggend doel is de bovenlokale afstemming/coördinatie te optimaliseren. Daarmee kunnen verdere beslissingen worden genomen over de wijze van overleg, de (interbestuurlijke) afstemming en coördinatie kan worden versterkt zowel inhoudelijk als procedureel.

Koppelkansen. Het resultaat van deze geïntegreerde aanpak is een evenwichtig gebiedsprogramma waarin zowel hoog- als laag dynamische projecten een plek hebben en waar met de verschillende tijdspaden en procedures is rekening gehouden. Quickwins naast lange termijn acties dus. In het strategisch project waar de leefbaarheid van de dorpen werd geplaatst naast het programma voor de nautische toegang en de partners uiteindelijk de verschillende projecten en processen op kaart zetten betekent deze aanpak een grote stap vooruit in de ontsnippering van initiatieven. Er zal ook werk gemaakt worden van een communicatiestrategie.

In de permanente storm die er in dit zeehavengebied waait wordt via de samenwerking, die inmiddels dus ruimer gaat dan het initiële strategisch project toegewerkt naar een programma dat rust moet brengen, met deelprojecten en initiatieven die nodig zijn voor de realisatie, maar ook een (gebundeld) voorstel voor de inzet van (thematische en sectorale) instrumenten en middelen en een overzicht van de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren. Op termijn kan gewerkt worden naar een Gebiedsfonds. Ook acties naar organisatie, procesvoering en aansturing worden best tegelijk uitgewerkt en een plaats gegeven en wordt vanaf steeds een strategie bewandeld die gelinkt is aan communicatie, participatie, besluitvorming en overeenkomsten. De aanpak in de Brugse Kanaalzone werkt alvast inspirerend naar de andere havengebieden waar overigens ook strategische projecten lopen en heeft ook de oefeningen rond de Vlaamse Havenstrategie verder geopend. Heel wat zaken onder andere op vlak van mobiliteit en energie blijken namelijk niet alleen in Brugge voor te komen. Ook de fusies en uitdagingen vragen om deze complementariteit.

Het is een uitdaging om gebieden en gebiedsprogramma's een meer expliciete plaats te geven in het beleid dan vandaag, als ook de focus, de prioritaire omgevingsdoelen en de link met bovenlokale planningsprocessen aan te scherpen. Een belangrijk mechanisme hierbij is het verankeren van een gebiedsprogramma op hoofdlijnen maar vooral ook van de werking, zoals een interbestuurlijk overleg, waar afstemming en coördinatie tussen de verschillende acties en eventuele projecten in de omgeving of nieuwe uitdagingen kan plaats vinden. De prioriteitsstelling



Kernactoren: Departement Mobiliteit en Openbare Werken, departement Omgeving, het Havenbedrijf Port of Antwerp-Bruges (POAB) en de stad Brugge
Projectcoördinator: Karel Masureel

Figuur. Overzicht van de projecten Zeebrugge 2023, insteek in de lopende oefeningen

over de verschillende instrumenten en inzet kan-uiteeraard variëren in de tijd. Het gebiedsprogramma is dan rollend maar tegelijk toch robuust vermits op de lange termijn gericht. Hiermee kan over de legislaturen heen op een flexibele manier worden gewerkt en bijgestuurd. Dit is precies wat nu gebeurt in de Brugse Kanaalzone, waar de havenstrategie reeds verschillende jaren oud is en de verkiezingen nakend.

6. De Zuidelijke Zennevallei, werken aan een harde en zachte ruggengraat

De Zennevallei en de Kanaalzone ten zuiden van Brussel vormen een mozaïek van sferen en soorten plekken. Het gebied is de schakel tussen het Brussels Hoofdstedelijk en het Waals Gewest, en het landelijke Pajottenland en vormt mee het Nationaal Park Brabantse Wouden. Deze combinatie van locatie en functioneren maakt het gebied uniek in Vlaanderen, en vraagt een doordachte en volgehouden aanpak die het hoofd kan bieden aan een veelheid aan uitdagingen, zoals de hoge verkeersdruk, klimaatverandering, een gebrek aan groen en verouderde bedrijven-terreinen. Het strategisch project Zinderende Zennevallei focust zich op de bundel van de vallei van de Zenne met haar zijrivieren, de infrastructuurbundel gevormd door kanaal, spoorweg, steenweg en hoofdsnelweg en de aanwezige woon- en werkomgevingen. Met het strategisch project wordt intussen meer dan 10 jaar continuïteit geboden aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid op het terrein, werden uiteenlopende thematische beleidsprioriteiten samengebracht in een inspirerend verhaal en samenhangende visie.

Verknoping en inkanteling

In dit ruimtelijke sterk gefragmenteerde gebied is een integrale aanpak een noodzakelijk uitgangspunt. Het strategisch project geeft uitvoering aan de ontwikkelingsperspectieven van het RSV en

blue deal omgevingsdoelstellingen en hanteert daarbij het afbakeningsproces van het Vlaamse Strategisch Gebied rond Brussel en de samenhangende openruimtegebieden en het kleinstedelijk gebied Halle als kaders. Hoewel er voortschrijdende inzichten zijn en nieuwe uitdagingen blijkt dit kader een duurzame en coherente basis om vanuit te werken. Dit wordt in de Zennevallei gekoppeld aan twee duidelijke kapstokken: de harde en zachte ruggengraat waaraan de projecten en deelzones waarop gewerkt wordt zijn gekoppeld. De heldere focus en verhalen zijn een dankbaar communicatief middel.

Deze harde en zachte ruggengraat worden met elkaar verweven bij de uitwerking van visievorming in deelgebieden en concrete uitvoeringsprojecten. Met deze twee kapstokken worden de voornaamste inhoudelijke uitdagingen over een breed spectrum heen opgenomen. Het werken op de verschillende schaalniveaus en met een brede inhoudelijk scoop zorgt ervoor dat aan de voornaamste uitdagingen van deze regio oplossingen worden gekoppeld en uitgevoerd. Vandaag ligt de focus op de realisatie van een systemische waterhuishouding, verbeterde multimodale bereikbaarheid, uitvoeringstrajecten voor vier regionale bedrijvenszones en vier brownfieldconvenanten en biedt een visie op regionale schaal rond bouwshift kansen voor het vrijwaren van gevoelige ecologische of landschappelijke gebieden. De samenhang tussen deze sectorale insteken wordt zowel inhoudelijk, organisatorisch als gebiedsgericht mee aangestuurd door het strategisch project. Heel wat partners van de drie beleidsniveaus zijn dan ook betrokken in dit project.

Continuïteit geeft vertrouwen

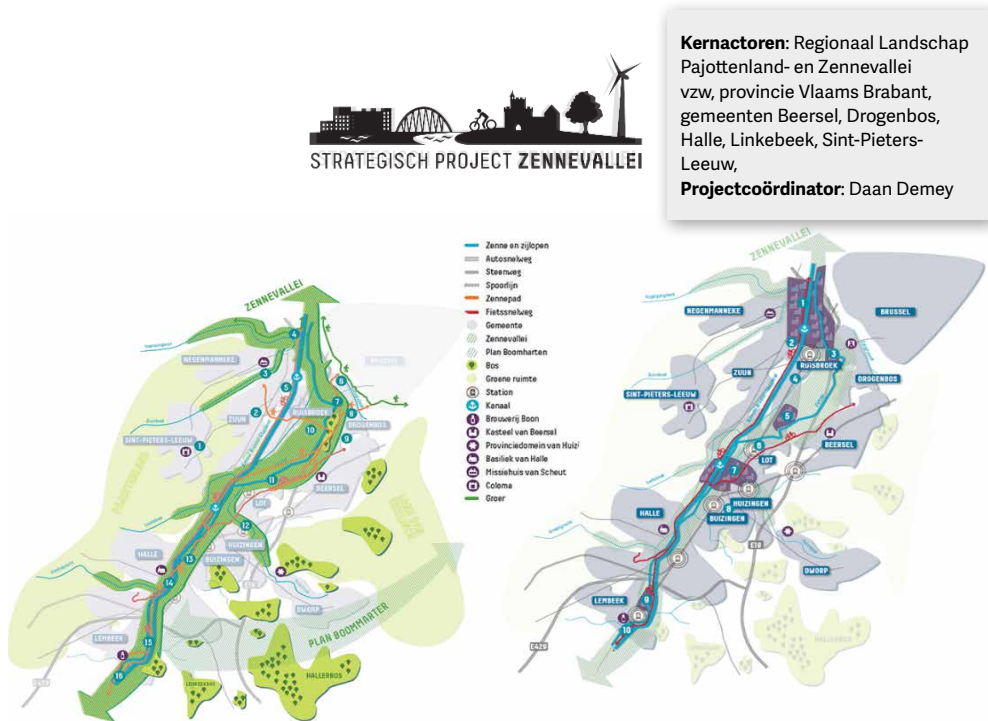
De ruimtelijke uitdagingen en de complexiteit ervan vragen een grensoverschrijdende en gecoördineerde aanpak. Dit overstijgt veelal de capaciteit van de individuele projectpartners. Waar het de lokale partners ontbreekt aan voldoende personeelskracht, een gebiedsgerichte werking en expertise kan het strategisch project door haar autonome regierol de complexiteit opnemen. Het bundelen van de krachten via een strategisch project maakt het mogelijk deze bovenlokale aanpak op een gestructureerde en efficiënte wijze aan te sturen. Wanneer zoals in de Zennevallei over een langere tijd een robuuste gebiedsagenda en actieve gecoördineerde uitvoering wordt volgehouden, zet men stappen vooruit in de uitvoering, op maat en flexibel in een context van verandering.

De projectstructuur van de Zennevallei is gericht op uitvoering en afstemming. Het kan daarbij bogen op een geroede en complementair team van vier collega's, waarbij de coördinatie werd ondergebracht bij de dienst ruimtelijke ordening van de provincie Vlaams-Brabant en het Regionaal Landschap Pajottenland- en Zennevallei vzw die de ondersteunende en uitvoeringsgericht projectmedewerkers huist. Coördinator en medewerkers fungeren reeds enkele jaren als nauw samenwerkend team met onderlinge afstemming, vertrouwen en beslissingskracht. Deze succesvolle samenwerking straalt ook af binnen de partnergemeenten. Het vertrouwen en aanzien is in de loop van de jaren gegroeid en resulteert nu in een uitvoeringsgericht beleid.

Het project investeert in een inspirerend gebiedsverhaal rond zowel de Zenne als de Kanaalzone en verbindt daarmee de partners in gedeelde ambities voor het gebied. De projectpartners zetten bewust in op het verhogen van de belevingswaarde en identiteitsvorming van het gebied, waarin de Zenne, het industriële erfgoed, de brouwerijen en culturele trekkers een centrale rol spelen. Heel wat concrete acties zijn in realisatie: de aanleg van een Zennepad die trekpleisters in een groene omgeving van de Zenne met elkaar verbindt, rust- en belevingsplekken langs de fietssnelweg, de herstructurering van bedrijventerreinen en de mobiliteit langsheen het Kanaal, het inrichten van de stationsomgevingen als poorten tot het nationaal park Brabantse Wouden en het Pajottenland en sportieve en culturele samenwerkingsprojecten, etc. en er werden reeds

verschillende (thematische) subsidies toegekend. Tegelijk wordt gekozen voor een herkenbare vormtaal en communicatie onder de naam Zinderende Zenne. Dit leidt tot een grotere bekendheid en draagvlak bij het brede publiek, maar werkt ook inspirerend en verbeeldend naar (potentiële) partners om de stap naar investering te zetten.

Zoals bij veel strategische projecten is gebleken heeft deze volgehouden koers in de Zennevallei de juiste actoren achter een uitvoeringsgericht programma geschaard en de partners geïnspireerd om de ambities voor het gebied hoog te stellen. Op deze manier plaatst het strategisch project het gebied hoog op de (bestuurlijke) agenda's en zal ook in een volgende legislatuur er plaats voor worden geboden.



Figuur. Zachte en harde ruggengraat als kapstokken voor een bovenlokale integrale aanpak in de Zennevallei

Verdere info Strategische Projecten en de cases

website van het departement Omgeving: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/gebiedsontwikkeling/strategische-projecten>

Creatieve broedplaatsen: van locatie naar klimaat

Over de noodzakelijke shift van gemeentelijk lokaal ad-hoc beleid naar een integrale visie op een creatief broedplaatsenklimaat

Ferry van de Mosselaer, Nico Schram en Jelte Kinderman

1. Een gezond klimaat voor creatieve broedplaatsen is een collectieve verantwoordelijkheid die de levenskwaliteit en de aantrekkelijkheid van de stedelijke omgevingen verhoogt.
2. Als incubatoren van innovatie faciliteren creatieve broedplaatsen unieke samenwerkingen die leiden tot vernieuwende oplossingen voor complexe stedelijke vraagstukken.
3. De levensvatbaarheid van creatieve broedplaatsen hangt af van een integrale gemeentelijke samenwerking die de unieke waarde van deze culturele ecosystemen onderkent en versterkt.

Creatieve broedplaatsen: van locatie naar klimaat

Over de noodzakelijke shift van gemeentelijk lokaal ad-hoc beleid naar een integrale visie op een creatief broedplaatsenklimaat

Ferry van de Mosselaer, Nico Schram en Jelte Kinderman

Inleiding

In de afgelopen decennia hebben creatieve broedplaatsen een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van creatieve industrieën en het bevorderen van stedelijke revitalisatie. Deze broedplaatsen, die vaak gevestigd zijn in voormalige industriële gebieden of verlaten stadsdelen, bieden ruimte aan kunstenaars, creatieve ondernemers en culturele organisaties. De dynamische aard van deze locaties draagt bij aan een levendige stedelijke cultuur en stimuleert economische activiteit. De opkomst van deze broedplaatsen is mede mogelijk geweest doordat ze zich konden vestigen aan de randen van stedelijke gebieden waar de ruimte goedkoop en overvloedig was. De tijden zijn echter veranderd en de toekomst van broedplaatsen staat onder druk.

Broedplaatsen onder druk

Economische en demografische ontwikkelingen hebben in de afgelopen jaren namelijk geleid tot een significante verandering in de beschikbaarheid van fysieke en financiële ruimte voor creatieve broedplaatsen. De afname van het leegstaande bouwvolume is versneld door herbestemmings- en verdichtingsprocessen, terwijl maatschappelijke uitdagingen zoals de noodzaak voor meer woningbouw, verbetering van infrastructuur, natuurontwikkeling en klimaatadaptatie de concurrentie om ruimte hebben geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot een toenemend tekort aan beschikbare ruimte en stijgende prijzen wat de huisvesting van de creatieve sector, die over het algemeen over beperkte financiële middelen beschikt, steeds meer onder druk zet. Zo spreekt Urban Resort-directeur Yurdakul (2022) over een krimp van wel 40 procent in broedplaatsvierkantemeters in Amsterdam. In Den Bosch was het ruime aanbod van atelierruimte een unique selling point voor de kunstopleiding. Ook dit aanbod is de laatste jaren echter sterk verschaald (Visser, 2023). In Wijchen is een vergelijkbare situatie waarbij de hoognodige kwaliteitsslag in de huisvesting van lager onderwijs de kunstenaars uit de voorheen leegstaande lokalen drukt (Trommelen, 2023).

Hoewel gemeenten vaak de waarde van creatieve broedplaatsen wel erkennen, blijkt het integreren van deze functies in stedelijke ontwikkeling onder de huidige vastgoedcondities een uitdaging te zijn. Gemeentelijk beleidsmakers worstelen met dilemma's rondom tijdelijkheid, organisatiegraad, commercialisatie, culturele programmering en toewijzingsbeleid¹. In veel gemeenten leidt de huidige werkwijze dan ook voornamelijk tot ad-hoc kortetermijnoplossingen die gericht zijn op specifieke locaties. Deze oplossingen schieten echter tekort omdat ze onvoldoende tegemoet komen aan de bestaansonzekerheid van kunstenaars en creatieve ondernemers, al dan niet georganiseerd in een broedplaatsorganisatie. Het sturen op individuele creatieve werklocaties leidt tot het sturen op individuele belangen, waarbij de belangen van grondeigenaren, ondernemers en vastgoedontwikkelaars nogal eens van elkaar kunnen verschillen met voortdurende politieke discussies tot gevolg.

1 Als opbrengst uit een vraagarticulatiesessie voor het opgestelde onderzoeksprogramma Ruimte Creëren voor Creatieve Ruimte waar auteurs onderdeel van uit maken.

Op je plaats, of niet

Als gevolg van de onder druk staande financiële en fysieke ruimte zoeken individuele broedplaatsorganisaties in bepaalde gevallen zekerheid door zelf eigendom te verwerven, zoals blijkt uit casestudies in Eindhoven (De Zwart et al., 2022) en Breda (Klaverdijk, 2024). Deze strategie biedt de broedplaatsen een zekere mate van bestaanszekerheid en dient tegelijkertijd als een middel om creatieve professionals te huisvesten en cultuur in en rond de locatie te bevorderen. Deze benadering van eigendom en permanente vestiging draagt echter in een beperkte mate bij aan het erkennen, beschermen en vooral faciliteren van een broedplaatsklimaat dat kan bijdragen aan de creatie van brede maatschappelijke waarde.

Meervoudige maatschappelijke waarde-creatie

Creatieve broedplaatsen zijn meer dan alleen locaties voor kunst en creativiteit. Ze bieden immers niet alleen de benodigde werkruimte voor creatieve professionals maar vormen essentiële kernen voor innovatie, verbinding en interdisciplinaire samenwerking (De Zwart, 2022). Hun unieke, kleinschalige en lokale benadering, met de nadruk op de interactie tussen mensen, materialen en het milieu, maakt ze tot centra van maatschappelijke waarde-creatie. Onderzoek toont aan dat meer dan de helft van de broedplaatsen een zogenaamde hub-functie nastreeft (Schram et al., 2023) die leidt tot synergie tussen locatie, gebruikers en programma (De Zwart et al., 2022). Deze dynamiek wordt door creatieve professionals in Antwerpen erkend in de documentaire “Groeten uit de Koekenstad” (Beddegenoodts, 2022), waarin zij het belang van hun fysieke omgeving benadrukken als een integraal onderdeel van hun creatieve proces.

Broedplaatsen vormen een cruciaal onderdeel van de sociale en economische dynamiek van steden en kunnen, mits hun concept en programmering goed gefocust zijn, een vitale rol spelen bij het creëren van publieke waarde op verschillende gebieden (Musch et al., 2023). Ten eerste zijn broedplaatsen aanjagers van een levendige culturele scene en innovatieve bedrijvigheid. Broedplaatsen dragen echter ook substantieel bij aan de verbetering van de leefbaarheid in bestaande wijken en ze verhogen de dynamiek in nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het zijn namelijk ontmoetingsplaatsen waar mensen met diverse, uiteenlopende achtergronden samenkomen. Ook creëren ze werkervaringsplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die nodig zijn voor het verminderen van kansenongelijkheid. Ze faciliteren daarnaast culturele uitwisseling tussen verschillende gemeenschappen en bevorderen actief burgerschap door het organiseren van publieksactiviteiten en het stimuleren van vrijwilligerswerk. Deze interacties vormen een essentieel sociaal, cultureel en economisch regenererend weefsel dat van vitaal belang is voor de ontwikkeling van een veerkrachtige en inclusieve samenleving.

Van locatie naar klimaat

De rol van de overheid bij de ontwikkeling en het behoud van creatieve broedplaatsen is gebaseerd op het – potentiële – maatschappelijke belang van deze broedplaatsen voor de samenleving. Om de gehele maatschappelijke impact van creatieve broedplaatsen te kunnen beoordelen, kan daarom ook niet alleen maar naar afzonderlijke outputindicatoren gekeken worden. Verankering van creatieve broedplaatsen vraagt om een benadering die minder afhankelijk is van specifieke locaties en bovenal minder ad-hoc van aard is. Om de volledige waarde van broedplaatsen te kunnen benutten, zullen beleidsmakers moeten uitstijgen boven

de fixatie op broedplaats-locaties en inzetten op een ecosystemische benadering, zoals ook Staatsbosbeheer broedplaatsen en broedseizoenen beschermt ten behoeve van landschapsbeheer en biodiversiteit. Langs deze analogie is het cruciaal dat gemeenten zich inzetten voor langetermijnstrategieën die niet alleen gericht zijn op het behoud van de plekken, maar des te meer op de ontwikkeling en cultivatie van het broedplaatsklimaat. Zo'n benadering zou niet alleen de nodige zekerheid kunnen bieden aan bestaande locatie-gebonden broedplaatsen, maar ook ruimte scheppen voor het ontwikkelen van flexibele, nomadische vormen van creatieve werk- en cultuuruitingen.

Voorstellingsvermogen op de lange termijn

De ontwikkeling van een broedplaatsklimaat vereist een intensievere samenwerking tussen een "brede groep van actoren"² uit verschillende overheidsniveaus en beleidsdomeinen, evenals tussen culturele instellingen, het bedrijfsleven en de lokale gemeenschap (Architecture Workroom Brussels, 2024).

De complexe bijdrage van creatieve broedplaatsen aan de stedelijke dynamiek benadrukt – naast samenwerking – de noodzaak van hun fundamentele bescherming en behoud op de lange termijn. De ontwikkeling van een broedplaatsklimaat gaat planologisch over voorstellingsvermogen over de toekomst van de stad (Pelzer, 2021).

Dit is vooral relevant in het licht van toekomstige gebiedsontwikkelingen en stedelijke transformaties. Ambtenaren moeten bijvoorbeeld actief de afdeling Grondzaken betrekken bij het integreren van de broedplaatscultuur in de plannen voor gebiedsontwikkeling. Omgekeerd moet de afdeling Grondzaken bij het opstellen van een businesscase openstaan voor het meewegen van de maatschappelijke waarde die broedplaatsen vertegenwoordigen. In het kader van nieuwe omgevingsplannen en -visies moeten broedplaatsen dan ook als een integraal thema worden beschouwd binnen het spectrum van maatschappelijke functies. Dit vereist wel dat broedplaatsen hun cross-overs met andere maatschappelijke functies duidelijk, en de meervoudige waarde hiervan inzichtelijk, maken.

Ruimte om te broeden

Broeden gaat over het (re)creëren van leven, het voortbestaan van een vitaal stedelijk ecosysteem op de lange termijn. Zonder ruimte om te broeden wordt een stad op termijn in het beste geval een museum en in het slechtste geval een kerkhof. Het wordt tijd dat gemeenten de noodzaak van een broedplaatsklimaat gaan inzien en dit zowel beleidsmatig als ruimtelijk gaan verankeren.

2 Sport Vlaanderen, VGC (Vlaamse Gemeenschapscommissie), G-O onderwijs, Departement Cultuur, Jeugd en Media, Departement Onderwijs en Vorming, Kenniscentrum Welzijn, Wonen en Zorg, Departement Werk en Sociale Economie, Team Vlaams Bouwmeester en Team Brussels Bouwmeester

Referenties

- Architecture Workroom Brussels (2024). *Broedplekken voor Brussel Sociaal-ruimtelijke bouwstenen voor maatschappelijke infrastructuur*. Eindrapport in opdracht van de Vlaamse Overheid - Coördinatie Brussel
- Beddegenoodts, J. (Regisseur) (2022). *Groeten uit de Koekenstad* [Kortfilm]. Cameltown
- De Zwart, B. (2022). *De broedplaats als maatschappelijk vastgoed*. Ruimte + Wonen, 102 (4), pp 43-51
- De Zwart, B., Musch, M., Cats, A. et al. (Reds.) (2022). *This Is Where We Make* (publicatie bij de tentoonstelling 'This Is Where We Make' (Dutch Design Week, 22-30 oktober 2022)). Eindhoven: Fontys / TU/e Urban Labs / TAC
- Klaverdijk, J. (2024, 21 januari). *Licht uit in oude culturele hotspot; 'Electron' gooit het met bouwproject over andere boeg*. Brabants Dagblad Geraadpleegd op 15 maart 2024, van www.bd.nl
- Musch, M., De Zwart, B., Van der Lugt, J. & Schram, N. (2023). Tussen verbeeldingswereld en systeemwereld In G. Bouma, L. Custers, D. Dooghe (Reds.), *Nooit of NU!* (pp. 186-196) Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning, Groningen
- Pelzer, P. (2021). *Verantwoordelijk voor de toekomst: op zoek naar een planologie voor de lange termijn*. TranCity Valiz.
- Schram, N., Van Rooij, B., De Zwart, B. & Geraets, M. (2023). *Creatieve Broedplaatsen in Nederland*.
- Trommelen, J. (2023, 24 juni). *Wijchense Broedplaats dreigt kopje onder te gaan: kunstenaars moeten plots weg uit leeg schoolgebouw*. De Gelderlander Geraadpleegd op 25 maart 2024 van www.gelderlander.nl
- Vissers, A. (2023, 12 december). *Isa (25) vreest dat ze straks geen atelier meer heeft in Den Bosch: 'Mijn was hangt te drogen tussen de verfkwasten, cement, gips en doeken'* Brabants Dagblad Geraadpleegd op 26 maart 2023 van www.bd.nl
- Yurdakul, Z. (2022, 26 november). *Bedreigde broedplaats is broodnodig in de buurt*. Het Parool Geraadpleegd op 26 maart 2024 van www.parool.nl

Power Up the Just transition

The case of Eeklo

Bob D'Haeseleer

The case of Eeklo exemplifies how local communities, by lease-lending cooperative shares, can provide a structural response to increasing market volatility, include and engage vulnerable households in the transition, allowing a more efficient allocation of government resources (compared to subsidies).

Power Up the Just Transition: A case study of Eeklo

Bob D'Haeseleer

Its the economy stupid

Grand narratives don't always translate easily into practice. While war on Europe's eastern border and (extreme) right-wing, anti-scientific propaganda is undermining climate policy, arguing its affordability, from Zeebrugge, Belgium contributes 700 to 800 million euros to the Russian war chest, ten times what it has offered Ukraine in aid. Moreover through gas purchases since the invasion the entire EU has even contributed 600 billion euros, while subsidies for gas and fossil fuels have quintupled, from 362.4 billion dollars in 2020, to 697.2 billion in 2021, to over a trillion dollars in 2022. For the Netherlands (2022), this was between 39,7 and 46,4 billion euros. In Belgium (2019) only the Federal subsidies accounted for 13 billion euros (based on the global trend since then, only one fifth of the current amount. At the same time, oil and gas companies, according to the IEA, recorded an absolute record profit worldwide of 4 trillion, or 4000 billion dollars, in 2022. By marketing energy as a local product, the city of Eeklo touches upon the Flemish, Belgian, and even European Green Deal soar points.

In the beginning

Eeklo's story begins in 1999, with the approval of a concession for wind turbines by the city council. These turbines were not located in the open countryside but near the city, visible from the coastal highway N49. They were to serve as landmarks in the no man's land *"entre les tour de Bruges et Gand"* as Jacques Brel sang about the city. Here, they represented a tangible link between electricity production and consumption. In an era when the debate was not yet politicized, major energy producers dismissed the negligible market share of wind energy, and local residents were skeptical but not biased. The wind was still considered a common good and could be harvested directly by citizens.

While most concessions are typically awarded based on price, Eeklo chose to grant them based on both price and quality criteria. The cooperative, Ecopower, won with a bid that included 100% direct participation, a fixed annual fee of €5,000 per turbine, and an extensive communication plan. This was followed by hundreds of information sessions, school visits, and community meetings. During the issuance of the first three permits, only one objection was filed, and even in a second phase of development, the next five turbines were granted without issues. Despite having the highest turbine density per capita, Eeklo also had the strongest community support. Later a research by Ghent University would reveal that not the proximity to, but participation in wind projects, is the key determinant factor in community support, effectively disproving the NIMBY (Not In My Back Yard) effect. Ownership and inclusion makes participants more aware; on average, their energy consumption halved from 4,000 to 2,000 kWh within the first three years – a

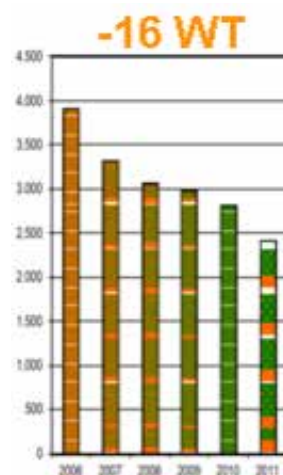


Figure 1: the cooperative effect on consumption

disastrous outcome for any traditional company, but in a cooperative, where consumers are also shareholders, the increased efficiency acted as a multiplier. Consequently, the three cooperative wind turbines suddenly produced as much as six traditional ones.

A policy of conflict solving or one of prevention

In 2009, the Flemish Planning Decree was amended, suddenly allowing wind turbines to be built on agricultural land. This regulatory easing triggered the 'wind rush': energy companies raced to contract as much development land as possible, leading to chaos and uncertainty. Suddenly wind turbines potentially pop up about anywhere, and the failure to partially socialize profits caused widespread NIMBY (Not In My Back Yard) sentiments. While the Flemish Energy Agency (VEA) set €5,000 as a fair benchmark price for the 250m² needed for the base of a turbine, the wind market offered up to €30,000. This situation detrimentally impacted the cost of electricity, community involvement, and care for the landscape.

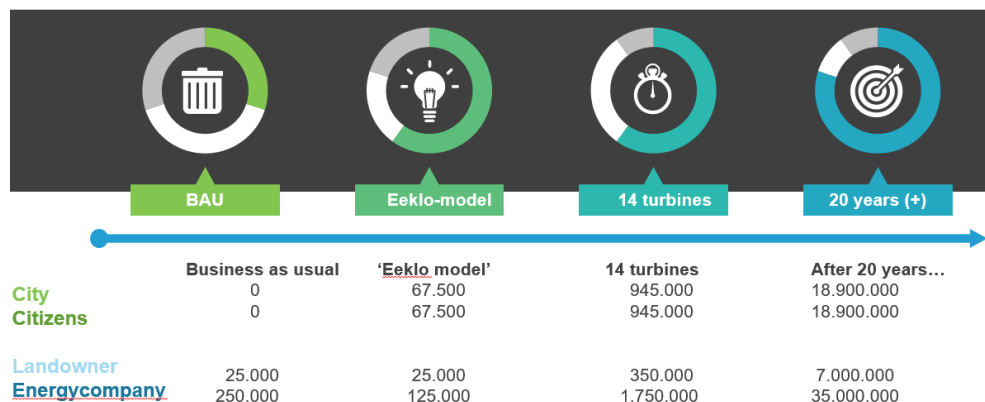
The method? First, all owners were placed under conditional contracts, which were then renegotiated from a position of territorial monopoly. As the capture of wind energy decreases in the wake of a turbine, each new project diminished the opportunities for others, incentivizing landowners to oppose any other nearby projects. Consequently, local residents saw a surge in seemingly random permit applications. By 2011, 70% of all applications ended up in court (Raad van State), with barely half being approved (95 approved versus 85 denied). The fact that appeals were lodged in half of both the rejected and approved cases highlights how divisive the current framework worked. According to the Organization for Sustainable Energy (ODE) in 2019, these figures had not changed. Even when outcomes were positive, the processing time ranged from 7 to 8 years

As also in Eeklo support began to wane, the province created a Provincial Spatial Implementation Plan (PRUP) for the 'Wind Landscape Maldegem-Eeklo- Kaprijke' to introduce necessary spatial structure with a designated concentration zone, and a 5 km exclusion buffer. (see figure 1)



Figuur 2: PRUP Concentratezone Windlandschap MalEeK

In the concentration zone, all residents and potential action groups were proactively approached, not with the question 'for or against', but rather in a dialogue to agree on 'under what conditions applications would be acceptable'. Residents, the city, the province, developers, and owners agreed that 50% would be open for direct citizen participation, of which 25% would be for the city.



Figuur 3: Economisch overzicht van wie wat verdient aan een windturbine in de verschillende scenarios.

Additionally, an annual contribution of 5000 euros per turbine had to be made, which were to be allocated to the municipals budget for energy saving projects, and another 5,000 euros to a community fund, which the neighborhood could directly decide how to use. The annuity was a deliberate choice aimed at ensuring ongoing engagement, dialogue, and public recognition. Based on the prices in 2016, turbines made a net profit of 250,000 euros per turbine, this amounts to a potential added value for the local community of 3,25 million euros per year. While this seems substantial, it is reasonable considering the total annual added value of 6.125 million euros, especially as it provides developers with both a guarantee (double that of others) and a faster processing time. However, by 2022, wind turbines would yield four times as much— one million euros per year per turbine. The agreement was signed in 2016, and the next 14 applications were approved without any legal proceedings! Consequently, from 2021 in Eeklo, 170.5 GWh of renewable electricity was produced, while all households, businesses, healthcare institutions, and services only consumed 133.8 GWh, covering the need by 130%. (see figure 4)

Electricity usage (2019)	GWh	Electricity production (2020)	GWh
Households	30,24	Old windturbines (8)	33
Industry	57,89	New windturbines (14)	84
Agriculture	2,34	Cogeneration wasteplant	48
Services	40,27	Solar Panels	5,5
Other	3,06		
Total	133,8	Total	170,5

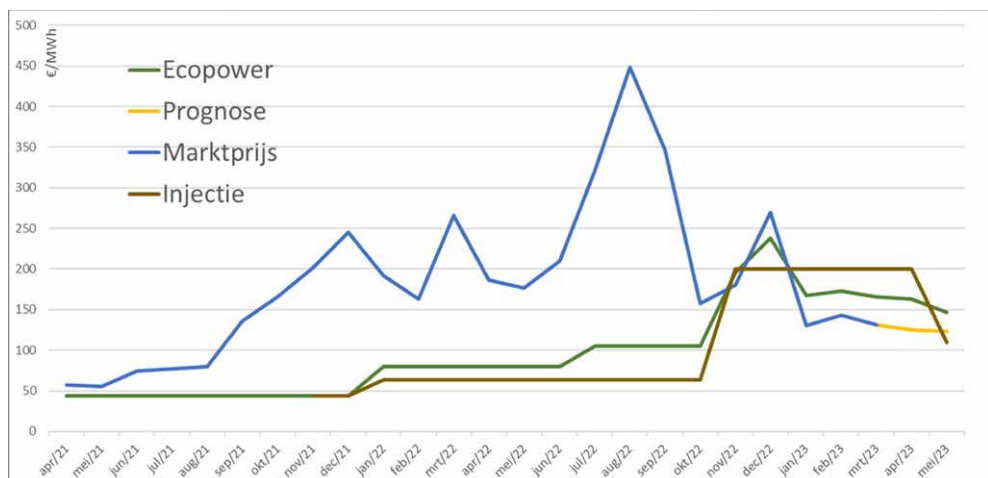
Figuur 4: Overzicht productie in 2020 ten opzichte van consumptie 2019 (omwille van COVID jaar 2020)

Still, we believed more was possible through this method. Every year, all Eeklonians collectively spend €40 million on fossil fuels, this exceeds the city's entire annual budget. Making a sound climate policy simply a matter of a sound financial policy that keeps this capital flow localized. A scenario for the maximal acceptable energy capturing potential with current techniques was calculated. With 22 wind turbines, heat recovery, solar panels on all homes, and agrovoltaic systems on 11% of the land and 3-meter biomass borders, Eeklo has a CO₂ reduction potential of an impressive 126,5%. Following the same principles of direct participation. A concessions was issued for the underground of its entire territory to develop a district heating network. And

one for cooperative solar on city buildings, now a common practice in Belgium, stipulated that in second and third phases of the concession, the concessionaire must also provide a similar offer to schools, hospitals, businesses, and eventually all private houses. An approach which links property owners with all who has the possibility to participate through buying a first cooperative share of 250 euro or are willing to invest more. Not unimportantly this solar approach also undoubles the current dual condition – having both a roof and money – limiting the proliferation of solar panels. The only group still left out were those without a roof or the means to pre-finance the initial 250 euro. But the will to join was definitely there, especially when nationalistic even identitarian arguments were raised. An motivation I later linked to the IKEA effect in psychology, that says that people take more pride in what they make themselves. With this the barrier for solar panels on (social) rental properties via a cooperative third-party payer system is lowered. And this same method of procuring concessions I could also easily imagine being applicable to the ledification of office and public lighting, a charging-battery system... even the grid.

Power Up the poor

Met als gevolg dat bij Ecopower de factuur voor een verbruik van 2,000 kWh per jaar 570 euro bedraagt, de helft van de goedkoopste commerciële leverancier. (VREG). Met het verschil tussen de coöperatieve elektriciteitsprijs en de marktprijs, conservatief geschat op 230 euro, zou het aandeel worden afbetaald. Al was dit verschil in het crisisjaar 2022 zelfs 800 euro. (zie figuur 5) Samen met EnergyCities werd het Horizon project Power Up ingediend bij de Europese Commissie en kon mankracht worden aangeworven om praktische en wettelijke barrières weg te werken. Within the group of vulnerable households, there is a subgroup of defaulters who, under Flemish Decree, when they are drooped by there commercial supplier are transferred to the grid operator (FLUVIUS) where they are forced to pay the highest rate in the market. For them, the city would activate its 25% share of the democratic support model in 2017. Again a financial logic, because with cooperative shares only offering low dividends, there was little direct benefit of having 3000 of these, unless through the low energy prices, a result of the democratic core principle of citizen cooperatives of 'one person, one vote'. As a result, 70% of Ecopower's cooperants hold only one share, and in general assemblies always opt for low electricity prices over high dividends. The difference, at Ecopower, the annual bill for a household that consumes 2,000 kWh is €570, half that of the cheapest commercial supplier (VREG). With the difference between the cooperative



Figuur 5: Evolutie van het prijsverschil tussen de marktprijs en de coöperatieve stroomprijs in Vlaanderen.

electricity price and the market price, conservatively estimated at €230, a share could be paid back easily. However, in the crisis year of 2022, this difference was even €800. (see figure 5) Together with EnergyCities, the Horizon project Power Up was submitted to the European Commission and manpower was hired to remove practical and legal barriers.

Conclusion

The benefits of such this approach are numerous. While subsidies, only cover a limited fixed amount which also includes the commercial profit, thus shareholder dividends. Power Up is much more effective for several reasons. 1. The repayment operates like a rolling fund, which limits the governmental cost to overhead expenses. 2. This allows a gradual expansion of the targetted group. 3. In combination with other existing subsidies, it ensures the maximal social effect of tax payer money as it prevents a drain to dividends. 4. This approach actively contributes to debt reduction through local renewable energy production, which, 5, also broadens support for onshore wind and debunks directly on the utility bills, that the energy transition can benefit households in poverty, – a demographic unfortunately numbering 50 million in Europe. 6. Proves in practice that renewables are not more expensive. However, the downsides/barriers are not to be underestimated. These families are often the most challenging customers, and we cannot simply shift the increased burden of follow-up onto citizen cooperatives. Additionally, there is the issue of production capacity. Due to the lack of a legal framework, the production capacity for citizen cooperatives in Flanders and Belgium is too limited to even now cover all the demand. Let alone be all customers who have been dropped. Cooperatives hold a market share of 2% in Belgium, while the share of dropped customers is 3%.

Meanwhile, the city council unanimously approved the expansion of the Power Up program for all its citizens. However, after the construction of their windturbines commercial partners ENGIE and Luminus failed to comply with the democratic support model and the Flemish Minister did not support Eeklo's claim to link socio-economic conditions to buildingpermits, which currently causes a lack of production capacity for the local citizens. Solutions for these could be found in implementing a 'green button' procedure, where developers must first reach a socio-economic agreement with the community before being allowed to submit an application, establish a fixed percentage of direct participation for the whole of Flanders, or grant citizens the right limited in time to initiate their own turbine projects in exchange for more flexible procedures afterward.

References

- MO*. (2024, 4 12). *Subsidies bijna verdubbeld in 2021*. Retrieved from MO*:
<https://www.mo.be/nieuws/subsidies-voor-fossiele-brandstoffen-bijna-verdubbeld-2021>
- NOS. (2024, 4 12). *Fossiele sector krijgt tussen de 39 en 46 miljard euro subsidies meer dan gedacht*. Retrieved from NOS: <https://nos.nl/artikel/2490599-fossiele-sector-krijgt-tussen-39-7-en-46-4-miljard-euro-subsidie-nog-meer-dan-gedacht>
- pauw, P. D. (2020). *The acceptance of onshore windpower in Flanders*. Ghent: Ugent.
- Reuters. (2024, 4 12). *Big oil doubles profits blockbuster 2022*. Retrieved from Reuters:
<https://www.reuters.com/business/energy/big-oil-doubles-profits-blockbuster-2022-2023-02-08/>
- VRT. (2024, 4 13). Retrieved from VRT News.

STORM en STILTE IN DE TRANSITIE VAN HET PLANNINGS- VELD

Thomas Vanoutrive

De opvallende stilte in de storm: een dialoog over planningstheorie en competenties

Anonieme Titaantjes

Plannen voor een prikje

De opvallende stilte in de storm

Een dialoog over planningstheorie en competenties

Thomas Vanoutrive

Stellingen

- er lijkt te weinig aandacht te zijn voor de variëteit aan visies op planning
- planningstheorie is nuttig voor de praktijk
- dialogen kunnen helpen om zich in te leven in diverse visies

De opvallende stilte in de storm

Een dialoog over planningstheorie en competenties

Thomas Vanoutrive

Inleiding: Een stormachtige dialoog

Strategische Planner (SP): Goeiemorgen, blij dat je naar de Plandag bent gekomen.

Poststructuralist (PS): Fijn u hier te zien, het is weer veel te lang geleden. Maar ik las de aankondiging voor de Plandag en die beloofde "een moment van rust [...] voor een stormachtige dialoog" [1, n.p.].

SP: ...en dat wou je voor geen geld ter wereld missen. De aankondiging was inderdaad inspirerend. Velen in de planningspraktijk voelen inderdaad het groeiende "spanningsveld tussen hoog- en laagdynamische processen". Het is niet eenvoudig om in het midden van een turbulente storm een kathedraal te bouwen.

PS: Je verwijst naar de "programma's die decennialang lopen" zoals het Sigmaplan als de kathedralen van onze tijd omdat er decennia aan wordt gewerkt en het gaat over duizenden hectares. De storm is dan de combinatie van urgente vraagstukken zoals de onbetaalbare woningen, klimaat, overstromingen,...

SP: Inderdaad. Hoe paradoxaal het dan ook klinkt, ik voel een duidelijke nood aan momenten om eens rustig te reflecteren, even weg van de dagelijkse storm. Dat is wat me aantrok in de aankondiging van de Plandag. De organisatie wijst terecht op de fascinerende situatie waarbij plekken op een paar jaar tijd volledig transformeren van een leeg weiland naar een hoogdynamische stadswijk terwijl het veld ernaast er bij lijkt te liggen zoals een eeuw geleden. Daarenboven hebben de dynamische stedelijke gebieden ook een robuustheid. De ruimtelijke structuur van de Nederlandse Randstad lijkt nog dezelfde als een halve eeuw geleden, terwijl de bevolking is vermenigvuldigd. Fascinerend toch?

PS: Hmmm, ja. Al stel ik dan wel de vraag dynamisch voor wie, dynamisch vanuit welk perspectief? Zonder te willen vervallen in posthuuman of more-than-human getheoretiseer, bij de bevolking in bijvoorbeeld het Vlaams gewest is in de periode 2007-2023 nog geen 11% bijgekomen [2], maar bekijken we dit vanuit het standpunt van de vogels die typisch broeden in landbouwgebieden, die populatie is in dezelfde periode gedaald met 29,1% [3], en dat in de zogeheten laagdynamische gebieden. Maar dit terzijde, ik ga me hier vandaag niet aan ergeren, ook niet aan de 'storm'-metaforen, of het nu gaat over de perfecte storm, of de spreekwoordelijke storm die uit het paradijs waait.

SP: En toch voel ik dat er iets knaagt bij u, niet? U kennende misschien de verklaring dat de veenbodem determineert waarom er te midden van de dynamiek van de Randstad in het Groene Hart zo weinig is gebouwd. Dat is waarschijnlijk te fysisch deterministisch naar uw mening.

PS: Nu je het zegt, in een land waar ze zonder verpinken stukken Zuiderzee omtoveren in een polder en er volop bouwen, lijkt dat niet de enige verklaring. Maar er is iets anders dat m'n aandacht trok.

SP: Zeg op.

Wij, ruimtelijke professionals

PS: Wel, één van de vragen om de stormachtige dialoog op gang te trekken luidde: "Welke competenties vormen een vaste waarde voor de ruimtelijke professional?" [1, n.p.]. Die vraag intrigeerde me.

SP: Terecht, welke kennis, vaardigheden en attitudes we als ruimtelijke professionals nodig hebben, is een cruciale vraag, zeker voor degenen die opleidingen en Plandagen organiseren.

PS: En terwijl de vraag naar welke competenties een ruimtelijke professional moet hebben schijnbaar wordt opengelaten, lijkt de aankondiging wel een specifieke rol in gedachten te hebben voor planners, ik bedoel ruimtelijke professionals, of moet ik zeggen ruimtemakers? Ik parafraseer even de aankondiging. Ruimtelijk professionals dienen doelen te helpen realiseren zoals het leefbaar houden van dorpskernen, nieuwe woningen bouwen, bossen aanplanten, de publieke ruimte klimaatbestendig inrichten, nieuwe energienetten aanleggen,... en dat alles zonder al te veel open ruimte in te nemen. Ruimtelijke professionals organiseren daarom planningsprocessen waarbij ze samenwerken met allerhande stakeholders en ze bewoners moeten meekrijgen. Dit vereist het slim aan elkaar koppelen van projecten, kansen,... en bij dit alles staat in het vakgebied de fysieke leefomgeving centraal.

SP: Euh... ja. Nu trap je gewoon een open deur in. Dit is inderdaad een beschrijving van ons vakgebied. De maatschappij bepaalt de *doelen* voor planners, denk maar aan klimaatuitdaging, en als ruimtelijke professionals is ons *object* in de eerste plaats de fysieke leefomgeving, uiteraard zien we dit niet los van de samenleving. De *methodologie* die we volgen is het organiseren van planningsprocessen waarin we maximaal gebruik maken van koppelkansen. Dat bepaalt onze *rol*.

PS: Klopt, maar dit is wel een beschrijving die opvallend robuust is en al lang meegaat.

SP: En is dat een probleem? Alsof volgens u alles nieuw en trendy moet zijn. In het verleden heb ik u nochtans regelmatig horen verwijzen naar 19e-eeuwse concepten die recht uit Das Kapital kwamen.

PS: Weliswaar met een hedendaagse interpretatie, en nee, ik wil inderdaad niet meesurfen op de laatste hypes en mijn bijdragen lardereren met de laatste buzzwords uit het managementjargon. Het is net interessant om eens terug te gaan in de tijd. Laten we de omschrijving van het vakgebied en de rol van de planner eens naast een kritiek leggen op de planning in Frankrijk in de jaren 1960. De dominante visie was dat planning een wetenschap van de ruimte is, en dat experts de organisatie van die ruimte mee plannen op basis van deze wetenschappelijke kennis en die uit een aantal hulpdisciplines [4].

SP: Het gaat hier op de Plandag toch meer over strategische planning, over planning als besluitvorming. Ik denk dat de grootste bron van inspiratie de Nederlandse planningsdoctrine is, met de daarbij horende professionalisering, vandaar ook de term ruimtelijke professional [5].

PS: De Plandag grijpt dus terug naar een theorie op maat van ruimtelijke professionals, die hun taak omschrijft en hun werk legitimeert ten opzichte van de politiek. Niet dat het altijd makkelijk is om als planner een visie te verdedigen ten opzichte van politici, maar de gekozen theorie is er één die enerzijds voor cohesie kan zorgen binnen het plannersgild, en anderzijds voor legitimering naar de buitenwereld toe. In de meeste gevallen wordt de term ruimte ook gebruikt als iets politiek neutraal. Mijn punt is dat er andere planningstheorieën zijn die een wat andere rol voor planners impliceren.

SP: De focus van de Plandag is dus te eng? Laten we anders een koffie nemen en even gaan zitten.

Open oproepen en de fysieke planning

PS: Excuseer, stoort het als we hier gaan zitten?

Fysieke Planner (FP): Neen, geen probleem. Ik ben hier vandaag om in gesprek te gaan met collega's en jullie leken al goed op weg om een goed gesprek te hebben, niet?

SP: Klopt, mijn collega hier had toch wat kritiek op de aankondiging van de Plandag.

PS: Goeiemorgen, ik wou gewoon duidelijk maken dat ik de indruk kreeg dat de aankondiging er van uitging dat er slechts één planningstheorie is en één rol voor wat ze ruimtelijke professionals noemen.

FP: Tja, we hebben allemaal wat planningstheorie gekregen in onze opleiding. Maar plannings-theorie staat bij ruimtelijke professionals nu niet bepaald bekend als nuttig of relevant voor de praktijk [6,7].

PS: Dat besef ik. Maar wanneer ruimtelijke professionals handelen, dan wordt dat beïnvloed door denkbeelden, overtuigingen,... kortom een soort theorie, al blijft die vaak impliciet.

SP: Laten we het eens concreet maken zodat we elkaar goed begrijpen. Neem nu het planning-skader in het Vlaams gewest. Hier is de structuurplanning die in de jaren 1990 populair was vervangen door beleidsplanning. Het is redelijk om te stellen dat ondanks de 15 of 20 jaar die er tussen ligt, beide benaderingen geïnspireerd zijn door strategische planning. Er zijn wat verschillen, maar de theorie lijkt min of meer hetzelfde. Het grootste verschil is het enthousiasme van de planning community. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd eerder positief onthaald. Dat kunnen we niet echt zeggen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, kortweg BRV, vermoedelijk omdat het wetgevend kader in de omgekeerde richting lijkt te gaan dan de mooie doelstellingen geformuleerd in het BRV [8].

PS: Misschien moeten we interessante gevallen niet zozeer zoeken in de officiële plannings-documenten, maar wel in wat er in het ruimere vakgebied gebeurt.

FP: Goed idee. Al valt het wat buiten het planningsbeleid, maar wat de Vlaamse bouwmeesters hebben gedaan sinds 1999 is boeiend. Zeker degene die van 2016 tot en met 2020 was aangesteld zette naast kwaliteitsvolle architectuur sterk in op ruimtelijke ordening, duurzaam ruimtegebruik en duurzaamheid in het algemeen [9]. Hij nam geen blad voor de mond en formuleerde sterke oneliners, maar er kwam ook een veelbekeken documentaire 'Plannen voor Plaats'. Er werd wat tegen schenen geschopt en op lange tenen getrapt, maar planningsthema's werden op de publieke agenda geplaatst.

PS: 't Is wel niet eenvoudig om de achterliggende planningstheorie te achterhalen, zijn ideeën waren divers, en flirtten met neomalthusianisme, marktanarchisme, deep ecology, neoliberal marktconstructivisme,... [10]. Maar los hiervan is het wel interessant om te kijken naar de algemene aanpak van de Vlaamse bouwmeesters.

FP: Het Team Vlaams Bouwmeester doet heel wat, van adviezen formuleren en ontwerpend onderzoek tot het ondersteunen van tentoonstellingen. Maar de Open Oproepprocedure blijft mijns inziens een belangrijke structurele verwezenlijking van de kwarteeuw dat we nu een Vlaams Bouwmeester hebben.

SP: En wat is voor u dan de essentie van de Open Oproepprocedure?

FP: Wel, in een eerste fase worden stakeholders rond de tafel gebracht bij de publieke opdrachtgever om samen de opgave en projectdefinitie te bepalen en goed te omschrijven wat bijvoorbeeld een bibliotheek, gemeentehuis, park of plein moet doen. De vraag die ze daarbij formuleren komt dan op het bord van een aantal ontwerpteams die er autonoom mee aan de slag gaan. Dan dient er een selectie te gebeuren om te bepalen welk van de ontwerpen zal worden gerealiseerd. Het Team Vlaams Bouwmeester speelt daarbij een belangrijke rol omdat ze een vocabularium en taal aanreiken om architectuurkwaliteit te beoordelen zodat een goed beargumenteerde keuze kan worden gemaakt [11].

PS: Dat is inderdaad de visie, en dat is toch een specifieke kijk op een planningsproces die nog het meest doet denken aan de physical planning.

SP: Hoe bedoel je? Zie je hierbij physical planning als de blueprint planning uit de jaren 1950 waarbij ontwerpers worden gezien als experts met een bijzondere creatieve gave om een buurt of stad te ontwerpen op basis van hun private fantasie? Dit staat dan inderdaad wel haaks op de strategische planning die hier op de Plandag domineert volgens u. Die strategische planning gaat immers over besluitvorming met de daarbij horende verantwoordelijkheid en accountability [5].

FP: Ik ben dus een physical planner als ik jullie goed begrijp. Akkoord dat het Team Vlaams Bouwmeester de nadruk legt op ontwerp, maar dan toch onder de noemer 'democratisch

PS: De voornaamste reden dat het me doet denken aan de physical planning, is dat ook bij de bouwmeesterprocedure er een scheiding wordt gemaakt tussen enerzijds het bepalen van de doelstellingen, wat een politieke beslissing is, en anderzijds het uitwerken van de oplossing, het ontwerp, wat nog steeds voorbehouden is voor experts. Terwijl de doelstellingen maatschappelijk zijn, is de rol van de ontwerper toch het vormgeven van de fysieke leefomgeving. Anders gezegd, de doelstellingen zijn sociaal, economisch, ecologisch,... en worden op voorhand bepaald door middel van politieke besluitvorming, terwijl het middel ruimtelijke inrichting is [12]. Die benadering leunt het dichtste aan bij de filosofie van de physical planning.

Collaboratieve Planner (CP): Mijn excuses dat ik aan het meeluisteren was, maar een interessante discussie kan ik niet aan mij voorbij laten gaan. Ik ga akkoord dat er meer participatie is bij de Open Oproepprocedure dan bij de fysieke planning uit de jaren 1950 die we kennen uit de handboeken. Maar de participatie in het ontwerpproces zelf blijft beperkt, het ontwerpproces lijkt wat te worden afgeschermd. Wanneer je dit plaatst tegenover de collaboratieve planning, dan is er een duidelijke verschil. Kijk, ik pleit voor participatie gedurende het hele proces, waarbij oplossingen en problemen samen worden gedefinieerd, én waarbij de gebruikte taal en het vocabularium niet worden aangereikt door experts, maar waarbij iedereen zich op een respectvolle manier kan uiten gebruik makende van eigen woorden, beelden en andere uitingsvormen [13].

CP: Ook in de praktijk zijn er wel wat interessante experimenten die geïnspireerd zijn door collaboratieve of communicatieve planningstheorie.

SP: Laat me raden, je denkt aan het Routeplan 2030 dat in het kader van de discussies over de Oosterweelverbinding in Antwerpen is opgemaakt? Ik ben het er alleszins mee eens dat wanneer we het hebben over planningsprocessen in het Vlaams gewest, we moeilijk het proces rond de Oosterweelverbinding en het Toekomstverbond kunnen negeren.

SP: Sinds het Oosterweeldossier is ontmijnd met de hulp van wat een intendant wordt genoemd, duiken er in diverse processen zo'n intendanten of omgevingsbemiddelaars op om de partijen die met getrokken messen tegenover elkaar staan rond de tafel te brengen. Mensen samenbrengen en werken aan een consensus is voor u dan de voornaamste rol van de ruimtelijke professional?

CP: Min of meer, op voorwaarde dat het overleg een open proces is en dat bestaande machtsverhoudingen niet te veel doorsijpelen in de dialoog.

PS: Met andere woorden, we negeren die machtsverhoudingen gewoon, komaan zeg. Macht en conflict zijn inherent aan de samenleving. En met alle respect, maar actoren er toe dwingen om een consensus te bereiken vind ik niet echt democratisch.

CP: Ik ken de kritiek, maar maakt het omarmen van conflict het juist niet moeilijk om samenwerking en debat te organiseren?

PS: Laten we geen karikatuur maken van poststructuralistische planningstheorie. De bedoeling is wel om een soort productief conflict te organiseren. Vergeef me het jargon, maar de agonistische planning stelt voorop dat de verschillende partijen elkaar zien als tegenstrevers, en dus niet als antagonistische vijanden die moeten vernietigd worden. Vergeef me ook mijn allergie voor het idee dat consensus mogelijk is zonder uitsluiting. Dat is onrealistisch. En net daarom ga ik op zoek naar de stemmen die worden gemarginaliseerd en wens ik de mooie verhaaltjes te ontmaskeren van planners die een frictieloos ontwerp presenteren [18]. Kijk, er bestaan fundamentele meningsverschillen gebaseerd op maatschappijvisies die op essentiële punten verschillen van elkaar. Daarom moeten we discussies herpolitiseren omdat in planningsprocessen veelvuldig gebruik wordt gemaakt van hegemonistische vertogen waarbij wordt gesteld dat iedereen het daarover eens is [19].

CP: Voor alle duidelijkheid, ik ben niet blind voor conflicten, maar ik zie ze als een aanleiding om een collaboratief planningsproces op te starten. En dan bedoel ik een echt collaboratief proces, niet enkel met degenen die macht hebben, en niet enkel met doelen die door de *powers that be* worden naar voor geschoven zoals regionale of interstedelijke competitiviteit, wat bij de totstandkoming van het RSV en het BRV toch wat te veel speelde [20,21]. Maar mag ik u vragen wat een poststructuralistische planner dan concreet moet doen in een planningsproces? Dat is me nog niet helemaal duidelijk.

PS: Wel, naast het ontmaskeren van valse consensus en het blootleggen van machtsverhoudingen is een belangrijke taak dan het dominante vertoog vervangen door een vertoog dat meer gestoeld is op rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid [22].

SP: Tja, heel concreet allemaal. En dan zou ik mij moeten verdiepen in al die planningstheorieën...

CP: Kom, laten we niet cynisch worden en elkaar respecteren. Ik vind het interessant om de kritiek vanuit poststructuralistische hoek te lezen op de goeroes en wonderboys die worden gedropt om even een ruimtelijk conflict te komen oplossen en een plan in elkaar te boksen om zo dominante belangen te dienen van vastgoedbonzen of zo [23]. Maar collaboratieve planningsinitiatieven zijn toch niet noodzakelijk georkestreerde schijnparticipatie om een plan er door te drukken?

Protest en de opstandige planning

Opstandige Planner (OP): Ik wil jullie gesprek niet storen, maar als ik even mag tussenkomen. Ik begrijp de kritiek op heel wat zogenaamde participatieve planningsprocessen. Vaak zijn het voorbeelden van participatie op uitnodiging. Vanuit de Staat of een ander machtig instituut worden bewoners uitgenodigd om volgens een vooraf bepaald script mee te denken over de toekomst van een bepaald gebied. Het hoogst haalbare is dan om in de marge wat maatregelen uit de brand te slepen, terwijl het grote project dat de aanleiding is voor het planningsproces, bijvoorbeeld de bouw van een havendok of een snelweg, niet in vraag mag worden gesteld. In de insurgent planning gelooft men sterker in 'uitgevonden' participatie waarbij van onderuit op creatieve manieren de ruimte wordt vormgegeven [24]. Is in de planningspraktijk klimaatprotest of kraken niet relevanter dan een BRV?

SP: Met alle respect, maar uw opstandige, of moet ik zeggen anarchistische, planning is toch een contradictio in terminis.

hoogbouw zijn omdat de vraag lager is. De consumenten kunnen dan kiezen waar ze willen wonen [33].

SP: Maar dat leidt toch tot ruimtelijke chaos, urban sprawl en ellenlange files. Moeten we niet streven naar compacte steden en dorpen om een verkeersinfarct en versnippering te vermijden?

LP: Alsof de ruimtelijke wanorde in België het resultaat is van marktwerking...

PS: Ik geef u niet graag gelijk, maar je hebt een punt. De ruimtelijke spreiding van wonen in België is gepland. Het stimuleren van particulier woningbezit, buurtspoorwegen die elk dorp verbonden met jobs in de steden,... was zeker sinds de tweede helft van de 19e eeuw onderdeel van een bewuste politieke strategie om compacte steden te vermijden [34].

LP: Dan zijn we het toch over iets eens. Indien je marktinstrumenten hun werk liet doen, dan zou er minder chaos zijn. Denk aan rekeningrijden: nu wordt autogebruik gestimuleerd. Moest elke automobilist als consument worden geconfronteerd met de werkelijke kost, dan zouden er meer compacte steden zijn [35]. En om bouwen op ongewenste locaties te vermijden, kan je gebruik maken van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dat zijn toch veel efficiëntere instrumenten dan een log plannings- en vergunningenapparaat, en biedt meer vrijheid om via ondernemerschap een antwoord te bieden op de wensen van mensen. De overheid moet gewoon het eigendomsrecht beschermen.

SP: Je bent misschien wel wat te streng voor de overheid, maar instrumenten als rekeningrijden en verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn zeker het overwegen waard.

PS: Je bedoelt meer kansen voor degenen met een hogere koopkracht die zich kunnen terugtrekken in gated communities, het vermijden van publiek debat over onze leefomgeving, en het versterken van het privilege van automobilisten die het kunnen betalen [36]. Voor zo'n neoliberale recepten pas ik.

LP: Het heeft lang geduurd. Als je iets niet lust, dan noem je het maar snel liberaal, dat stopt elke discussie. Uw dogma 'het is liberaal dus het is slecht' helpt ons niet echt verder [37].

Consensus over competenties?

PS: Maar uw interventie illustreert wel mijn punt. In de planningspraktijk zijn er diverse plannings-theorieën terug te vinden. En daar mag best wat meer aandacht voor zijn.

SP: Daarnet verwees je naar de vraag welke competenties ruimtelijke professionals moeten hebben. Begrijp ik het dan goed dat ze verschillende theorieën over planning moeten kennen?

PS: Dat begrijp je goed. Dan helpt om na te denken over de rol die je kan spelen in planning. Kijk, het is onmogelijk om het juiste te doen, om zuiver in de leer te zijn, want je moet altijd afwegingen maken, en je wordt altijd geconfronteerd met dilemma's in de planningspraktijk [38].

CP: Het lijkt me dan ook nuttig om niet enkel de diverse stromingen in de planning te kennen, maar ook de overlap en de punten waarop ze van visie verschillen. Dat helpt om in dialoog te gaan en zo ook de attitude te ontwikkelen om debat op te zoeken. Dat lijken me belangrijke competenties.

SP: Maar zoiets kan je enkel in de praktijk leren, niet?

CP: Ik weet niet, een interessante oefening is om een dialoog te schrijven waarin verschillende visies aan bod komen. Dan wordt je gedwongen om je in te leven in verschillende visies. Ik herinner me een artikel over studenten die een dialoog moesten schrijven tussen historische personen [39]. Dat dwingt u om hun denken te begrijpen, stimuleert het inlevingsvermogen en empathie,...

OP: ... en laten we niet vergeten dat menselijke kennis in dialoog tot stand komt. Het is geen toeval dat het heel gangbaar was in het Oude Griekenland, maar ook in de Middeleeuwen en elders in de wereld, om dialogen te schrijven [40].

LP: Mag ik er even op wijzen dat het toch libertaire planners waren die enkele mooie voorbeelden van dialogen hebben geschreven in de planningsliteratuur [41,42].

PS: Los daarvan, ik ben natuurlijk niet tegen dialoog.

SP: Ik ook niet.

FP: Voor alle duidelijkheid, ik geloof ook wel in dialoog.

CP: Dan hebben we een consensus! Leve de dialoog!

PS: Je moet nu ook niet overdrijven...

Referenties

- [1] Stichting Planologische Diskussiedagen. PlanDag 2024 – Storm en stilte 2024. <https://plandag.net/> (accessed March 4, 2024).
- [2] Statbel. Structuur van de bevolking n.d. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking#figures> (accessed April 3, 2024).
- [3] INBO. Vogels van het landbouwgebied volgens de Algemene Broedvogelmonitoring Vlaanderen 2024. <https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/vogels-van-het-landbouwgebied-volgens-de-algemene-broedvogelmonitoring-vlaanderen> (accessed April 3, 2024).
- [4] Lefebvre H. Reflections on the Politics of Space. *Antipode* 1976;8:30–7. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1976.tb00636.x>.
- [5] Faludi A, van der Valk A. Rule and order dutch planning doctrine in the twentieth century. Springer; 1994.
- [6] Friedmann J. Why do planning theory? *Planning Theory* 2003;2:7–10.
- [7] Sanyal B. Globalization, ethical compromise and planning theory. *Planning Theory* 2002;1:116–23.
- [8] Renard P, Coppens T, Vloebergh G. Met voorbedachten rade. Uitgeverij Lannoo; 2022.
- [9] Team Vlaams Bouwmeester. Historiek n.d. <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/team-vlaams-bouwmeester/historiek> (accessed April 3, 2024).
- [10] Van Broeck L. antropocentrisme 2.0. In: het lelijkste land ter wereld, Antwerpen: Vlaams Architectuurinstituut, VAI; 2018, p. VII–XXI.
- [11] Wieërs E. Kansen Scheppen voor Ontmoeting. Team Vlaams Bouwmeester; 2021.
- [12] Taylor N. Urban Planning Theory since 1945. Sage; 1998.
- [13] Healey P. Planning through debate. *Town Planning Review* 1992;63:143–62.
- [14] Davy B, Levin-Keitel M, Sielker F. Plural planning theories. *European Planning Studies* 2023;31:2267–76. <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2217852>.
- [15] Van Wymeersch E, Vanoutrive T, Oosterlynck S. Unravelling the Concept of Social Transformation in Planning: Inclusion, Power Changes, and Political Subjectification in the Oosterweel Link Road Conflict. *Planning Theory & Practice* 2020;21:200–17. <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1752787>.
- [16] Wolf E, van Dooren W. De waarde van weerstand. Pelckmans Pro; 2017.
- [17] Claeys M. Red de democratie!. Polis; 2018.
- [18] Kühn M. Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory* 2021;20:143–56. <https://doi.org/10.1177/1473095220953201>.
- [19] Oosterlynck S, Swyngedouw E. Noise Reduction: The Postpolitical Quandary of Night Flights at Brussels Airport. *Environ Plan A* 2010;42:1577–94. <https://doi.org/10.1068/a42269>.
- [20] Albrechts L. The Flemish diamond: Precious gem and virgin area. *European Planning Studies* 1998;6:411–24. <https://doi.org/10.1080/09654319808720471>.
- [21] Albrechts L. How to Proceed from Image and Discourse to Action: As Applied to the Flemish Diamond. *Urban Studies* 2001;38:733–45. <https://doi.org/10.1080/00420980120035312>.
- [22] Holgersen S. On Spatial Planning and Marxism. *Antipode* 2020;52:800–24. <https://doi.org/10.1111/anti.12614>.

- [23] MacLeod G. New Urbanism/Smart Growth in the Scottish Highlands. *Urban Studies* 2013;50:2196–221. <https://doi.org/10.1177/0042098013491164>.
- [24] Miraftab F. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory* 2009;8:32–50. <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>.
- [25] Springer S. Why a radical geography must be anarchist. *Dialogues in Human Geography* 2014;4:249–70. <https://doi.org/10.1177/2043820614540851>.
- [26] Harvey D. 'Listen, Anarchist! A personal response to Simon Springer's 'Why a radical geography must be anarchist.' *Dialogues in Human Geography* 2017;7:233–50. <https://doi.org/10.1177/2043820617732876>.
- [27] Shantz J. *Commonist tendencies: mutual aid beyond communism*. Punctum Books; 2013.
- [28] Tsavdaroglou C, Kaika M. The refugees' right to the centre of the city. *Urban Studies* 2022;59:1130–47. <https://doi.org/10.1177/0042098021997009>.
- [29] Tsavdaroglou C. The Ecumenical 'Right to the City'. In: Horn P, Alfaro d'Alençon P, Cardoso AC, (Eds.). *Emerging Urban Spaces*, Springer; 2018, p. 21–41.
- [30] Knapp CE. Experimenting with anarchistic approaches to collaborative planning. *Journal of Urban Affairs* 2017;39:635–57. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1305767>.
- [31] Malm A. *How to blow up a pipeline*. Verso; 2021.
- [32] Beauregard RA. *Advanced introduction to planning theory*. Edward Elgar Publishing; 2020.
- [33] Hayek FA. [1960] *The constitution of liberty*. The University of Chicago Press; 2011.
- [34] De Decker P. Understanding Housing Sprawl: The Case of Flanders, Belgium. *Environ Plan A* 2011;43:1634–54. <https://doi.org/10.1068/a43242>.
- [35] De Lara M, De Palma A, Kilani M, Piperno S. Congestion pricing and long term urban form. *Regional Science and Urban Economics* 2013;43:282–95. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2012.07.007>.
- [36] Chronopoulos T. Urban spatial mobility in the age of sustainability. In: Zavestoski S, Agyeman J, (Eds.). *Incomplete streets: processes, practices, and possibilities*, Routledge; 2015, p. 54–76.
- [37] Buitelaar E. If neoliberalism is everything, maybe it is nothing. *Planning Theory* 2020;19:485–8. <https://doi.org/10.1177/1473095220956706>.
- [38] Uitermark J, Nicholls W. Planning for social justice: Strategies, dilemmas, tradeoffs. *Planning Theory* 2017;16:32–50. <https://doi.org/10.1177/1473095215599027>.
- [39] Simmons L. What Would Freud Say to Voltaire? *Inquiry* 2008;13:61–70.
- [40] Graeber D, Wengrow D. *The dawn of everything*. Penguin Books; 2022.
- [41] Lai LWC. A Dialogue on Town Planning and Boundary Delineation. *Planning Practice & Research* 2021;36:483–90. <https://doi.org/10.1080/02697459.2021.1899647>.
- [42] Lai LWC. Planning by contract: two dialogues. In: Andersson DE, Moroni S, (Eds.) *Cities and Private Planning*, Edward Elgar; 2014, p. 135–51.

Plannen voor een prikje

Anonieme Titaantjes

"Een nieuwe tijd zou aanbreken, nog konden wij groote dingen tot stand brengen. Ik deed mijn best 't te gelooven, héél erg mijn best." (Nescio, Titaantjes)

Storm in de agenda, stilte op de bankrekening. Net als hun collega's in de architectuursector zijn heel wat jonge stedenbouwkundigen en planners chronisch platzak. In een competitieve privésector waaien ze in opdracht van hoog aangeschreven bureaus van de ene opdracht naar de andere, van een overleg in het volgende, ze zijn steeds in de weer, en ze vinden het nog leuk ook, al dat gewaai, zo blijven ze scherp. De storm. Maar op het einde van het kwartaal scharrelen ze in hun portefeuille, op het einde van het boekjaar is het strandjuttten om hun belastingen te betalen. De stilte.

Om het cru te zeggen: jonge medewerkers in onze sector worden uitgebuit. Ze geven zichzelf om aan een stormachtig tempo hoogstaand werk te leveren, maar worden daar niet fair voor verloond. Heel wat anderen profiteren daarvan. In de eerste plaats de bureaus die ze in dienst nemen, want die verdienen rechtstreeks geld door hun juniors geen eerlijk loon te betalen. Maar in de tweede plaats ook overheden, want de plannen die op die manier worden opgemaakt hadden ze zonder die uitbuiting nooit kunnen betalen. En ten slotte, zou je ook kunnen zeggen, de maatschappij, want de ruimtelijke planning zou anders amper kunnen functioneren op de kleine budgetten die ervoor voorzien zijn. Bureaus, overheden, maatschappij, iedereen krijgt plannen voor een prikje. En de jonge planner is platzak.

Nu in de architectuursector stilaan storm losbarst rond de verloning van startende architecten, lijkt het ons belangrijk dat de stedenbouw- en planningssector volgt. Deze praktijkbijdrage onderzoekt daarom het kwetsbare statuut van de jonge ruimtelijk professional en de manieren waarop die daarmee omgaat. Daarna komen de oorzaken van de problematiek aan bod: wie heeft (geen) boter op het hoofd? Ten slotte worden een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd.

Geen van deze onderdelen is neutraal. Je kan nu eenmaal geen neutraal standpunt innemen rond uitbuiting. De Anonieme Titaantjes zijn ook Boze Titaantjes, want ze worden of zijn uitgebuit, en van uitbuiting worden ze boos. U hopelijk ook, bij het lezen.

Anonieme Titaantjes

Overal te lande;

Contacteer een jonge planner voor meer info.

Plannen voor een prikje

Anonieme Titaantjes

Planner platzak

Gedachte-experiment

Kom, we starten gezellig met een gedachte-experiment. Of je mag het in het echt proberen ook, als je wil. Je bent nu een pas afgestudeerde stedenbouwkundige of ruimtelijk planner en je hebt net je eerste job gevonden bij een bureau in Vlaanderen. Je vergoeding is €20 per uur – niet slecht in vergelijking met andere bureaus – binnen een statuut als *freelancer*, want dat geeft je de meeste vrijheid, dat zeggen ze toch. Reken even uit wat dit betekent en beeld het je in, of zet jezelf tijdelijk op dit financieel regime. Hoe verandert je levensstandaard? Woon je in dezelfde woning? Maak je dezelfde reizen, ga je naar dezelfde diners en cafés? Leef je even zorgeloos?

Misschien is het nog wat moeilijk je voor te stellen wat €20/u en het statuut van *freelancer* / zelfstandige in de praktijk betekenen. Voor wie de berekening zelf niet wil maken, geven we hier een inschatting. Uitgaand van het aantal uren dat een voltijds werk(st)er presteert, zou je netto maandloon neerkomen op ongeveer € 1.558!¹ Je verlof- en vakantiedagen zijn onbetaald, een ziekte-uitkering krijg je pas als je minstens acht dagen arbeidsongeschikt bent en bedraagt voor een alleenstaande €60,56 per dag. Je bouwt amper pensioen op. Je kan van de ene dag op de andere je werk verliezen.

Bij een gemiddelde huurprijs van € 821 voor een appartement in Vlaanderen (waarbij de prijzen in grote steden stukken hoger liggen)², met een gemiddelde energiefactuur en het goedkoopst mogelijke internetabonnement, zit je aan een woonquote van tussen de 62,5% (gemiddeld appartement buiten de grote steden) en 87,2% (gemiddeld appartement in Brussel). Voor alle niet-woongerelateerde kosten rest er je maandelijks een budget tussen de €583 en €199.

Copingmechanismen

Maar, Anoniem Titaantje, zijn er dan geen manieren om toch rond te komen? Waarom ben ik alleenstaand in dit gedachte-experiment, en waarom ga je uit van een gemiddeld appartement als je budget zo laag is? Goed gezien, er zijn inderdaad mogelijkheden. Zo kunnen heel wat Titaantjes terugvallen op de steun van een (beter verdienende) partner, kunnen ze de woonkosten drukken door via welgestelde familie aan een woning te komen of thuis te blijven wonen, of door te gaan cohousen. Ze nemen er noodgedwongen een extra job bij in de horeca of als postbode voor wat zakcentjes.

Of je werkt gewoon harder natuurlijk. De simulatie hierboven is gebaseerd op een voltijds regime, maar als *freelancer* heb je het voordeel dat er geen limiet staat op het aantal uren dat je kan werken. Zo kan je ook dubbel zoveel werken als een voltijds werknemer, en dat verbetert je financiële situatie sterk: als je elke week 80u werkt, houd je een nettoloon van rond de € 2.700

1 “Netto” zijnde na aftrek van inkomstenbelastingen en sociale bijdragen, en zonder rekening te houden met BTW: <https://www.accountable.eu/nl/resources/zelfstandige-vs-salaris-omzet-simulator/>

2 In Antwerpen betaal je gemiddeld €1.009, in Leuven €1.013, in Gent €888, in Brussel €1.205: CIB, Persbericht Huurbarometer 2023, 2023, p. 6 en <https://www.bruzz.be/actua/economie/huurprijzen-brussel-stegen-nooit-zo-snel-2024-02-07>.

over.³ Dat komt ook het bureau waarvoor je werkt niet slecht uit natuurlijk, medewerkers met een incentive om heel hard te werken, en die zich daarbij liefst nog heel flexibel opstellen.

Heel wat jonge stedenbouwkundigen en planners zijn afhankelijk van deze copingmechanismen, en accepteren het feit dat dit nu eenmaal is hoe je je carrière start in de sector. Om dat goed te begrijpen is inzicht in de mentaliteit van het Titaantje onmisbaar. Geld is ook niet alles en uiteindelijk doe je wel iets waar je in gelooft, je bouwt kennis en reputatie op bij hoog aangeschreven bureaus. Anderen gaan misschien voor luxe of financiële stabiliteit, maar jij volgt je roeping, je focust op het verbeteren van de wereld. Jij maakt het verschil, en dat is veel waardevoller dan een goed loon. Toch?

Arbeidswetgeving

Wel, de Belgische arbeidswetgeving denkt daar anders over. Die noemt dit “sociale dumping”. Er hangen nare herinneringen aan werkgevers die hun arbeiders bewust te weinig betalen zodat ze wel meer moeten werken om rond te komen.⁴ Daarom zijn in België o.a. een minimumloon (bruto € 2.029,88⁵, wat netto neerkomt op € 1.820,23⁶) en een maximale arbeidsduur (38u per week op jaarbasis) vastgelegd. Voor werknemers, weliswaar.

Want waren we geen *freelancers*? Voor een zelfstandige gelden al die regels niet, want de zelfstandige bepaalt zelf om zelfstandig te zijn, bepaalt zelf voor wie die werkt, hoe lang die werkt, hoeveel die factureert en hoe die het werk organiseert. Maar als dat niet zo is, als er wel degelijk iemand zich bemoeit met de organisatie van je werk en de prijs die je ervoor vraagt, dan ben je geen echte zelfstandige. Dan ben je (we durven het woord uitspreken) een schijnzelfstandige.⁷ Als werkgever gebruik maken van schijnzelfstandigen is sociale fraude, strafbaar in België.⁸

Tegelijk is het de realiteit van heel wat jonge ruimtelijk professionals (en van jonge architecten, jonge advocaten, ...). Zelfstandig aan de slag gaan is voor starters meestal niet de eerste, maar de enige keuze, ook al heb je in de praktijk maar één vaste werkgever en werken sommige collega's al jaren exclusief voor het bureau. Daarbij kunnen starters ondanks hun zelfstandige status meestal niet zelf hun loon bepalen. In het geval dat er wel onderhandelingsmarge zou zijn, staan ze voor de uitdaging om hun eigen waarde als professional te bepalen zonder referentiekader, met weinig beschikbare informatie, en beconcurrereerd door sectorgenoten die misschien aan een lager loon willen starten. In een sector waar de starterslonen overal laag zijn, ontstaat het gevoel dat dit normaal is en dat men deze periode 'samen moet doorkomen'.

3 <https://www.accountable.eu/nl/resources/zelfstandige-vs-salaris-omzet-simulator/>

4 Zie bijvoorbeeld L.P. Boon, Pieter Daens, Amsterdam, Arbeiderspers, 1971, 661 p.

5 Dit geldt sinds 1 april 2024 als het absolute minimumloon (“gewaarborgd gemiddeld minimum maand-inkomen”); in de meeste sectoren zijn hogere minimumlonen afgesproken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Zie <https://groups.be/nl/nieuws/juridische-artikels/geleidelijke-verhoging-van-het-gewaarborgd-gemiddeld-minimum-0>

6 <https://www.sdworx.jobs/nl-be/bruto-netto-calculator>

7 <https://www.vlaanderen.be/economie-en-ondernemen/een-eigen-zaak-starten/wat-is-schijnzelf-standigheid>

8 Naast de boetes die dit misdrijf oplevert, kan de schijnzelfstandige / werknemer ook aanspraak maken op het minimumloon en de maximale arbeidsduur, die immers ook gelden voor clandestiene tewerkstelling.

Mentale gezondheid

Kortom, jonge zelfstandigen dragen alle lasten van het zelfstandig zijn, maar genieten zelden van de lusten. Bij economische tegenspoed of ziekte staat hun positie op het spel, zonder dat ze de mogelijkheid hebben dit risico adequaat in te prijzen in hun tarieven. Ziekte is overigens geen hypothetisch gevaar. Het zal niet verbazen dat de prestatiedruk, de financiële onzekerheid en de vele gepresteerde uren leiden tot een onaangename combo voor het mentaal welzijn. Het risico op *burn-out* is groot.

Financiële onzekerheid hindert ook bij het plannen voor een eigen toekomst. Voor veel jonge mensen is het kopen van een eigen huis al een uitdagende opgave, maar voor jonge planners is het bijna onmogelijk. Een laag, instabiel inkomen maakt het moeilijk om de financiële zekerheid te bieden die nodig is voor dergelijke langetermijninvesteringen. Daarnaast wordt het idee van het starten van een gezin vaak gezien als onverantwoord onder deze omstandigheden of is er gewoon niet de ruimte om erover na te denken. Dit alles creëert een vicieuze cirkel waarbij financiële problemen niet alleen de professionele maar ook de persoonlijke levenskeuzes van jonge planners beïnvloeden, waardoor hun algehele welzijn en toekomstperspectieven ernstig worden aangetast. Lukt het gedachte-experiment al wat beter ondertussen?

Plannen voor een prikje

Race to the bottom

Nu goed, we willen de schuld niet volledig bij de leidinggevendenden van de bureaus leggen, die uit kwaadaardigheid hun medewerkers zouden uitpersen. De oorzaak is eerder systemisch. De overheid, als de grootste opdrachtgever in onze sector, is evenzeer verantwoordelijk. Overheden zijn arm. De bedragen die ze vrijmaken voor opdrachten zijn als resultaat klein, het eisenpakket dan weer erg groot. Zo krijgen overheden plannen voor een prikje, maar werken bureaus met beperkte budgetten.

De Europese wetgeving inzake aanbestedingen⁹ stimuleert bovendien een focus op prijs als criterium voor gunning, nog steeds vanuit de bezorgdheid voor de overheidsfinanciën. Dat leidt tot een *race to the bottom*. Je wint een overheidsopdracht door meer aan te bieden dan de concurrentie, voor een lagere prijs. En hoe bied je meer kwaliteit aan een lagere prijs en maak je tegelijk winst? Door de lonen van je (jonge) medewerkers zo laag mogelijk te houden. Dus door een zeer zwartgallige bril gezien: hoe meer je je mensen uitbuit, hoe beter je concurrentiepositie. De lage waardering die de overheid toont voor de sector, door er maar beperkte budgetten voor over te hebben, vertaalt zich zo in een lage waardering voor *juniors*. De jonge planner stapt daar onbewust in mee, die weet nog niet beter ... Of heeft geen alternatief.

Barriers to entry

Want hé, Titaantje, als je dan toch zo'n kwaliteitsvol werk levert, als je geen schijnzelfstandige wil zijn, waarom start je dan niet gewoon zelf iets op? Wel, heel wat redenen. De eerste heeft ook met overheidsopdrachten te maken: zonder extensieve referenties en een bepaalde omzet (die de schaal van een zelfstandige ver te boven gaat) kom je voor de meeste opdrachten niet in aanmerking. Zelfs kleinere bureaus krijgen het moeilijk, getuige de schaalvergroting bij vrijwel elk bedrijf in de sector. Als jong Titaantje, alleen op zee en zonder jaren ervaring en reputatie, maak je geen kans. Het ontbreken van een startbudget maakt het daarbij onmogelijk om de tijd tot de

9 Richtlijn 2014/24/EU en alle opvolgende wijzigingen.

Als de drempel om zelf iets te beginnen te hoog is, dan zijn er maar twee opties: voor de drempel blijven wachten, of je omkeren en wegwandelen. Het wachten houden Titaantjes, zo op het eerste zicht, drie à vijf jaar vol. Dat is ongeveer de tijd die ze als medewerker bij een bureau doorbrengen. Daarna keren ze zich om, naar een overheid, naar een grootschalig bureau dat beter betaalt, of in het geheel de sector uit, onvoldaan. Die sectorvlucht is jammer, want zo gaat talent verloren. Zijn er dan geen oplossingen voor jonge planners?

Natuurlijk wel. Een eerste aanzet tot oplossing is om vanuit de sector een minimumloon vast te leggen voor jonge planners, bijvoorbeeld in de vorm van een deontologische code. Gebaseerd op het wettelijk voorziene minimumloon kan dat niet lager liggen dan € 24,1 per uur, al is dat nog steeds een zware onderschatting ten opzichte van het statuut van werknemers.¹⁰ Alleszins is elk loon onder dat tarief zuivere uitbuiting, die pek en veren verdient. Boe, boeee!

En ten slotte, misschien nog het moeilijkste stuk van de oplossing: de manier waarop overheidsopdrachten zelf werken moet anders. De focus bij overheidsopdrachten voor een creatieve sector als stedenbouw en ruimtelijke planning, zou moeten verschuiven van het criterium 'prijs' naar het criterium 'kwaliteit'. Anders bestaat het risico immers dat, met de plicht om jonge medewerkers fair te verlonen, ook de kwaliteit die onafhankelijke bureaus bieden verloren gaat. Ze zullen minder uren presteren om zowel de competitiviteit als de winstmarges te behouden. En is het ook niet logisch dat je als overheid het beste voorstel kiest om je ruimtelijk beleid uit te werken, in plaats van het goedkoopste?

10 Berekend door het minimumloon om te zetten naar het equivalent voor een zelfstandige, en tot uurloon omgerekend met de maximale arbeidsduur (komt neer op 143u per maand), zie <https://www.accountable.eu/nl/resources/zelfstandige-vs-salaris-omzet-simulator/>. Dit houdt nog geen rekening met het feit dat vakanties en kort ziekteverlof onbetaald zijn, noch met de pensioenregeling.

STORM en STILTE IN ONS VAKGEBIED

Gerwin Gabry

Hollen of stilstaan? Het verbinden van nu en later

Sigrid Heirman en Tine Van Hoof

Het provinciale steunpunt Ruimte Antwerpen, ook advisering draagt bij tot de goede ruimtelijke ordening

Hollen of stilstaan?

Het verbinden van nu en later

Gerwin Gabry

We moeten meer aandacht hebben voor de zeer lange termijn, ver voorbij 2050. Daarbij moeten we de verbinding leggen met de leefwereld van 'gewone mensen' in het nu, maar ook hun vermogen aanspreken zich een mooiere toekomst voor te stellen. De Omgevingswet kan hierbij helpen, mits ook echt in de geest van de wet gewerkt wordt.

Hollen of stilstaan?

Het verbinden van nu en later

Gerwin Gabry

De Aeroplaan van m'neer Vliegenthert



Over twee dagen, gemeten vanaf het schrijven van dit artikel, loop ik de (kwart)marathon van Rotterdam. Als het goed is wordt het niet stilstaan maar hollen. Zo, nu heb ik de verbinding gelegd tussen nu en straks. Dat is eenvoudig bij twee dagen ... maar zodra dat gaat over 2050 dan is de overbrugging iets heel anders. Dat heeft met het menselijk voorstellingsvermogen te maken en de daadwerkelijke onzekerheid hoe de wereld er dan uit zal zien. In het boek de 'Aeroplaan van m'neer Vliegenthert' uit 1910 dat handelt in het jaar 2010, vliegen we allemaal rond in houten privévliegtuigjes ter grootte van een volwassen drone. Dat is niet uitgekomen. Net als de voorspellingen uit de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening trouwens. Betekent dat dan dat we ons niet meer hoeven bezighouden met de toekomst?

We hebben gezien wat er gebeurt als we niet nadenken over die lange termijn: het cluster crises – van wonen tot stikstof, biodiversiteit, voedsel en water (jawel, zet die ook maar vast in uw agenda) – bedreigt ons in onze bestaanszekerheid. En dan is 2050 nog dichtbij vergeleken met 2121. Voor het halen van de doelen van Parijs is 2050 het ijkpunt, maar als het gaat om de gevolgen van de klimaatverandering voor de zeespiegelstijging moeten we alweer veel verder kijken dan een kwart eeuw vooruit, zoals hieronder in Landmeteenplan.



De Omgevingswet kan helpen bij het dichterbij brengen van lange termijnoplossingen, mits gewerkt wordt in de geest van de wet.

Het roer recht

De Deltawerken zijn er gekomen zonder de Omgevingswet. Dus we kunnen zonder. Tegelijkertijd biedt de wet kansen om meer houvast te bieden in het aanpakken van de crises. De wetgever heeft bijvoorbeeld met de beleidscyclus een systeem aangereikt om langjarig – door de college- en raadsperiodes heen – het bestuurlijke roer recht te houden. In die cyclus zijn de kerninstrumenten omgevingsvisie en -plan niet meer aan tienjaarstermijnen gebonden, maar zijn er voor altijd en moeten dus regelmatig geëvalueerd en geactualiseerd. We merken dat in de praktijk zo niet tegen de actualiseringsoperatie wordt aangekeken: liever eens in de vier jaar dan elk jaar, terwijl de ontwikkelingen snel gaan en het loont om de koers telkens een tikje bij te stellen zonder de hoofddoelen geweld aan te doen.

Integraal

Bovendien is het van belang het integrale karakter van omgevingsvisie en omgevingsplan echt uit te nutten. Het goede nieuws van de stapeling van crises is dat ze niet los staan van elkaar. Sterker nog, ze grijpen in hoge mate op elkaar in. Dit betekent dat de oplossingen ook veelal in dezelfde hoek zitten. Bijdragen aan het verhogen van de biodiversiteit zijn meestal ook gunstig voor de gezondheid en de klimaatadaptatie. Veel tegenstrijdigheden zijn dat alleen ogenschijnlijk. Zo is het idee dat ecologie en economie tegenover elkaar staan is uit de middeleeuwen; er is alleen maar een tegenstelling tussen oude en nieuwe economie. Ecologie staat ook niet per sé tegenover verstedelijking; het is goed mogelijk met nieuwe woongebieden een netto winst aan biodiversiteit te genereren. Natuurlijk zijn er ook echte tegenstellingen tussen de oplossingen voor de crises, en daar moeten we een knoop over doorhakken.

Daarbij helpt in elk geval niet om van een belangentegenstelling te spreken zoals we binnen de RO zo graag doen. Over welk belang hebben we het dan? Is het niet ook in het belang van de boer om te stoppen met glyfosaat, als hij/zij er zelf Parkinson van kan krijgen? Het zoeken naar gemeenschappelijke waarden en kwaliteiten en de mogelijkheden om het netto maatschappelijk geluk zo hoog mogelijk te maken, bieden een beter platform om tot overeenstemming te komen dan uit te gaan van belangen.

Twee planhorizonnen, twee snelheden

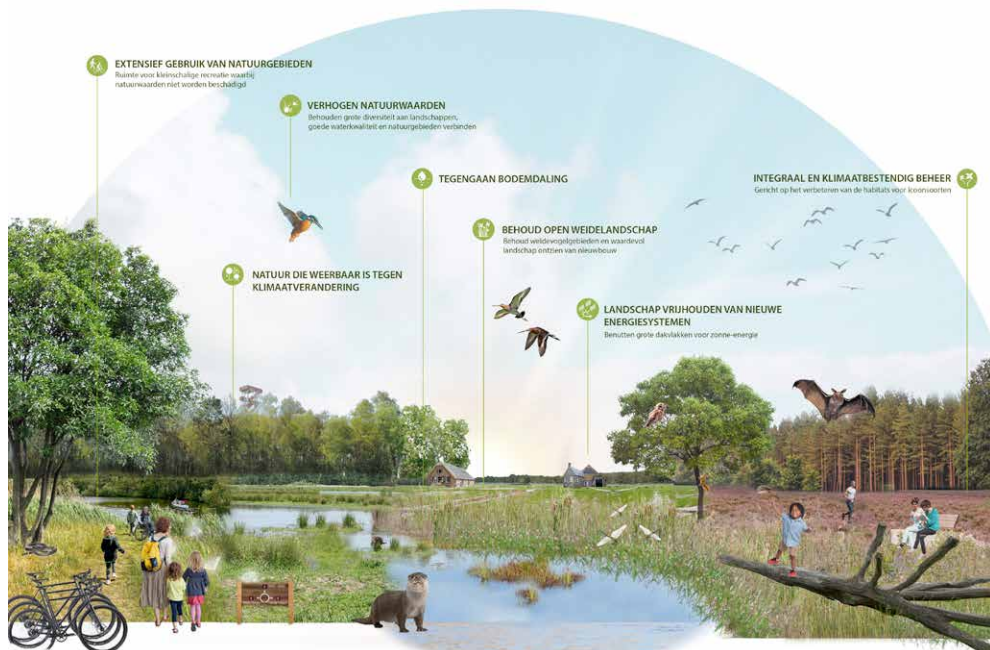
De beleidscyclus biedt op zich een mooi kader, maar de effectiviteit is afhankelijk van een aantal factoren. Zo veronderstelt de wetgever dat de omgevingsvisie de beleidsmatige basis biedt voor het omgevingsplan, dat feitelijk alleen de technisch-juridische vertaling is van het beleid, de visie, de koers van de omgevingsvisie (en de programma's). Dan moet de omgevingsvisie echter wel die basis bieden en daar zit nu net het probleem. De eerste generatie omgevingsvisies is nog erg algemeen en hoog over. Alle goede bedoelingen ten spijt gaapt er meestal een gat tussen de inhoud van de visie en wat er nodig is om regels te kunnen stellen in het omgevingsplan. Programma's kunnen hierbij helpen maar hebben ook het risico van desintegratie in zich.

Zo staat er in elke omgevingsvisie dat gezondheid belangrijk is, maar niet hoe gezond gezond dan is. Moeten we uitgaan van de landelijke normen of van de richtgetallen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO)? Daar zit namelijk een flink gat tussen (bij fijnstof is dat de helft), wat op zichzelf al een gotspé is, maar dat terzijde. We weten namelijk dat er elk jaar (!) circa 11.000 mensen vroegtijdig overlijden door milieuschade. Vooral fijnstof is daar debet aan. Alleen komt niet aan de heilige koe. Hoe komen we uit deze patstelling?

Het is noodzakelijk om in de omgevingsvisie in elk geval aan te geven wat we op lange termijn een acceptabele gezondheidsschade (of klimaatschade) vinden en wat niet. Vervolgens kunnen we het schuife in de tijd naar voren halen en bezien wat er op de korte termijn nodig en mogelijk is en wat een redelijke marsroute naar het einddoel is. Wat zijn de consequenties voor het bestaande en nieuwe activiteiten? Bij voorkeur leidt dit tot het opnemen van een omgevingswaarde in het omgevingsplan, want dat maakt de overheid voorspelbaar en transparant (een van de vier verbeterdoelen van de wetgever). Ik daag gemeenten uit hiervoor hun nek uit te steken.

Leefwereld

In de praktijk merken we dat we participanten - gewoon mensen uit de wijken – in plan- en visie-trajecten ‘verliezen’ omdat 2050 al hun voorstellingsvermogen overstijgt, laat staan 2121. Het expliciet verbinden van die zeer lange (ogenschijnlijk theoretische) termijn met de korte (praktische) termijn lijkt het devies. Dit begint bij uit te gaan van de leefwereld van mensen in plaats van de systeemwereld waarin wij vakgenoten vaak ‘gevangen’ zitten. Begin bij hun buurt of wijk en kijk wat daar de kwaliteiten, zorgen en verwachtingen zijn. Van daaruit is het makkelijk om de verbinding te leggen naar hogere schaalniveaus. Zij doen boodschappen in het centrum, gaan naar de bioscoop in de nabijgelegen stad en rijden voor hun werk wellicht zelfs de regio uit.



Verder blijkt uit ervaringen in burgerberaden dat daadwerkelijke kennis van zaken over crises leidt tot een drang om ze aan te pakken. Niet voor niets wordt ervan uitgegaan dat een volwassen democratie alleen kan functioneren als iedereen ook echt goed op de hoogte is. 'Spreek niet alleen met warme woorden over de burger, maar stel hem daadwerkelijk in staat zich te informeren, deze informatie te wegen en te bespreken, en erop te reageren', aldus het Sociaal en cultureel planbureau in hun rapport 'Niet buiten de burger rekenen'.

Bovendien kan het voorstellingsvermogen worden geprikkeld door het ideaalbeeld gezamenlijk te formuleren en dit 'gedeelde verlangen' (zoals Floris Alkemade dit noemt) als een wenkend perspectief in beeld te brengen. Dat kan helpen om hoopvol en met een goed gemoed naar de toekomst te blijven kijken. Daarbij is het voor de visiemakers soms hard werken omdat mensen geneigd zijn vast te houden aan de bestaande beelden in plaats van ze te verbeteren en/of terug te brengen in hun vroegere, veel mooiere staat. Tegelijkertijd zit de meeste energie en kennis van het lokale DNA van een streek, dorp of stad bij de mensen zelf. Door samen met hen op zoek te gaan naar een verhaal – tegenwoordig modieus 'narratief' genoemd – dat hier bij aansluit, is het mogelijk nieuwe oude oplossingen te vinden.

Hollen en stilstaan

Adviseurs, onderzoekers, ontwerpers, bestuurders, maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners moeten de handen ineenslaan om bruggen te slaan tussen de zeer lange (ogenschijnlijk theoretische) termijn met de korte (praktische) termijn, tussen de systeem- en de leefwereld, tussen lokaal en bovenlokaal en tussen hogere doelen en concrete oplossingen. Daarbij moeten we hollen én stilstaan, maar vooral de balans daartussen in de smiezen houden.

Het provinciale steunpunt Ruimte Antwerpen *ook advisering draagt bij tot de goede ruimtelijke ordening*

Dr. Sigrid Heirman en Tine Van Hoof

Desondanks de impact, wordt adequate advisering op lopende planningsprocessen zelden gezien als een planningssucces. In deze bijdrage geven we toelichting bij de rol en aard van advisering op ruimtelijke planningsprocessen. Op basis van enkele concrete voorbeelden illustreren we de positieve impact die de advisering van de dienst ruimtelijke planning van de provincie Antwerpen (DRP) heeft op de goede ruimtelijke ordening.

Het provinciale steunpunt Ruimte Antwerpen *ook advisering draagt bij tot de goede ruimtelijke ordening*

Dr. Sigrid Heirman en Tine Van Hoof

De dienst ruimtelijke planning van de Provincie Antwerpen wenst positief bij te dragen aan een robuuste ruimtelijke toekomst door het formuleren van ruimtelijk beleid, ontwikkelen van ruimtelijke planningsinstrumenten en verlenen van adviezen over gemeentelijke en Vlaamse planningsprocessen. Er was recentelijk aandacht voor het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen (Provincie Antwerpen, 2024), dat in werking trad. Alsook verschijnen er regelmatig artikels in de pers over provinciale planningsprocessen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. Jammer genoeg, blijft de adviserende rol van de provincie maar ook van de andere overheden in planningsprocessen eerder onderbelicht. Terwijl adviezen een grote doorwerking hebben in het ondersteunen, bijsturen of voorkomen van planinitiatieven van andere overheden. Desondanks de impact, wordt adequate advisering op lopende planningsprocessen zelden gezien als een planningssucces. In deze bijdrage geven we toelichting bij de rol en aard van advisering op ruimtelijke planningsprocessen en op basis van enkele concrete voorbeelden illustreren we de positieve impact die de advisering van de dienst ruimtelijke planning van de provincie Antwerpen (DRP) heeft op de goede ruimtelijke ordening.

Rol van advisering in ruimtelijke planning

Om de zeer complexe Vlaamse ruimtelijke uitdagingen het hoofd te bieden, zijn er vele inspanningen nodig. Zowel op Vlaams, provinciaal als lokaal beleidsniveau wordt er ruimtelijk beleid uitgewerkt op basis van nieuwe wetgeving, nieuwe ruimtelijke beleidsvisies, aangepast ruimtelijk instrumentarium alsook worden er op alle niveaus concrete ruimtelijke projecten opgestart om bij te dragen aan de goede ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Om ondersteuning te bieden bij de opmaak en de uitvoering van het ruimtelijk beleidstaken, zijn er zowel vanuit Europa als vanuit Vlaanderen ondersteuningsoproepen. Denk bijvoorbeeld maar aan het Europese Interreg programma of het Vlaamse stadsvernieuwingsfonds of de Vlaamse oproep voor strategische projecten.

Desondanks omvang en impact van voornoemde ruimtelijke planningstaken, mag ook de omvang en de impact van advisering binnen de Vlaamse ruimtelijke ordening niet onderschat worden. Bij de opmaak van elk ruimtelijke planningsinstrument, project of wetgevend initiatief bestaat er in Vlaanderen een heel mechanisme van advisering waarbij andere overheden en overheidsinstanties op voorliggende dossiers hun mening formuleren. Deze advisering is vaak ook formeel verankerd. Bijvoorbeeld bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) voorziet de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) verschillende momenten waarbij de plannende overheid advies kan vragen aan andere overheden en instanties: tijdens de publieke raadpleging van de startnota, naar aanleiding van de plenaire vergadering van het voorontwerp RUP en tijdens het openbaar onderzoek waar het ontwerp RUP (VCRO art. 2.2.18 tot 21). Hierdoor krijgt de overheidsdiensten en -instanties – op de verschillende beleidsniveaus – het in opmaak zijnde RUP verschillende keren in handen. Aldus hebben al deze adviserende instanties de kans om na te gaan of het planinitiatief strookt met de eigen beleidsvisie en eigen lopende dossiers en projecten. Deze advisering kan zich beperken tot een schriftelijk advies maar in de praktijk gaat zulk advies vaak gepaard met een of meerdere overlegmomenten waarbij de adviserende overheid

haar standpunten toelicht aan de plannende overheid. Op deze manier ligt advisering vaak aan de basis van een brede en soms zelfs intensieve dialoog die ervoor zorgt dat planningsinitiatieven versterkt, bijgestuurd maar ook soms afgevoerd worden. Op deze manier draagt advisering bij tot de verbetering van goede planinitiatieven alsook voorkomt het minder geschikte planningsinitiatieven. In beide gevallen draagt advisering bij tot het bereiken van de Vlaamse ruimtelijke planningsdoelstellingen.

Advisering binnen de dienst ruimtelijke planning van de provincie Antwerpen

De DRP verleent jaarlijks gemiddeld 120 officiële adviezen op zowel gemeentelijke als Vlaamse planningsdossiers (eigen analyse van verleende adviezen sinds 2018). De dienst bereidt de adviezen voor en legt ze ter goedkeuring voor aan de deputatie. Wanneer de deputatie de adviezen goedkeurt, vertrekken ze naar de adviesaanvrager. Als provincie leveren we ofwel een positief, een voorwaardelijk positief of negatief advies af. Tijdens de adviesverlening proberen we de planideeën van de andere overheden in lijn te brengen met het provinciale ruimtelijke visie, ons PBRA, alsook af te stemmen op onze eigen provinciale planningsinstrumenten zoals PRUP's, verordeningen, leidraden en omzendbrieven.

Voorafgaand of in navolging van de officiële advisering maar ook los van officiële planning-processen, staan de provinciale ruimtelijke planners ook klaar voor een overleg. Tijdens deze overleggen vragen de andere overheden aan DRP om samen ruimtelijke knelpunten, plannen of projectideeën te bekijken. Het betreft hier zowel plannen en projecten van de overheden zelf, als plannen en projecten op vraag van particulieren of bedrijven worden opgestart. Tijdens deze werkoverleggen werken we niet met het uitvaardigen van een positief, voorwaardelijk positief of negatief advies maar zoeken we samen naar de sterktes en de knelpunten in de projecten en proberen we te zoeken naar oplossingen om de voorliggende planinitiatieven maximaal in te zetten om de lokale, provinciale en Vlaamse ruimtelijke doelstellingen te behalen. Jaarlijks plannen we ongeveer 50 van dergelijke werkoverleggen in.

Omdat ruimtelijke planning een geïntegreerde discipline is, betrekken we zowel in onze formele adviesvragen als bij advisering op basis van werkoverleggen andere provinciale diensten. Zo zijn de diensten landbouw, omgevingsberoepen, wonen, water en economie de diensten die we het meest betrekken in onze advisering. Afhankelijk van het onderwerp, schuiven de andere provinciale diensten ook mee aan tijdens deze werkoverleggen. Bij formele adviesverlening resulteert dit vaak in het formuleren van een gecoördineerd advies.

Aard en effect van provinciale advisering bij ruimtelijke planningsinitiatieven

Het merendeel van de dossiers betreft kwalitatieve plannen, waar we als DRP voornamelijk onderzoeken op welke manier we het dossier nog beter kunnen maken. Jammer genoeg, krijgen we ook adviesvragen over planvoorstellen die indruisen tegen fundamentele (bovenlokale) ruimtelijke doelstellingen. Concreet betreft het projecten of plannen die strijdig zijn met de strategische visie van het beleidsplan ruimte Vlaanderen alsook met het PBRA. Het betreft dan meestal plannen of projecten die geen rekening houden met: het afremmen van het bouwen in de open ruimte, de kernen versterken, bedrijventerreinen vrijwaren voor niet-verweefbare

bedrijven en nieuwe hoogdynamische activiteiten sturen naar plekken die op hun schaalniveau multimodaal te ontsluiten zijn. Binnen de strijdige initiatieven vinden we bijvoorbeeld regelmatig plannen of projecten die de ambitie hebben om grootschalige recreatie te faciliteren die de draagkracht van de omgeving overstijgt, zoals golfterreinen of recreatieve activiteiten die worden opgeladen met een feestzaal of een hotelfunctie. Ook ontvingen we in het verleden ook vaak verzoeken tot advisering betreffende het omzetten van zones voor weekendverblijven naar zones voor wonen. Dit zijn vaak moeilijke dossiers die we naar af moeten verwijzen. De provincie heeft criteria bepaald wanneer herbestemming van weekendverblijf naar wonen verantwoord is in het Oplossingskader voor clusters van weekendverblijven (2009). Dit stelt gemeenten in staat zelf in te schatten of een planinitiatief levensvatbaar is of niet. Weinig locaties kunnen in aanmerking komen om een woonbestemming te krijgen. Door stelselmatige toepassing van het oplossingskader zijn dit type van dossiers danig afgenomen.

Een voorwaardelijk gunstig advies wordt voornamelijk uitgevaardigd bij plannen met 'te lage ambities'. Het gaat bijvoorbeeld om verordeningen met verouderde parkeernormen, RUP's die de lage dichtheid in een kern vastklikken, zonevreemde bedrijven die men louter wil regulariseren,... We adviseren om de ambitie hoger te leggen. Wanneer deze plannen beperkte ruimtelijke impact hebben, is het gezien de capaciteitsbeperkingen binnen DRP niet mogelijk om zulke dossiers intensief te begeleiden.

Ter illustratie van succesvolle bijsturing via advisering, gaan we dieper in op het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Peter Bax te Ravels (definitief vastgesteld op 3 juli 2023). Het voorwerp van het plan is het bedrijf Peter Bax in één van de kernen van Ravels. Het is een metaalverwerkend bedrijf en bouwmarkt. Zowel in de fase van het planologisch attest als bij de eerste fases van dit RUP was de provincie bijzonder kritisch voor dit planproces. Problematisch was dat het bedrijf maximaal wenste uit te breiden maar dit in landbouwzone, langs een waterloop, ten koste van een bos, en dit om een zone in eigendom van (en momenteel ook in gebruik door) het bedrijf aan de straatkant te vrijwaren voor een woningbouwproject. Bovendien volgde het bedrijf de voorwaarden qua bufferzones uit een eerder RUP betreffende zonevreemde bedrijven niet. Na ongunstig advies op het planologisch attest startte de gemeente alsnog het RUP. Op de eerste plenaire vergadering werd door de provincie duidelijk gesteld dat een bijsturing noodzakelijk was om het dossier succesvol verder te kunnen zetten. De DRP heeft doorheen het procesverloop vaak met de gemeente overlegd over mogelijke alternatieven. Er werd bij de tweede plenaire



Situering Peter Bax in één van de kernen van Ravels

vergadering een radicaal nieuw voorontwerp voorgelegd dat wel op een efficiënte en duurzame manier ruimte inneemt. De uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten én de woonontwikkeling blijft binnen het huidige ruimtebeslag. Dankzij deze constructieve dialoog en bijsturing van het plan, willen we zelfs dit plan promoten als een goed voorbeeld van verweven bedrijvigheid.

Reflectie op provinciale advisering bij ruimtelijke planningsinitiatieven

Binnen onze rol als adviseur ondervinden we vanuit DRP, dat lokale overheden vaste klant zijn om hun projecten op een vrijblijvende manier voor te bespreken. Zo kennen we het dossier al wanneer het binnen de officiële adviesperiode bij ons binnenloopt. Op enkele uitzonderingen na, is er begrip bij de advies ontvangende instantie wanneer we onze stevig onderbouwde standpunten binnen onze adviezen toelichten. Bij enkele uitzonderingen merken we jammer genoeg dat onze adviezen gecategoriseerd worden als 'de provincie is tegen onze lokale initiatieven en is geen partner voor de lokale overheden'. In een zeer beperkt aandeel van de werkoverleggen, merken we dat gemeentes hun plannen ongewijzigd doorzetten na een minder gunstige bespreking met DRP.

Binnen onze advisering merken we dat goedgekeurde beleidsdocumenten zoals PBRA, oplossingskader weekendzone's, gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, Vlaamse decreten of de strategische visie van het Vlaamse beleidsplan Ruimte sterke argumenten zijn binnen zowel de werkoverleggen als de formele advisering. Ook de gecoördineerde adviezen, waarbij we het standpunt van verschillende provinciale diensten samenbrengen, blijken een sterke overtuigingskracht te hebben. Ook blijkt consequente advisering een positief effect te hebben op het vertrouwen in en het betrekken van DRP als adviesinstantie binnen planningsprocessen van andere overheden. Vooral lokale overheden steken bij elkaar het licht op om na te gaan of we in soortgelijke dossiers een zelfde advisering hanteren. Dit komt vooral naar boven in de werkgesprekken of nabesprekingen van adviezen. Hier verwijzen voornamelijk lokale overheden naar andere adviezen van DRP om zo de consistentie of afwijkende advisering onder de aandacht te brengen. Om zulke open dialoog te onderhouden, is een goed een persoonlijke contact tussen DRP en de betrokken ambtenaren belangrijk. We trachten om een zo sterk mogelijk netwerk met zowel de Vlaamse als lokale administraties uit te bouwen door te investeren in regelmatig overleg.

Het is moeilijker te achterhalen waarom sommige planinitiatieven die ruimtelijk minder wenselijk zijn alsnog niet, of slechts beperkt, worden bijgestuurd, ondanks het overleg en advisering. Terugblikkend op een aantal concrete cases, vragen we ons af of dit te maken kan hebben met de houding tijdens deze overleggen. Wij proberen ons steeds constructief op te stellen, we zeggen zelden een harde 'neen'. We laten tijdens vooroverleg soms een opening, bijvoorbeeld 'dit kan niet zonder goede motivatie', 'het programma is gewoonweg te hoog',... dan zien we dat plannen wel worden opgestart of verdergezet, en beperkt aangepast naar een *meer aanvaardbare* situatie. Terwijl we eigenlijk vinden dat de plek of bestemming beter bleef zoals ze was. Is het dan beter om ronduit negatief te zijn?

Tijd is een moeilijke factor binnen advisering, zeker als projecten of plannen een zeer lange doorlooptijd hebben. Een gewijzigde lokale situatie, planningscontext of visie op ruimtelijke ordening zorgen ervoor dat een gunstig advies dat tig jaren geleden werd uitgevaardigd, niet zomaar kan gehandhaafd blijven wanneer een plan of project vele jaren later zich in een volgende adviesfase opnieuw aandient bij DRP en deputatie. We zullen hierbij steeds trachten om de gewijzigde inzichten zo onderbouwd mogelijk mee te geven maar zullen we ook trachten te vermijden dat een voluit positief advies evolueert naar een totale 'no go'.

Met deze korte praktijkbespreking hopen we meer inzicht en erkenning te geven in het belang van advisering binnen de ruimtelijke planningspraktijken binnen de provincie Antwerpen.

Bronnen

- Provincie Antwerpen (2024), Provinciaal beleidsplan ruimte Antwerpen, Antwerpen.
- Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)
- RUP 'Peter Bax' te Ravels (2023)
- Interne analyse van de adviezen uitgebracht sinds 2018

STORM en STILTE IN HET WOONBELEID

David Dooghe

Crises en woonbeleid

Ellen Simons en Silke Daals

Jimmy's geeft thuis – bouwstenen voor een woonconcept voor kwetsbare jongeren

Isabelle Loris

Is een 'bouwturbo' nodig? Over realisatiegraden en bouwsnelheid

Crises en woonbeleid

Drie aanbevelingen voor het opstellen van een veerkrachtige woonbeleid of het navigeren van crises.

David Dooghe

Stellingen

Bij het nemen van crisismaatregelen is het aan te bevelen:

- om een goede analyse te maken van eerdere of parallel lopende crises, dit omdat deze crises de gewenste beleidsmaatregelen positief of negatief kunnen beïnvloeden.
- om, tijdens het opstellen van huisvestingsbeleid volgend op een crisis, een brede stakeholderanalyse van beide de regime actoren en niche spelers op te stellen.
- om voor de onmiddellijke noden van huishoudens op lossen, de flexibiliteit binnen de bestaande woningmarkt te benutten totdat er oplossingen voor de langere termijn mogelijk worden.

Crises en woonbeleid

Drie aanbevelingen voor het opstellen van een veerkrachtige woonbeleid of het navigeren van crises.

David Dooghe

Crises zijn alomtegenwoordig en als ruimtelijke professionals ervaren we hun gevolgen in de praktijk. PlanDag 2024 biedt een hoognodig moment van bezinning rondom de vragen: wat is een crisis, hoe kunnen ruimtelijke professionals meer veerkrachtige beleid opstellen of crises navigeren? Binnen het Bernd Steinacher Fellowship, onderdeel van METREX, *the Network of European Metropolitan Regions and Areas*, keek ik naar de invloed van drie mondiale crises (2008 financiële en economische crises, klimaatverandering en COVID-19 pandemie) op het woonbeleid in Frankrijk, Groot-Brittannië, Portugal en Spanje. Deze paper is een bundeling van de belangrijkste bevindingen uit het rapport: *The influence of crises on housing policies. Cases: the 2008 financial and economic crises, climate change and the COVID-19 pandemic* (Dooghe, 2023). De paper begint met een korte literatuurstudie waarin een overzicht van mogelijke crisis types wordt geschetst. Daarna illustreren de cases uit de vier landen op hoofdlijnen hoe de 2008 financiële en economische crises (of 2008 crises) of klimaatverandering het nationale, regionale of lokale woonbeleid al dan niet hebben beïnvloed. Als laatste worden drie case overstijgende aanbevelingen geformuleerd, relevant voor beleidsmakers binnen het woonbeleid, bij het opstellen van veerkrachtig woonbeleid of het navigeren van crises.

1. Crisis types

Het veelvuldig gebruik van de term crisis in verschillende disciplines maakt de term diffuus. Voor deze paper benut ik de crisis definitie van Walby (2015): een crisis is de situatie die optreedt wanneer een voorval plaatsvond die de potentie heeft om het sociale systeem nadelig te veranderen en waarbij de verandering tussen oorzaak en gevolg onevenredig is. In Walby's (2015) crisis definitie kunnen we drie cruciale onderdelen van een crisis onderscheiden, namelijk: oorzaak, verandering en gevolg. Deze drie onderdelen laten ook toe om de crisis types, die in deze paper worden geïntroduceerd, onder te verdelen. Namelijk types die vertrekken vanuit de oorzaak van een crisis, vanuit de verandering die een crisis veroorzaakt of vanuit de gevolgen van een crisis.

1.1 Oorzaak

Het klavermodel van Frantzeskaki en de Haan (2009) typeert crises vanuit hun oorzaak en bestaat uit drie componenten, namelijk materiaal, actie en structureel. De oorsprong van een crisis in de materiële component is gelinkt aan wetenschap en technologie of het milieu, voorbeelden zijn klimaat- verandering en de COVID-19-pandemie. In de actie component is de oorsprong van een crisis gerelateerd aan cultuur of het maatschappelijk middenveld en een crisis zal bijvoorbeeld leiden tot (burger)oorlogen. Ten slotte de structurele component, hier leiden formele instituties of de markt tot politieke of economische crises, zoals de 2008 crises. Een beter begrip van de oorzaak van een crisis kan helpen bij het bepalen van de maatregelen die kunnen worden ingezet. Echter, het bepalen van de oorsprong van een crisis lastig kan zijn. Bijvoorbeeld Gamble, (2014) merkte op dat sociaal-economische crises vaak het gevolg zijn van een opeenstapeling van voorafgaande processen. Zo worden de overnames van Fannie Mae en Freddie Mac of de ineenstorting van de investering bank Lehman Brothers (Baker, 2018) vaak als het startpunt van

de 2008 financiële crisis gezien. Andere auteurs, zoals Cano Fuentes, Etxezarreta Etxarri, Dol en Hoekstra (2013), verwijzen naar een andere oorzaak, namelijk de pre-2008 crises economische groei en de krediet expansie, die de speculatieve woningbouw hausse voedde. Een ander voorbeeld is de link tussen klimaatverandering en het ontstaan van conflicten en oorlogen die Middendorp (2022) legt. Bij het bepalen van de oorzaak van een crisis moten we dus rekening houden met het *spillover effect* of het effect waarbij een voorval in één context optreedt, als gevolg van een andere voorval in een niet-gerelateerde context.

1.2 Verandering

Gebaseerd over hoe bedrijven reageren op grote veranderingen in de zakelijke wereld, hebben Suarez & Oliva (2005) vijf soorten veranderingen gedefinieerd. Door hun focus op de zakelijke wereld en de focus van de paper op woonbeleid, ga ik niet in op hun resulterende verandering types, maar benut ik wel hun onderliggende kenmerken om tot een type indeling te komen. Deze vormen een mooie illustratie voor de verschillende veranderingen die crises kunnen veroorzaken. Bij het toepassen van deze kenmerken op de drie geselecteerde crises mondiale crises, vielen de volgende zaken op. De veranderingen die van elke crisis veroorzaken, verschillen per land of zelf regio. De veranderingen die crisis veroorzaken zijn dus uniek en bij het opstellen van woonbeleid is dan het dan ook de vraag, welke crisismaatregel past op welk schaalniveau. Verder zijn de veranderingen van sommige crises eenmalig, terwijl andere terugkerende verstoringen zijn (bv. nieuwe Covid19 varianten). Ook de duur van de verandering is verschillend. Klimaatverandering, kan als langzaam proces worden beschouwd. Niettegenstaande dat de gevolgen van klimaatverandering, bijvoorbeeld een overstroming, snel kunnen optreden. Opvallend is dat naast de term klimaatverandering, de term klimaatcrisis in opkomst is in het maatschappelijke debat. Een van de mogelijke oorzaken is de hoop dat het gebruik van de term crisis eerder tot politieke of maatschappelijke acties zal leiden dan de term verandering. Tegelijk leidt dit debat tot de vraag of het gebruik van de term crisis wel correct is binnen de context van klimaatverandering. We kunnen een oorzaak van klimaatverandering aanwijzen, namelijk broeikasgassen in de atmosfeer. De veranderingen van deze broeikasgassen in de atmosfeer kunnen we meten en de nadelige gevolgen van deze verandering op het sociale systeem (hitte- of koudegolven, overstromingen, droogte en stormen) kunnen we duiden. Hoewel de klimaatverandering binnen Walby's (2015) crisisdefinitie lijkt te passen, blijft het debat bestaan of we klimaatverandering, door het gebrek aan een duidelijk momentum, als een crisis kunnen definiëren. Een oplossing is klimaatverandering als een chronische crisis te zien. Novalia en Malekpour (2020) wijzen erop dat een chronische crisis urgentie kan creëren en dus ruimte voor transformatie voor een langere periode, bijvoorbeeld door een cascade van verstoringen over meerdere geografische gebieden of meerdere probleembronnen (Galaz et al., 2011). In deze paper kies ik voor de term klimaatverandering omdat deze minder politiek geladen is.

1.3 Gevolgen

In haar boek *Crisis* onderscheidt Walby (2015) vier crisis types op basis van de potentiële innovatie volgend uit een crisis. Deze types zijn: een zelfcorrigerend systeem, een systeembreuk, een vernieuwing van een systeem en een transitie naar een nieuw systeem. Bij de twee extreme types, namelijk het zelfcorrigerend systeem en een systeembreuk, is de innovatie laag. Een zelfcorrigerend systeem, ook bekend als een *bubble*, is een crisis die wordt geabsorbeerd zonder noemenswaardige veranderingen in het systeem. Daarentegen kent het systeembreuk type een grote verandering en termen die passen bij dit type zijn catastrofe of een ramp. Het *sunk-cost effect*, of de terughoudendheid om van een beleid af te wijken waarin al veel is geïnvesteerd (Diamond, 2005) speelt vaak een rol bij dit type. Walby's twee resterende crises types kunnen we positioneren tussen de al geïntroduceerde uitersten. Deze types zijn een transitie naar een nieuw

systeem en een vernieuwing van een systeem. Het type een transitie naar een nieuw systeem treedt op wanneer een crisis leidt tot een overgang naar een nieuw systeem met een nieuw pad afhankelijkheid ten opzichte van de pre-crisis situatie. Het bekendste voorbeeld van dit type is een revolutie. Walby's laatste crisistype is de vernieuwing van een systeem. In dit type speelt *creative destruction* of het eerder geïntroduceerde *spillover effect* een grote rol. Diamond (2006) beschrijft *creative destruction* (Schumpeter, 1942) als een proces waarbij economische groei en het verbeteren van levenskwaliteit plaatsvindt via *big-is-beter* (of grote, monopolie bedrijven produceren de innovaties) of *small-is-beter* (start-ups zijn de bron van de innovaties). Een zwakte van het benutten Walby's vier types, is dat het type pas duidelijk wordt eens de crisis voorbij is. Vergelijkbaar met het bepalen van het startpunt van een crisis, is het ook een uitdaging om het eindpunt van een crisis te bepalen. Echter, meer geabstraheerd zijn deze vier types wel bruikbaar omdat ze de potentiële gevolgen van een crisis illustreren. Namelijk op basis van deze types, kunnen we crises bekijken vanuit wat eindigt er (systeembreuk), vervolgt er (zelfcorrigerende systeem), ontstaat er (overgang naar een nieuwe systeem) of verschuift er (vernieuwing van het systeem)?

Ook Novalia en Malekpours (2020) *crisis response framework* kijkt naar de gevolgen van een crisis. Dit raamwerk laat zien dat de reactie van organisaties, die in een soortgelijke crisis terechtkomen, kunnen variëren en het beschrijft de kenmerken van twee ideale crisis reacties, namelijk een reactieve en proactieve crisis reactie. Daarnaast beschrijft het raamwerk twee ideale trajecten, een reactief en een proactief traject. In de praktijk zal een reactie of traject tussen deze idealen liggen. Door het loskoppelen van een crisis reactie en het daaruit voortvloeiende traject maakt het raamwerk het mogelijk om op een vernieuwende manier naar crisisbeleid te kijken. Namelijk niet alleen hoe dit beleid reageert op een crisis, maar ook hoe deze reactie een mogelijke opstap voor later traject kan zijn. Novalia en Malekpours (2020) raamwerk is gebaseerd op een droogte en afvalcrisis en is in een planningscontext benut, voornamelijk om de stedelijke adaptatie bij klimaatverandering te onderzoeken (Mehryar et al., 2022). Het is echter niet in woning context benut en daarmee zijn de kenmerken van het raamwerk niet altijd 1 op 1 bruikbaar voor woonbeleid.

Kortom, dit overzicht van crisis types gebaseerd op de oorzaak van een crisis, de verandering die een crisis veroorzaakt of de gevolgen van een crisis geeft de ruimtelijke professional nieuwe perspectieven om crises beter te begrijpen. Echter, men moet kritisch blijven bij het vertalen van de introduceerde types in de praktijk. Zo is het startpunt van een crisis niet altijd duidelijk te onderscheiden, ervaren landen of regio's de veranderingen veroorzaakt door een crisis anders en bij meerdere crises kan men de vraag stellen: wanneer is een crisis echt voorbij? Om professionals binnen het woonbeleid te ondersteunen biedt de meer abstracte vertaling van Walby's (2015) types een goede start. Daarom worden de casestudies onderzocht vanuit de vragen: wat eindigt, vervolgt, ontstaat of verschuift er? Aanvullend laat Novalia en Malekpours (2020) proactieve crisisreactie zien dat, vóór of bij het begin van een crisis, beleidsmakers de mogelijkheid hebben om de vraag te stellen: welk beleid moet er wel of niet eindigen, vervolgen, ontstaan of verschuiven?

2. Cases

2.1 Casestudie 1: De invloed van de 2008 crises op het Franse, Portugese, Spaanse en Britse woonbeleid

Voor de vier geselecteerde landen werd gekeken naar de invloed van de financiële en economische crises van 2008 op hun nationale woonbeleid. Dit door hun pre- en post-2008

woonbeleid te vergelijken vanuit de vraag: wat stopt er, vervolgt er, ontstaat er of verschuift er? Er werd gekeken naar verschillende woningmarkten, namelijk eigendom, sociale huur en particuliere huur.

In de decennia vóór 2008 hadden verscheidene Britse, Franse, Portugese en Spaanse maatregelen voornamelijk als doel het eigenaarschap van een specifieke doelgroep (bv. starters, laag- of middeninkomens) te ondersteunen. Dit door middel van belastingvoordelen, vrijstellingen van rentebetalingen, subsidies, fondsen, investeringen, programma's. In Groot-Brittannië ondersteunde een *Right to Buy* regeling het eigenaarschap voor huishoudens door de mogelijkheid te bieden tot het aankopen van hun sociale huurwoning (Loison-Leruste & Quilgars, 2009). In Frankrijk werden starters ondersteund door het verlenen van interest vrije leningen (*prêts aidés d'accession à la propriété*, or PAPs). In de periode tussen 1987 en 2011 ging ongeveer drie vierden van het totale Portugese publiek budget voor wonen op aan het subsidiëren van hypotheek krediet (Costa Pinto & Guerra, 2019). Spanje kende een traditie van het bouwen en verkopen van betaalbare woningen (*Vivienda de Protección Oficial* of VPO woningen) aan laag- en middeninkomens (Hoekstra et al., 2010). De focus op het verhogen van eigenaarschap van laag- of middeninkomens huishoudens kan een verklaring zijn waarom investeringen in sociale huur laag waren in deze landen. Verder daalde in het aandeel private huur al decennia voor 2008 in de vier landen (Haffner et al., 2008) en was beleid in deze sector minimaal.

Wat waren opvallende gevolgen van de 2008 crises? Ten eerste, welk pre-2008 beleid eindigde sinds de 2008 crises? Meerdere maatregelen die huishoudens ondersteunden in het verwerven van eigendom werden stopgezet. Dit vaak door bezuinigingsmaatregelen die nationale overheden introduceerden na de economische crisis. Deze economische crisis leidde namelijk tot lagere belastinginkomsten en hoger werkeloosheidsuitkeringen. Tegelijk hadden deze nationale overheden zich gecommitteerd aan de begrotingsregels van het Verdrag van Maastricht en moesten dus hun overheidsuitgaven bijsturen. Ten tweede, een voorbeeld van beleid dat vervolgde. Het Franse stadsvernieuwingprogramma dat liep in meerdere Franse voorsteden, ook bekend als *Zone Urbaines Sensibles* (ZUS) ging door. Dit programma was het resultaat van een eerdere crisis, namelijk de 2005 rellen in deze voorsteden. Lévy-Vroelant (2007) koppelt 2005 rellen aan de verpauperde woning- en leefsituaties in deze wijken. Deze situatie kon door de 2008 crises verder verslechteren en het *French Stability Programme 2009-2012* voorzag dan ook financiering om het stadsvernieuwingprogramma verder te zetten na 2008 (Pollard, 2010).

Ten derde, drie voorbeelden van nieuw maatregelen die ontstonden en specifiek gericht waren op het mitigeren van de effecten van de 2008 crises. Door de economische crisis steeg het aantal werklozen en de getroffen huishoudens ondervonden dan ook financiële moeilijkheden. De Spaanse en Britse overheden ontwikkelden nieuwe beleidsmaatregelen om verdere problemen, zoals huisuitzettingen, bij deze huishoudens te voorkomen. De Spaanse regering introduceerde een tijdelijk verbod op huisuitzettingen, Act 1/20123 (Spanish Government, 2013) en hielp huishoudens met het herstructureren van hun schuld. De Britse overheid lanceerde *Mortgage Rescue Scheme* en *Homeowners Mortgage Support*. Door het *Scheme* konden woningcorporaties de woningen van huishouden met betalingsproblemen kopen en de woning terug aan het huishouden verhuren. De *Support* ondersteunde huishoudens tijdelijk door een deel van hun schuld interest op zich te nemen.

Naast het voorkomen van uitzettingen, had de Britse regering met deze maatregelen ook als doel om een verdere daling van de huizenprijzen te voorkomen (van der Heijden et al., 2011). Het tweede voorbeeld zijn maatregelen die zich richten op het vermijden van leegstand. Dit door het stimuleren van hergebruik van leegstaande woningen of nieuwbouwprojecten. Bijvoorbeeld het Spaanse *Fondo Social de Vivienda* was een fonds opgesteld door de nationale overheid en de financiële sector. Door dit fonds werden leegstaande woningen die na 2008 door de banken in beslag waren genomen toegevoegd aan de sociale sector (Dol et al., 2017). Het Portugese

programma *Mercado Social de Arrendamento* verhuurde onroerend goed, waarop banken beslag hadden gelegd, opnieuw tegen een prijs die onder de reguliere marktprijs lag. In Frankrijk konden nieuwbouw woningen, en zelfs de grond waarop ontwikkelaars na 2008 nog niet begonnen waren met bouwen, worden opgekocht en toegevoegd aan de sociale sector (Pollard, 2010). Deze maatregelen ondersteunden dus meerdere partijen, namelijk huishoudens, de financiële sector en de bouwsector. Als derde voorbeeld, nieuwe maatregelen door de groei in de particuliere huurmarkt na 2008. Door de 2008 crises bevonden meerdere huishoudens zich in een situatie waarbij koopwoningen onbetaalbaar waren en een sociale woning, door een gebrekkig aanbod, onbereikbaar was. Deze huishoudens waren dan ook toegewezen op particuliere huur en deze huurmarkt groeide daarmee snel. Na 2008 werd in de meeste landen nieuw beleid ontwikkeld om deze sector te ondersteunen. Over het geheel genomen, leidde dit beleid niet tot grote wijzigingen voor de huisbazen. Maar in plaats daarvan, steunden overheden, zoals ze ook hadden gedaan om eigenaarschap te bevorderen, de particuliere huursector door middel van fondsen (b.v. het Britse *Build to Rent Fund* (British Homes and Community Agency, 2015) dat tot doel had beide de bouwsector en de groeiende particuliere huurmarkt te ondersteunen door middel van een institutionele investering), programma's (bv. het Portugese *Rehabilitating for Rent programme* (Costa Pinto, 2017)) of fiscale stimuleringsmaatregelen (bv. het Franse *Pinel Scheme* dat korting gaf op inkomstenbelasting bij koop-voor-verhuur investeringen).

Als laatste, pre-2008 beleidsmaatregelen die verschoven na de 2008 crises. Een voorbeeld is de Britse regering die lokale overheden grotere budgettaire controle over hun huisvesting toestond (Hodkinson & Robbins, 2013). Deze maatregel liet hen toe om te lenen ten opzichte van huurinkomsten en had onder andere als doel anticyclisch bouwen voor sociale huisvesting te stimuleren.

2.2 Casestudie 2: De invloed van de klimaatverandering en de 2008 financiële en economische crises op het renovatiebeleid in Porto en Baskenland.

Pre-2008 lag in Spanje en Portugal de focus op nieuwbouw. Echter gekoppeld aan de 2008 crises daalde de huizenprijzen en zo kwam het financieringsmodel onder nieuwbouwprojecten onder druk te staan. Verder maakten de strengere voorwaarden voor het verkrijgen van leningen voor ontwikkelaars of hypotheekleningen door huishoudens, de financiering of de aankoop van nieuwbouw lastiger. Onder andere door deze sterke daling van nieuwbouwprojecten, werd renovatie een interessant alternatief na de 2008 crises. De cases laten ook de invloed van klimaatverandering zien op het groeiende succes van renovatie.

Voor deze casestudie wordt eerst gekeken naar het nationale renovatiebeleid in Spanje en Portugal en dan naar een regionaal en een lokaal renovatieprogramma, namelijk het Baskische Bultzatu 2025 en 2050 en de Portugese *Sociedades de Reabilitação Urbana* (SRU). Dit omdat deze programma's het best illustreren hoe de klimaatverandering en de 2008 crises hebben geleid tot een meer geïntegreerde renovatieaanpak. Hoewel in de beleidstukken van de cases de onderscheidende termen rehabilitatie, regeneratie en renovatie werden gebruikt, gebruiken ik renovatie als overkoepelende term voor al deze drie termen. Vergelijkbaar met eerste casestudie wordt voor beide programma's het pre- en post-2008 renovatiebeleid vergeleken en wordt er gekeken welk beleid er eindigde, vervolgde, ontstond of verschoof?

Ten eerste, welke renovatie beleidsmaatregelen eindigden? De 2008 crises hadden een direct effect op de financiering van de SRUs. Deze lokale stedelijke herontwikkelingsmaatschappijen werden financieel ondersteund door de publieke middelen. Na 2008 volgden er besparingsmaatregelen bij de overheden en werden gemeentes met een SRU verplicht om de tekorten en uitstaande schulden van de SRU op zich te nemen (Branco & Alves, 2015). Dit zorgde ervoor dat na 2008 de voortzetting van het bestaande SRU organisatiemodel geen standaard was.

Dit brengt ons tot de vraag: welke beleid vervolgde na 2008? Als gevolg van bezuinigingsmaat-

regelen na de crises van 2008, moesten de Portugese SRU nieuw financieringsoplossingen vinden om hun activiteiten voort te zetten. Dit lukte verschillende SRU's en ze konden dan ook hun activiteiten vervolgen.

Na de 2008 crises ontstonden meerdere nieuwe renovatiebeleidsmaatregelen voor woningbouw. Toen in 2012 de Spaanse subsidiëring van betaalbare VPO-huizen eindigde, subsidieerde het *Spaanse staatshuisvestingsplan 2013-2016* de renovatie van gebouwen. De Spaanse pre-2008 particuliere verhuur leverde weinig voordelen op voor de verhuurders en deze lieten daarmee eerder hun flats leeg staan (Tojo & Naredo, 2010). Om deze verhuurders te activeren, moedigde de Spaanse wet 4/2013 (Cano Fuentes et al., 2013) verhuurders aan om voormalige afgesloten flats te renoveren en te verhuren. Het Portugese programma *Reabilitar para Arrendar*, ofwel renovatie voor verhuur, ondersteunde gemeenten, bedrijven en stadsvernieuwingsverenigingen om gebouwen te renoveren voor gebruik als huurwoningen met gereguleerde huurprijzen. Ook op regionaal en lokaal niveau worden nieuwe renovatiemaatregelen genomen. In 2012 werd de Baskische *Bultzatu 2025* (Basque Government, 2012) opgesteld. Deze roadmap was het resultaat van samenwerking tussen verschillende Baskische departementen en de roadmap streefde naar een nieuw geïntegreerde aanpak binnen de organisatie. Deze aanpak volgde uit een analyse van de woningvoorraad in Baskenland. De analyse liet zien dat de bestaande woningen in slecht staat waren, dat hun energieverbruik hoog was en dat deze woningen werden bewoond door een vergrijzende bevolking. De *Bultzatu 2025* renovatie aanpak nam daarmee ook maatregelen rondom energiebesparing en levenslang wonen. Bij de introductie van *Bultzatu 2025* werd er een website opgezet om eigenaren te informeren en om hen te stimuleren werden subsidies voor woningrenovatie geïntroduceerd. Naast het woningbezitter, richtte het vervolgprogramma *Bultzatu 2050* (Basque Government, 2020) zich ook op de verhuursector. Dit door een programma op te richten met een focus op renovaties in de huursector.

In Porto ontwikkelde SRU Porto Vivo ook een nieuwe renovatie aanpak en testte deze in de praktijk. Uit hun praktijkervaringen ontwikkelde SRU Porto Vivo richtlijnen voor een integrale renovatie aanpak met ook aandacht voor energiebesparende maatregelen. Een bredere groep van private actoren maakten gebruik van deze richtlijnen voor hun renovatie activiteiten. Dit omdat de SRU tests hadden aangetoond dat een 10% extra investeringskost leidde tot hogere opbrengsten (Santos et al., 2017).

Tenslotte, wat is er verschoven? Voor we ingaan op het regionale en lokale programma, een nationaal perspectief op de effecten van de verschuiving van nieuwbouw naar renovatie. De pre-2008 nieuwbouw in Spanje en Portugal vond voornamelijk plaats in buiten stedelijke gebieden. Het gebrek aan investeringen in de binnensteden leidde tot een degradatie van de binnensteden (Branco & Alves, 2015). De Spaanse Land Act 2007 reageerde tegen ontwikkelingen op uitbreidingslocaties en introduceerde duurzame verstedelijkingsprincipes (Tojo & Naredo, 2010). De toenemende aandacht voor het renoveren van de bestaande gebouwenvoorraad na 2008, kwam de leefbaarheid in de Spaanse en Portugese binnensteden ten goede. Op de regionale schaal, werd renovatie in sommige cases wel beschreven in het huisvestingsbeleid, maar dit speelde in dit beleid geen primaire rol. Zo werd renovatie wel benoemd als een optie in de Baskische *Guía de edificación sostenible para la vivienda*, of de bouwgidis voor duurzame woningen uit 2006, maar de focus lag nog op duurzame nieuwbouw. De titel van de 2015 review, *Guía de edificación y rehabilitación sostenible para la vivienda*, of bouwgidis voor een duurzame bouw en renovatie van woningen, laat zien dat renovatie een gelijkwaardige plek naast nieuwbouw kreeg. Dit voorbeeld illustreert een bredere waarneembare trend dat na 2008 verschillende overheden sterker naar renovatie keken, al was het maar als een nieuwe manier om hun bouwsector te ondersteunen. Pre-2008 waren de Portugese SRU's al gestart met renovaties op buurtniveau en werden sociaal uitdagingen ook opgepakt. Na 2008 bracht de behoefte aan nieuwe financieringswijzen nieuwe partners en uitdagingen met zich mee. De *Urban Rehabilitation Laws* of 2009 veranderde de

instrumentarium van de SRUs en liet SRU toe om ook hun renovatieaanpak te verschuiven naar een meer geïntegreerde aanpak. De SRU konden onder andere ook de private woningmarkt meenemen in de renovatie van bouwblokken en hun aanpak bevorderde ook energierenovaties.

3. Drie aanbevelingen

Door de resultaten uit de verschillende cases naast elkaar te leggen, kwamen er drie case overstijgende bevindingen aan het licht. Elke van deze bevindingen worden kort toegelicht en resulteren in een concrete aanbeveling voor overheden die zich in een crisissituatie, met effecten op de woningmarkt, bevinden.

Ten eerste, meerdere malen bleek dat afzonderlijke crises onderlinge verbanden vertonen. Een sprekend voorbeeld is hoe de maatregelen genomen ten gevolge van de 2005 rellen in de Franse voorsteden, continueerden na de 2008 financiële en economische crises. Dit terwijl door besparingen de overheden van andere landen hun investeringen in woningbouw ontwikkelingen hadden stopgezet. Een ander voorbeeld is de groeiende focus op renovatie bij overheden, onder andere door de daling van nieuwbouw projecten na 2008. Deze focus viel samen met een groeiende bewustzijn van klimaatverandering en rol van energiebesparende maatregelen in woningbouw in het terugdringen van broeikasgassen. Hierdoor ontstonden nieuwe financieringsstromen die renovaties volgens CO₂-reducerende normen ondersteunden. Een ander voorbeeld is de pre-2008 wens van de Spaanse overheid om buiten stedelijke nieuwbouw ontwikkelingen te verminderen en duurzame verstedelijkingsprincipes introduceerden. Door de effecten van de 2008 crises op nieuwbouw, werden veel geplande of in ontwikkeling zijnde nieuwbouwprojecten stopgezet en verschoof de aandacht naar binnenstedelijke (her)ontwikkelingen. Het laatste voorbeeld gaat in op huishoudens, vanwege de 2008 crises konden meerdere huishoudens geen woning kopen door strengere hypotheek regels en waren er onvoldoende sociale woningen beschikbaar. Hierdoor groeide de vraag op de particuliere huurmarkt en meerdere beleidsmaatregelen stimuleerden de groei van de particuliere huurmarkt. Echter door toenemende digitalisering groeide ook de deeleconomie en werd het aanbieden van een woning als een korte termijn verblijf via deelplatformen een winstgevender optie dan particulier verhuur. Vanwege de Covid-19-lockdowns, kwam toerisme stil te liggen en de vraag naar korte termijn verblijven kelderde. Kortom, bij het nemen van maatregelen is het aan te bevelen om een goede analyse te maken van eerdere of parallel lopende crises, dit omdat deze crises de gewenste beleidsmaatregelen positief of negatief kunnen beïnvloeden.

De tweede bevinding is dat meerdere cases nieuwe verschuivingen in de rol van de actoren op de woningmarkt laten zien, enkel verschuivingen tussen de pre-en post-2008 situatie als voorbeeld. Tussen de publieke sector en huishoudens was er een verschuiving van eigendoms-ondersteunend beleid naar private huurondersteuning. Tussen huishoudens en de bouwsector was er een verschuiving van een positie als koper van een nieuwbouw project naar de opdrachtgever van renovatiewerkzaamheden. En tussen de publieke en bouwsector was er een verschuiving van subsidies voor nieuwbouw naar richtlijnen voor renovatie. De cases tonen niet alleen verschuivingen tussen de verschillende type actoren, maar ook tussen soortgelijke actoren. Bijvoorbeeld, het Baskische casus laat zien hoe binnen de publieke sector, verschillende regionale departementen een nieuwe huisvestingsaanpak hebben opgezet. Daarom is het aan te bevelen om, tijdens het opstellen van huisvestingsbeleid volgend op een crisis, een brede stakeholder-analyse van beide de regime actoren en niche spelers op te stellen.

De laatste bevinding is dat, als gevolg van crises, de gebruiksstatus van de bestaande woningvoorraad flexibel kan worden. De casussen lieten zien dat in de decennia vóór 2008 het woonbeleid van de meeste nationale regeringen tot doel had het aantal huiseigenaren te

vergroten. Dit doel werd ondersteund door een gevarieerd pakket aan maatregelen. Door 2008 crises werden overheden geconfronteerd met bezuinigingsmaatregelen en deze maatregelen hadden gevolgen voor het verder ondersteunen van eigenaarschap. Door post-2008 beleidsmaatregelen kon de gebruiksstatus van woningen veranderen. Bijvoorbeeld in Groot-Brittannië konden huisvestingmaatschappijen een pand verwerven van huishoudens met betalingsproblemen en dit pand terug verhuren aan de voormalige eigenaars. Door middel van het Spaans *Sociaal Huisvestingsfonds* werden ongeveer 6000 leegstaande eigendomswoningen, in eigendom van banken, een onderdeel van de sociale huursector. Nationale regeringen vergrootten ook de particuliere huurmarkt door de regelgeving aan te passen. Kortom, om de onmiddellijke noden van huishoudens op lossen is het aan te bevelen dat beleidsmakers de flexibiliteit in de bestaande woningmarkt benutten totdat er oplossingen voor de langere termijn mogelijk worden.

Door de opzet van de studie, namelijk het vergelijken van het pre- en post 2008 beleid, lijken de resultaten voornamelijk reactieve beleidsmaatregelen die overheden hebben benut om de crises te navigeren. Tegelijk kunnen de pre-crisis beleidsmaatregelen die vervolgden of verschoven ook gezien worden als proactieve veerkrachtige maatregelen. Verder zijn meerdere maatregelen misschien reactief voor de 2008 crises, maar proactief voor het navigeren van lopende klimaat- of demografische veranderingen.

Referenties

- Baker, D. (2018). *The Housing Bubble and the Great Recession: Ten Years Later*.
- Basque Government. (2012). *Hoja de Ruta de Edificación Sostenible del País Vasco Bultzatu 2025*.
- Basque Government. (2020). *Urban Agenda for the Basque Country, Bultzatu 2050*.
- Branco, R., & Alves, S. (2015). Affordable housing and urban regeneration in Portugal: a troubled trust? ENHR - European Network for Housing Research Conference 2015.
- British Homes and Community Agency. (2015). *Build to Rent Fund – Continuous market engagement, prospectus*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559586/Build_to_Rent_Fund_Prospectus_-_archived.pdf
- Cano Fuentes, G., Etxezarreta Etxarri, A., Dol, K., & Hoekstra, J. (2013). From Housing Bubble to Repossessions: Spain Compared to Other West European Countries. *Housing Studies*, 28(8), 1197–1217. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.818622>
- Costa Pinto, T. (2017). Moving to a New Housing Pattern? New Trends in Housing Supply and Demand in Times of Changing. The Portuguese Case. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 131–141. <https://doi.org/10.13060/23362839.20174.1.332>
- Costa Pinto, T., & Guerra, I. (2019). Políticas de habitação, mercado e propriedade imobiliária em Portugal: Para além do modelo cultural. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 39, 101–114. <https://doi.org/10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art03>
- Diamond, A. M. jr. (2006). Schumpeter's Creative Destruction: A Review of the Evidence. *The Journal of Private Enterprise*, 22(1), 120–146.
- Diamond, J. (2005). *Collapse: How societies choose to fail or Succeed*. Penguin.
- Dol, K., Mazo, E. C., Llop, N. L., Hoekstra, J., Fuentes, G. C., & Etxarri, A. E. (2017). Regionalization of housing policies? An exploratory study of Andalusia, Catalonia and the Basque Country. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(3), 581–598. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9528-z>
- Dooghe, D. (2023). *The influence of crises on housing policies. Cases: the 2008 financial and economic crises, climate change and the COVID-19 pandemic*.

- Frantzeskaki, N., & de Haan, H. (2009). Transitions: Two steps from theory to policy. *Futures*, 41(9), 593–606. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.04.009>
- Galaz, V., Moberg, F., Olsson, E.-K., Paglia, E., & Parker, C. (2011). INSTITUTIONAL AND POLITICAL LEADERSHIP DIMENSIONS OF CASCADING ECOLOGICAL CRISES. *Public Administration*, 89(2), 361–380. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01883.x>
- Gamble, A. (2014). *Crisis Without End?: The Unravelling of Western Prosperity*. Palgrave Macmillan.
- Haffner, M., Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2008). Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries. *European Journal of Housing Policy*, 8(2), 217–233. <https://doi.org/10.1080/14616710802037466>
- Hodkinson, S., & Robbins, G. (2013). The return of class war conservatism? Housing under the UK Coalition Government. *Critical Social Policy*, 33(1), 57–77. <https://doi.org/10.1177/0261018312457871>
- Hoekstra, J., Heras Saizarbitoria, I., & Etxezarreta Etxarri, A. (2010). Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector? *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(1), 125–138. <https://doi.org/10.1007/s10901-009-9169-6>
- Lévy-Vroelant, C. (2007). Urban Renewal in France, What or who is at stake? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20(2), 109–118. <https://doi.org/10.1080/13511610701502222>
- Loison-Leruste, M., & Quilgars, D. (2009). Increasing Access to Housing : Implementing the Right to Housing in England and France. *European Journal of Homelessness*, 3(December), 75–100.
- Mehryar, S., Sasson, I., & Surminski, S. (2022). Supporting urban adaptation to climate change: What role can resilience measurement tools play? *Urban Climate*, 41, 101047. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2021.101047>
- Middendorp, T. (2022). *Klimaatgeneraal, Bouwen aan weerbaarheid*. Podium.
- Novalia, W., & Malekpour, S. (2020). Theorising the role of crisis for transformative adaptation. *Environmental Science & Policy*, 112, 361–370. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.07.009>
- Pollard, J. (2010). How the State is Handling the Property Crisis in France: A Perspective on Recent Government Measures. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 686–692. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00983.x>
- Santos, H., Valença, P., & Fernandes, E. O. (2017). UNESCO's Historic Centre of Porto: Rehabilitation and Sustainability. *Mediterranean Conference of HVAC; Historical Buildings Retrofit in the Mediterranean Area*, 12-13 May 2017.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper and Brothers.
- Spanish Government. (2013). *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5073>
- Suarez, F. F., & Oliva, R. (2005). Environmental change and organizational transformation. *Industrial and Corporate Change*, 14(6), 1017–1041. <https://doi.org/10.1093/icc/dth078>
- Tojo, J. F., & Naredo, J. M. (2010). *White Paper on Sustainability in Spanish Urban Planning*. <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.en.pdf>
- van der Heijden, H., Dol, K., & Oxley, M. (2011). Western European housing systems and the impact of the international financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 26(3), 295–313. <https://doi.org/10.1007/s10901-011-9230-0>
- Walby, S. (2015). *Crisis*. Polity Press.

Jimmy's geeft thuis

bouwstenen voor een woonconcept voor kwetsbare jongeren

Ellen Simons en Silke Daals

De Wet regie versterking volkshuisvesting en *Housing First!* dragen bij aan een paradigmashift van acute noodopvang naar een duurzame woonruimte.

- Bij jongeren met een achtergrond in de dak- en/of thuisloze sfeer past een reguliere woonruimte niet altijd bij hun behoefte. Een alternatief woonconcept in de vorm van een community met peersupport kan dan uitkomst bieden.
- De uitwerking van een woonconcept is afhankelijk van de specifieke combinatie van de doelgroep, sociale en functionele randvoorwaarden.
- Verschillende aanvliegroutes zijn denkbaar; bijvoorbeeld startend vanuit een specifieke doelgroep, of startend vanuit een specifieke locatie, of startend vanuit een bepaald community-concept.

Hanzehogeschool Groningen
Kenniscentrum NoorderRuimte
Lectoraat Vastgoed

Zernikeplein 7
9747 AS
Groningen

s.simons@pl.hanze.nl
s.daals@pl.hanze.nl

Jimmy's geeft thuis

Bouwstenen voor een woonconcept voor kwetsbare jongeren

Ellen Simons en Silke Daals

Dak- en thuisloosheid in de brede context

In Nederland leeft een groot aantal dak- en thuisloze mensen. Hieronder worden mensen verstaan die leven in de openbare ruimte, in de noodopvang voor daklozen, in de tijdelijke opvang, instellingverlaters zonder vervolghuisvesting, mensen in niet-conventionele woonruimten (bijv. auto, kraakpand, vakantiewoning), mensen die tijdelijk verblijven bij familie of kennissen en mensen met een dreigende huisuitzetting (Kansfonds, z.d.). De afgelopen 10 jaar is dit aantal mensen gestegen (Rijksoverheid, 2022). Dit is een zorgelijke ontwikkeling en daarom zijn er vanuit de overheid tussen 2019 en 2021 tijdelijke actieprogramma's opgestart. Eén van deze programma's is specifiek gericht op dak- en thuisloosheid onder jongeren. (Rijksoverheid, 2022) Het aantal *geregistreeerde* dak- en thuisloze jongeren ligt volgens het Kansfonds in Nederland op 8.500. Dit zullen -in de praktijk- naar alle waarschijnlijkheid meer zijn. Dak- en thuisloosheid kan ook betekenen dat jongeren op de bank bij vrienden slapen - dit wordt niet geregistreerd. Het Kansfonds is daarom bezig met een pilot van een nieuwe telling om zo een representatief beeld te creëren. De eerste telling is geweest in de regio Noordoost-Brabant. Hier zijn 1498 dak- en thuisloze personen geteld, waarvan 349 onder de 18 jaar en 325 tussen de 18 en 27 jaar. In het onderzoek worden de cijfers van de dak- en thuisloze 18- tot 27-jarigen als de belangrijkste resultaten van de telling gezien omdat deze jongeren niet meer vallen onder de Jeugdwet (Hogeschool Utrecht, 2023). Op het moment dat de jongere 18 jaar wordt, vervalt deze wet. Volgens Movisie (2023) zijn er dan twee mogelijkheden waaruit de gemeente kan kiezen: eventuele verlenging van jeugdhulp of gebruik maken de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De keuze voor de Wmo wordt vaker gekozen omdat deze optie goedkoper is dan het verlengen van jeugdhulp. Doordat de keuze voor Wmo voor de jongeren niet altijd de meest wenselijke is, blijft de transitie van 18- naar 18+ een knelpunt (Movisie, 2023).

Paradigmashift

In het actieprogramma van de Rijksoverheid (2022), het *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een thuis*, is een paradigmashift zichtbaar. Waar eerdere actieplannen gericht waren op de (nood) opvang, wordt nu de beweging gemaakt naar Housing First. Dit houdt in dat er meer ingezet wordt op het zo snel mogelijk voorkomen en structureel beëindigen van dakloosheid door middel van passende duurzame woonvormen en een scheiding van wonen en zorg. Volgens stichting Housing First is een stabiele huisvesting het enige bewezen effectieve model om dakloosheid te beëindigen (Housing First, z.d.). Niet alleen stichting Housing First zet zich in voor duurzame woonvormen voor dak- en thuislozen. Door de invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting (de Jonge, 2024), wordt een woonzorgvisie voor iedere gemeente verplicht in 2025. Onder meer de aandachtgroep dak- en thuislozen krijgt hier een plaats. Dit vraagt van gemeenten om na te denken over een woonoplossing voor deze groep, verder dan enkel de maatschappelijke opvang.

Daklozen zijn door de minister van Volkshuisvesting aangewezen als wettelijk verplichte urgenten binnen de volkshuisvesting, en krijgen daardoor voorrang bij het zoeken van een reguliere

sociale huurwoning. Maar niet voor iedereen is een reguliere sociale huurwoning geschikt. Met name voor jongeren die kampen met zaken zoals schuldenproblematiek, psychische kwetsbaarheden, trauma, verslavingsgevoeligheid of sociale problemen is dit niet altijd een passende woonoplossing. De reguliere routes richting corporaties of de particuliere markt worden gezien als standaard. Onder het “standaard wonen” past het huren van een kamer of studio, en uiteindelijk een eengezinswoning. Veel jongeren geven aan dat de standaard vorm van huisvesting, zoals een reguliere sociale huurwoning, niet op elk moment in hun leven passend is bij de behoefte. De basis voor het zelfstandig worden moet nog worden gelegd. Deze basis ligt volgens het Nederlandse Jeugdinstituut bij vijf leefdomeinen, ook wel de Big 5 genoemd. Deze leefdomeinen zijn Support, Wonen, School & Werk, Inkomen en Welzijn. Innovatieve woonconcepten kunnen een uitkomst bieden voor deze groep jongeren.

Groningse praktijk

Jimmy's – een maatschappelijke onderneming gericht op jongeren tussen de 12 en 27 jaar oud, onder andere actief in Groningen – is een plek waar jongeren terecht kunnen om zichzelf te ontdekken en waar jongeren activiteiten kunnen organiseren en volgen zoals workshops, cursussen en evenementen. Daarnaast hebben de founders van Jimmy's de wens om woonruimte te creëren voor de dak- en thuisloze jongeren voor wie het “standaard wonen” niet past. Met steun van het Kansfonds is de Hanzehogeschool Groningen in het najaar van 2023 begonnen met de eerste fase van het haalbaarheidsonderzoek voor het woonconcept *Jimmy's geeft thuis*. Dit woonconcept moet ruimte bieden voor dragende en vragende jongeren, die in een peer-to-peer support community samen wonen, leren en (re)creëren. Werkveldpartners Gemeente Groningen en Welzijnsorganisatie WerkPro zijn nauw betrokken bij het onderzoek.

Voor het eerste inventariserende onderzoek is gebruik gemaakt van de methodiek van de ‘innovatiewerkplaats’ (iwp). Binnen een iwp wordt samengewerkt met partners uit onderzoek, studenten, bedrijfsleven, overheden en/of maatschappelijke organisaties, aan complexe vraagstukken, die vragen om het co-creëren van kennis op een manier die de grenzen van traditionele structuren, sectoren, disciplines en vormen van leren overstijgt (Hanzehogeschool, 2015).

Jimmy's geeft thuis richt zich op de wooncomponent, op een onconventionele manier. Juist samen met leeftijds- en/of lotgenoten samenwonen op een locatie voorzien van peersupport. “Dat vind je niet terug in standaard huisvesting. Juist deze combinatie van wonen en zorg/ondersteuning, kan het verschil maken,” aldus projectleider Toekomstgericht werken Sierd Jan Jongsma van gemeente Groningen.

Ruwe bouwstenen

Het onderzoek voor Jimmy's is opgebouwd uit 3 fases: de bouwstenen, een businesscase en een afrondende praktijktest. In deze eerste fase is er een ruwe inventarisatie van bouwstenen uitgevoerd, voor een woonconcept voor dak- en thuisloze jongeren die om een alternatieve vorm van huisvesting vragen. Het onderzoek is gedaan aan de hand van twee verschillende dimensies: de sociale woonomgeving en de fysieke leefomgeving. Door middel van literatuuronderzoek, best practices, expertinterviews en focusgroepen zijn de ruwe bouwstenen voor het sociaal en functioneel programma van eisen in beeld gebracht. Deze inventarisatie geeft dan ook een eerste

beeld van aspecten die van invloed zijn bij het creëren van een dergelijk woonconcept, waarvoor vervolgens drie scenario's zijn uitgewerkt.

Sociale woonomgeving

Verschillende invullingen van de sociale woonomgeving zijn mogelijk. Wanneer het uitgangspunt is wonen in een *community*, is het van belang dat alle bewoners daar een actieve bijdrage aan willen en kunnen leveren om het te laten slagen. Het wonen in een *peer-to-peer support community* kan zorgen voor stress en onrust wanneer de jongere niet goed in staat is om hieraan deel te nemen.

Om een stimulerend leefklimaat te creëren, is het van belang dat de bewoners zich met elkaar verbonden voelen. Kleine woonclusters van maximaal vijf bewoners, leeftijden die dicht bij elkaar liggen en een woonbegeleider die de sfeer bewaakt, dragen hieraan bij. Verder is *commitment* belangrijk wanneer er samen wordt gewoond en faciliteiten worden gedeeld.

Fysieke leefomgeving

Afhankelijk van de doelgroep is een zelfstandige woonruimte of een woonruimte met gedeelde faciliteiten het meest passend. Jongeren met een grote begeleidingsvraag, die minder goed in staat zijn om zelfstandig te wonen, zouden beter kunnen landen in een woonconcept met gedeelde faciliteiten. De jongeren die zelfstandiger zijn en een relatief kleine begeleidingsvraag hebben, zullen zich meer thuis voelen in een zelfstandige woonruimte. De woonvorm – community of niet – is een wezenlijke basis voor de vormgeving van de fysieke leefomgeving. Voor de invulling van de plintruimte (de begane grond) van het woongebouw is een maatschappelijke ontmoetingsruimte een realistische optie, een ruimte voor Jimmy's is hier een voorbeeld van.

Scenario's

Aan de hand van de bouwstenen zijn drie scenario's opgesteld. Elk scenario beschrijft een uitwerking van het Jimmy's geeft thuis concept voor een specifieke (deel)doelgroep:

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Uitgangspunt	Stabiele basis	Peer-support community	Wonen-werken-leren
Doelgroep	Wonen als noodzaak voor een stabiele basis	Wonen in een peer-support community	Wonen in combinatie met werken en een leertraject
	Jongeren die klem zitten en die stabiele huisvesting nodig hebben om hun leven op orde te krijgen (bijv. schulden, trauma, verslaving)	Jongeren die een beetje met zichzelf in de knoop zitten en steun zoeken bij andere jongeren	Jongeren met arbeidsmarktpotentie die zetje in de goede richting nodig hebben
Waar werkt de jongere aan?	Je leven op orde krijgen (rust, gezondheid, veiligheid, om vervolgens zelfstandig te kunnen wonen)	Meedoen in de woonvorm en samen de stap naar volwassen worden zetten (jezelf ontwikkelen, ontplooiën, ontdekken wie je bent, zelfstandig wonen)	Werken aan je toekomst (diploma halen, baan vinden, zelfstandig wonen)
Ondersteunings- en begeleidingsbehoefte	Vrij groot	Gemiddeld	Laag
Ruimtelijke PVE (woonwensen)	- Groepswonen met 5 tot 6 bewoners - Kamers/ studio's - Zelfstandig sanitair (en evt. keuken) - Gezamenlijke ruimte om samen te kunnen koken en <i>chillen</i> - Locatie buiten het centrum (rustige omgeving nabij groenvoorzieningen)		
Plintvulling	Scheiding tussen wonen en inloofunctie	Inloofunctie als verlengstuk van gezamenlijke woonruimte	Inloofunctie als werkervaringsplaats

Afbeelding 1: Mogelijke scenario's voor het Jimmy's geeft thuis concept. (Bron: eigen werk)

Conclusie

De Wet regie versterking volkshuisvesting en *Housing First!* dragen bij aan een paradigmashift van (acute nood) opvang naar een duurzame woonruimte. Bij jongeren met een achtergrond in de dak- en/of thuisloze sfeer past een reguliere woonruimte niet altijd bij hun behoefte. Een alternatief woonconcept in de vorm van een community met *peersupport* kan dan uitkomst bieden. De uitwerking van het concept is afhankelijk van de specifieke combinatie van de doelgroep, sociale en functionele randvoorwaarden. Daarvoor zijn verschillende aanvliegroutes; bijvoorbeeld startend vanuit een specifieke doelgroep, of startend vanuit een specifieke locatie, of startend vanuit een bepaald community-concept.

Bibliografie

- Hanzehogeschool. (2015). *Handreiking innovatiewerkplaatsen*. Groningen: Hanzehogeschool.
- Hogeschool Utrecht (2023). *IEDEREEN TELT MEE! Resultaten eerste ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in regio Noordoost-Brabant*. Utrecht: uitgevoerd door Hogeschool Utrecht in opdracht van Kansfonds
- Housing First Nederland* (z.d.). *Wat we doen*. Geraadpleegd op 22/03/2024 van <https://housingfirstnederland.nl/over/wat-we-doen/>
- Jonge, H. de (2024). *Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting*. Kenmerk: 2024-0000124869 Kansfonds. (Zonder datum) *Veelgestelde vragen over de ETHOS telling*. Geraadpleegd op 03/04/2024 van <https://www.kansfonds.nl/themas/dak-en-thuisloosheid/telling/veelgestelde-vragen-over-de-ethos-telling/>
- Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (z.d.). *Wet versterking regie volkshuisvesting* geraadpleegd op 22/03/2024 van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-versterking-regie-volkshuisvesting>
- Movisie (2023). *Wat werkt bij de aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren*. Utrecht: Movisie,
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Rijksoverheid (2022). *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Projectteam

Marloes Dekker (Jimmy's)
Sierd-Jan Jongsma (Gemeente Groningen)
Sabrina Hamouda (WerkPro Groningen)
Bart de Zwart (Hanzehogeschool)
Ellen Simons (Hanzehogeschool)
Silke Daals (Hanzehogeschool)

Studentbijdrage
Madeleine Mocking (Hanzehogeschool)
Jodi Ritsma (Hanzehogeschool)
Judith Boxem (Hanzehogeschool)
Anna Roeleveld (Hanzehogeschool)
Fleur Tulner (Hanzehogeschool)
Merel Wissink (Hanzehogeschool)
Bram Batema (Hanzehogeschool)

Is een 'bouwturbo' nodig?

Over realisatiegraden en bouwsnelheid

Isabelle Loris

De wooncrisis in Nederland is van andere aard dan deze in Vlaanderen

Realisatiegraden liggen relatief laag in Vlaanderen

Een gemeentelijk grondbeleid werkt

Is een 'bouwturbo' nodig ?

Over realisatiegraden en bouwsnelheid

Isabelle Loris

Inleiding

Zowel in Vlaanderen als Nederland wordt door de politiek en de bouwsector gepleit voor meer woningbouw en snellere realisaties op terrein. Een soepelere regelgeving moet dat mogelijk maken. Maar wordt er dan effectief zo weinig en zo traag gebouwd? Aan de hand van twee insteken wordt nagegaan hoe groot enerzijds de realisatiesnelheid van onbebouwde percelen in de afgelopen 10 jaar is, en anderzijds hoe snel een woningbouwproject gerealiseerd wordt op vijf jaar tijd van vergunning tot realisatie op terrein. Beide benaderingen geven inzicht in de dynamiek van de woningbouw.

Storm op de woningmarkt?

Woonbehoefte, woonvraag en wooncrisis

De woningmarktdynamiek kan benaderd worden vanuit zowel een kwantitatief vraagstuk als vanuit een kwalitatieve opgave.

Vlaanderen heeft voor de komende tien jaar (2023-2035) een te verwachten demografische groei van ca. 480.000 huishoudens (woonbehoefte). Daarbovenop komt nog een aandeel aan tweede verblijven, kamers, studentenhuisvesting, vakantiewoningen, collectieve woonvormen e.d.m. (bijkomende woonvraag) (Van Gompel, 2023; Verachtert et al., 2022). Kwalitatief gezien zal vooral de behoefte aan compactere woonvormen voor de kleiner wordende gezinnen stijgen (door vergrijzing, echtscheidingen, gezinsverdunding); een overschot aan grotere villa's dreigt. Bijna 60% van de bevolking woont nu al in een onderbezette woning (toestand 2023) (EUROSTAT, 2024b). De trend naar verappartementisering zal dus nog toenemen. Bovendien staan er thans een 180.000-tal gezinnen op de wachtlijst voor een sociale woning. Het aanbod aan sociale huurwoningen blijft achter. Betaalbaarheid wordt voor velen een probleem. Eén vijfde van het gezinsinkomen gaat momenteel naar huisvesting (toestand 2023) (EUROSTAT, 2024a). De woondruk wordt als hoog ervaren in Nederland mede als gevolg van een tekort aan geschikte locaties voor nieuwbouw (Geuting & De Leve, 2018). Niettemin woont 61% van de bevolking, vergelijkbaar met Vlaanderen, in een onderbezette woning (toestand 2022) (EUROSTAT, 2024b). Bijna één vierde van het gezinsinkomen gaat naar huisvesting (toestand 2022) (EUROSTAT, 2024a), wat een groter aandeel is dan in Vlaanderen (Itinera, 2023). De komende tien jaar (2023-2035) wordt een aangroei van circa 800.000 huishoudens verwacht. De gemiddelde leeftijd waarop jongeren het ouderlijk huis verlaten ligt in Nederland lager (ca. 23 j) dan in België (ca. 26j) (Van Gompel, 2023). Dit 'hotel mama'-fenomeen heeft ook effect op de woningprijsstijging (sneller in Nederland dan in België).

Factoren die de woningprijzen beïnvloeden

Volgens analyses van Belfius wordt de woningprijs beïnvloed door het beschikbaar inkomen, de rente, en het aantal huishoudens (Goossens, 2022). De Vlaamse woningmarkt kent zeker sinds 2019 een oververhitting (in Antwerpen, het oosten van Limburg, en in de kuststreek); onderwaardering is er vooral in de provincie Oost-Vlaanderen. Daarnaast spelen ook woningkenmerken een rol: extra parkeerruimte, een extra badkamer of een gunstiger E-peil kan de prijs tussen twee identieke woningen tot 30% doen oplopen (Reusens et al., 2022). Tot slot speelt ook de bouwcost

een rol (arbeid en materialen). Uit cijfers van de OESO blijkt dat Belgische (Vlaamse) huizenprijzen minder vatbaar zijn voor schommelingen dan in andere landen, zoals Nederland (Thierie, 2023). De betaalbaarheid van het wonen is tussen 2012 en 2021 aanzienlijk verbeterd in Vlaanderen (Itinera, 2023).

Bouwturbo inzetten?

De oplossing voor de woonneed en het tekort aan woningen bestaat volgens de sector en de politiek uit méér nieuwbouwwoningen zetten. Het aanbod moet dus omhoog. Dit staat alvast in de woonplannen van de politieke partijen in Vlaanderen i.f.v. de komende verkiezingen (CD&V, 2024; Open VLD, 2024; Vooruit, 2024) al dan niet gebaseerd op de sectorvoorstellen. Sommige plannen spreken van een half miljoen extra woningen tegen 2035. Ook in Nederland bestaan ambitieuze plannen om het aantal woningen te verhogen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022), tot wel 100.000 woningen per jaar tot (ten minste) 2030. De idee is dat extra aanbod de prijzen onder controle houdt en dus de betaalbaarheid vergroot.

Stilte op de woningmarkt

Liggenblijvers of 'stalled sites'

Opmerkelijk in Vlaanderen is het aandeel ontwikkelbare gronden die goed gelegen zijn, maar toch niet bebouwd geraken (4.882ha of 13%) ondanks de woonbestemming. Dit zijn gronden die, ondanks hun planologische goedkeuring, en klaar voor bouw, toch niet bebouwd geraken en daardoor al jaren braak liggen of in ander landgebruik zijn zoals bijvoorbeeld weiden. Ze komen niet op de markt, mogelijk door speculatie of omdat mensen ze in de familie willen houden voor de kinderen. Het gros van de nog beschikbare bouwgronden is overigens in particulier bezit. In Nederland is circa 100.000 ha bestemd voor wonen volgens bestemmingsplannen; slechts 3% daarvan (3.550 ha) is thans nog onbebouwd. Die reserve wordt geschat op 90.000 wooneenheden (Buitelaar & Van Schie, 2018). In vergelijking met Vlaanderen (42.000 ha, 721.000 wooneenheden) is dit een zéér beperkt aanbod voor een grotere woonbehoefte.

Aanpak van het onderzoek

De analyse is opgebouwd uit twee grote insteken: (a) het berekenen van realisatiegraden en (b) het berekenen van bouwsnelheden (doorlooptijd).

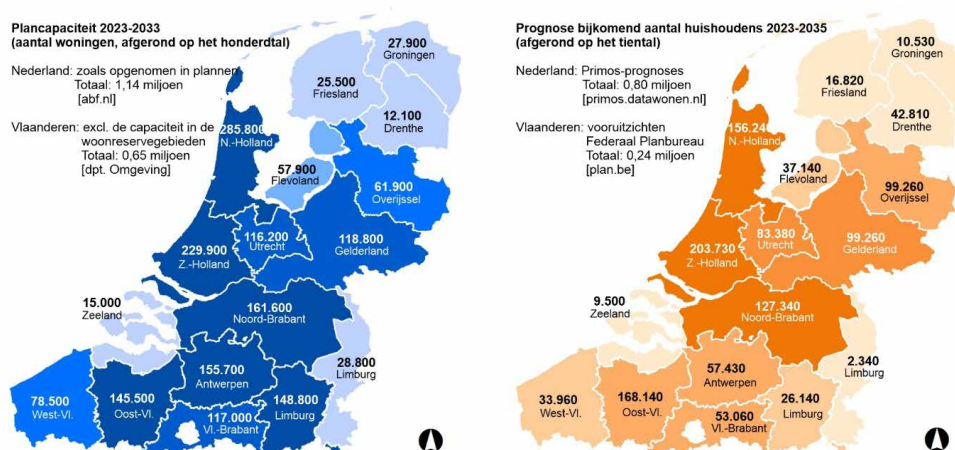
Methodiek realisatiegraden

Aan de hand van het grootschalig referentiebestand met de kadastrale toestand van de gronden en gebouwen in Vlaanderen, werd een basislaag opgesteld met alle nog onbebouwde gronden in woongebied zoals dat vastgelegd is in de gewestplannen en aanlegplannen voor het jaar 2014 (goedgekeurde niet-vervallen verkavelingen, algemene en bijzondere plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen). Zo ontstaat een vermoedensregister van onbebouwde bouwpercelen. Vervolgens werd geregistreerd welke van deze bouwpercelen in 2023 nog steeds onbebouwd zijn en welke ondertussen bebouwd zijn geworden met hoofdgebouwen. Deze periode omvat 9 jaar en werd daarom herrekend naar een tijdspanne van 10 jaar om de realisatiegraden te bepalen. Met wegeis en bepaalde landgebruiken die niet gewenst zijn om te bebouwen (zoals kerkhoven, parken, te kleine percelen) werd geen rekening gehouden bij het begroten van het aanbod, net zoals met de delen van kadastrale percelen die buiten de woongebieden vallen (Van Brussel et al., 2023). We spreken in die zin van een 'strikt' register, mede om overschatting te voorkomen.

Een aantal nevenproducten werden aangemaakt die inzicht geven in dit aanbod. Ten eerste het overzicht van de beschikbare bouwgronden in 2023 in hectares, ten tweede de aard van de percelen naar juridische toestand, en ten derde het aantal bouwmogelijkheden op deze bouwgronden (zgn. plancapaciteit). Die reserves zijn zowel op korte als op langere termijn beschikbaar omdat ze al bestemd zijn als woongebied. Tevens weten we uit ander onderzoek hoe de eigendomsstructuur van de bouwgronden er uit ziet (Loris et al., 2022). Tot slot werd nagegaan of een gemeentelijk grondbeleid effect heeft op de realisatiegraden (t-test).

Die plancapaciteit is in Nederland gemeten aan de hand van de bouwprogramma's die in aanlegplannen beschikbaar zijn en als dusdanig opgegeven werden in opdracht van het Ministerie van BZK, en ter beschikking komen in de periode 2023-2034 (Groenemeijer, 2023). Cijfers in beschikbare hectares grondreserves worden niet gerapporteerd. De eigendomsstructuur en de realisatiegraden werden aan de hand van bestaande literatuur beschreven.

Omdat woningtekorten of overschotten relatief zijn ten opzichte de woonbehoefte, werd eveneens de te verwachten huishoudensaan groei voor de komende 10 jaar (2024-2035) berekend. Voor Vlaanderen gebeurde dit aan de hand van de vooruitzichten van het Federaal Planbureau en voor Nederland op basis van de prognoses van PRIMOS, telkens per provincie uitgesplitst. Die cijfers geven een indicatie van de demografische woonbehoefte als deel van een grotere woonvraag die ruimer is met ook studentenhuysvesting, tweede verblijven enz. Op deze manier is vergelijking van de Nederlandse en Vlaamse context mogelijk. De resultaten zijn in kaart gebracht (figuur 1).



Figuur 1: Plan capaciteit aan woningen in Vlaanderen en Nederland, per provincie (Departement Omgeving, 2024) en (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022), in vergelijking met de te verwachten huishoudenstoename (Federaal Planbureau, 2024 en Primos, 2024). (eigen verwerking)

Methodiek bouwsnelheden

Om de Vlaamse resultaten te bekomen werd vertrokken van de bouwvergunningen voor nieuwbouw voor de jaren 1919 tot en met 2023. Voor elk van deze jaren werd nagegaan voor welke percelen waarop de vergunning van toepassing is ook daadwerkelijk bebouwd zijn in het jaar 2024 (met hoofdgebouwen). Per jaar weten we aldus welk aandeel respectievelijk 5j-4j-3j-2j-1j jaar later al bebouwd is. De koppeling van de data en analyse werd GIS-matig uitgevoerd. Belangrijk is op te merken dat het voortraject (van idee tot vergunningsaanvraag) niet in deze berekening is meegenomen, het gaat enkel over de realisatiefase (van vergunning tot oplevering).

Voor het bepalen van de Nederlandse bouwsnelheden wordt teruggegrepen naar een eerder onderzoek van Stec Groep (Geuting & De Leve, 2018) waarin de doorlooptijden van de verschillende bouwfasen werd ingeschat op basis van interviews afgenomen bij gemeenten, makelaars en bouwprofessionals.

De gebruikte data voor beide insteken is opgelijst aan het eind van de paper.

Realisatiegraden van woongebieden

In Vlaanderen heeft elke vierkante meter grond een bestemming gekregen via de gewestplannen in de jaren 1980. Als we ze indelen in grote groepen van landgebruik (ruimteboekhoudingscategorieën), dan blijkt dat het gros ingenomen is door de landbouw; woongebieden s.l. vormen met hun 240.358 ha, ongeveer 18% van het territorium. Een groot deel daarvan is al bebouwd maar toch is er nog een aanzienlijke voorraad beschikbaar voor woningbouw en aanverwante functies (42.000 ha). Een deel ervan kan onmiddellijk bebouwd worden (ca. 32.000 ha), een andere deel is als woonreservegebied aangeduid (ca. 10.000 ha). Op deze laatste groep gelden beperkingen ('stolp') (Decreet Woonreservegebieden, 2023).

In Nederland is de situatie enigszins anders en gaat men pas over tot herbestemmen op moment dat de woningbouwplannen klaar zijn (Geuting & De Leve, 2018). Herbestemming en realisatie zitten dus veel dichterbij elkaar.

Omvang en aard van de bouwrijpe percelen

In Vlaanderen ligt er anno 2023 nog ruim 42.000 ha bouwgronden vrij om te bebouwen binnen die woongebieden. Tien jaar eerder (2014) bedroeg dit nog ca. 48.000ha (Van Brussel et al., 2023). Uit berekeningen voor het jaar 2019 bleek dat er, conservatief gerekend, daar nog meer dan 721.000 wooneenheden kunnen opgebouwd worden. Dit kunnen zowel ééngezinswoningen zijn (villa, twee-onder-één-kap, rijwoning), maar evenzeer meergezinswoningen (appartementen). Op zich kwantitatief gezien voldoende om de woonbehoefte voor de komende jaren op te vangen. Voor de komende tien jaar (2024-2033) wordt een gezinsaan groei van ca. 177.000 private huishoudens geraamd (Federaal Planbureau, 2024). Naast deze woonbehoefte speelt ook een woningvraag, waarbij ook aanbod moet voorzien worden voor o.m. (studenten)kamers, tweede verblijven (vakantiehuizen) en collectieve woonvormen (rusthuisbedden, cohousing). Dat deel maakt momenteel (2023) ongeveer 15% uit van de bestaande woningvoorraad (Verachtert et al., 2022). Van de 42.000 ha bouwgrond is 70% gelegen aan een uitgeruste weg of in een verkaveling, en dus juridisch gezien bouwrijp. Maar dat betekent niet dat alle grond goed gelegen is. Meer dan de helft, samen goed voor ruim 24.000, ligt verspreid in de open ruimte en woonlinten, en bevindt zich niet in de buurt van openbaar vervoer of basisvoorzieningen zoals bijvoorbeeld een bakker of een beenhouwer. Een deel van deze 24.000 ha zou eigenlijk moeten kunnen gevrijwaard worden van bebouwing omdat het waterzieke gronden betreft, een hoge natuurwaarde heeft of ver afgelegen is van openbaar vervoer en voorzieningen.

In Nederland maakt men een onderscheid tussen harde plancapaciteit, m.n. de reserve die beschikbaar is via bestemmingsplannen, en het overige aanbod (Groenemeijer, 2023). De harde plancapaciteit bedraagt ca. 400.000 woningen via uitleglocaties (woonuitbreidingen). Houd je ook rekening met binnenstedelijke transformaties, dan staan er meer dan 1.000.000 woningen op de planning tot 2035. Dit zijn plekken vergelijkbaar met de nog onbebouwde bouwpercelen in woongebieden in Vlaanderen.

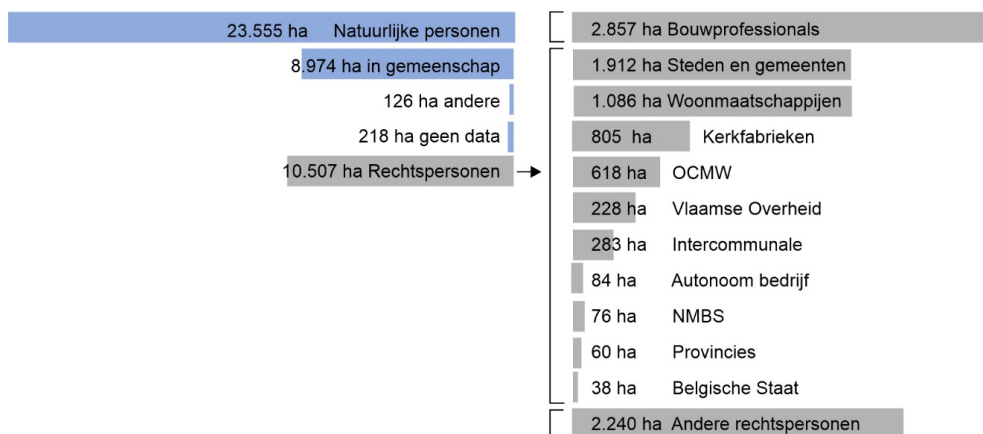
Voor de komende tien jaar (2024-2033) wordt een gezinsaan groei van ca. 614.000 huishoudens geraamd (Primos, 2024). Niet alle aanbod is evenwel al bestemd in 'harde' plannen.

Wie heeft de bouwgronden in eigendom?

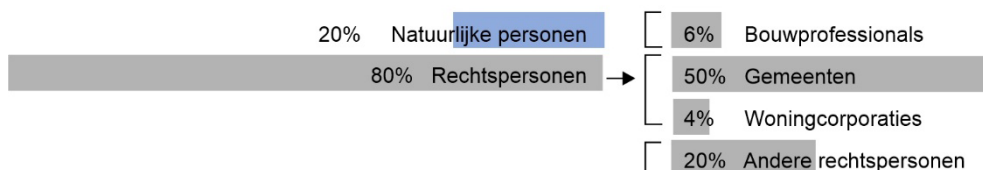
Eigendommen in handen van bouwprofessionals worden sneller gerealiseerd dan private projecten, althans op korte termijn. Zij hebben er alle baat bij dat hun projecten gerealiseerd worden; bij particulieren spelen andere factoren een bijkomende rol. Zo kunnen ze gronden laten liggen omwille van familiale redenen (in reserve houden voor de kinderen, erfeniskwesties), of om economische redenen (speculatie op grondprijsstijgingen). Aangenomen mag worden dat de realisatiegraden dan ook lager liggen voor particuliere gronden ten opzichte van gronden in eigendom van bouwprofessionals.

In Vlaanderen is ca. 75% van de bouwgronden in eigendom van particulieren; de rest is in eigendom van rechtspersonen (vennootschappen of (semi-)publieke overheden) (figuur 2) (Loris et al., 2022).

In Nederland is door de band genomen ca. 20% in eigendom van particulieren (figuur 3). In 43% van de projecten is de gemeente initiatiefnemer, gevolgd door ontwikkelaars die dit doen in één derde van de gevallen; gemeenten hebben immers van oudsher de grootste grondpositie (Geuting & De Leve, 2018). Ongeveer de helft van al de bestemde maar nog niet bebouwde grond is in handen van gemeenten; zij zijn de grootste grondeigenaren.



Figuur 2: Eigendomsstructuur van de bouwpercelen in Vlaanderen (Loris et al., 2022).



Figuur 3: Eigendomsstructuur van de bouwpercelen in Nederland, in % van het aantal niet gerealiseerde maar wel bestemde woongebieden (Buitelaar & Van Schie, 2018).

Realisatiegraden van onbebouwde percelen

In Vlaanderen verschilt de realisatiegraad van regio tot regio. In de provincie West-Vlaanderen, waar het aanbod relatief gezien het kleinst is, ligt het percentage bouwgrond dat in de afgelopen 10 jaar bebouwd is, met gemiddeld meer dan 27%, het hoogst. In de provincie Limburg, waar in absolute aantallen meer bebouwd is, bedraagt de realisatiegraad bijna 20%. Dit heeft onder

andere te maken met de inkleuring van de gewestplannen. Ook op gemeenteniveau zijn er sterke verschillen: zo kent Lo-Reninge de hoogste realisatiegraad met meer dan 50%. Maar dit is dan ook een gemeente met relatief weinig aanbod, waardoor elke uitbreiding al snel leidt tot een hogere realisatiegraad.

Cijfers voor Nederland zijn als dusdanig niet gekend.

Grondbeleid werkt

In Vlaanderen worden door ongeveer een derde van de gemeenten (102 van de 300) een activeringsheffing toegepast. Dit is een belasting op onbebouwde percelen in woongebied. Bedoeling daarvan is om bouwgronden effectief op de markt te brengen en te koop te stellen m.o.o. bebouwing. Het moet grondspeculatie tegengaan. Uit statistische analyse halen we dat het heffen van dergelijke belasting er ook voor zorgt dat de realisatiegraad hoger ligt. Gemiddeld ligt het percentage met 4,2%-punten hoger in gemeenten met een heffing (gemiddelde realisatiegraad op 10 jaar tijd van 25,4%) ten opzichte van gemeenten zonder instrumenten van het grondbeleid (gemiddeld 21,2%). Dit verschil is significant en het effect is middelgroot (t-Test; Cohen's $d = 0,65$). In Nederland wordt evenwel gepleit om net *niet* te sturen op de realisatiegraad (Van Os et al., 2021), maar eerder te monitoren omwille van te verwachte negatieve effecten op de bouw van nieuwbouwwoningen.

Bouwsnelheid

Van alle bouwaanvragen in Vlaanderen, zgn. omgevingsvergunning voor nieuwbouwwoningen, worden er over de periode 2019-2023 gemiddeld 92% vergund door de lokale overheden (gemeenten). De aanvraag is tijdrovend en kostelijk voor de burger waardoor zorg gedragen wordt voor een goed onderbouwd aanvraagdossier en de vergunning dus hoge slaagkansen heeft. Vanaf dat moment kan er gebouwd worden. De overige 8% is geweigerd of nog in behandeling. In Vlaanderen werden er de afgelopen 5 jaar (2019-2023) gemiddeld 28.623 wooneenheden per jaar vergund (STATBEL, 2024). Niet elk woningbouwproject wordt ook effectief én even snel gerealiseerd. Van alle vergunde nieuwbouwprojecten in de periode 2019-2023 zijn er al 96% in 2024 gerealiseerd (tabel 1).

Gemiddeld neemt in Nederland de bouw zo'n 10 jaar in beslag van idee tot realisatie op terrein (Geuting & De Leve, 2018). Vooral het voortraject (grondverwerving, nodige herbestemming van de grond, uitwerking van het bouwplan) vergt tijd. Grondverwerving is de fase met de langste doorlooptijd met bijna 7 jaar. Het vertraagd realiseren van gronden kan ook het gevolg zijn van *land banking*. Dit is gericht op het aanleggen van grondreserves m.o.o. portefeuillestrategieën (Buitelaar & Van Schie, 2018). Eens de bouwvergunning verleend is speelt – volgens de onderzoekers – vooral het behalen van de nodige voorverkoop en het effectief uitvoeren van de bouw. De doorlooptijd van de fase van het verlenen van een bouwvergunning wordt in Nederland eerder als kort ervaren (gemiddeld 20 maanden). De doorlooptijd neemt toe naarmate de projectomvang toeneemt, maar is het kortst bij ontwikkeling door marktpartijen (projectontwikkelaar, particuliere ontwikkeling). Eens de vergunning verleend is duurt het gemiddeld ongeveer 4,5 jaar tot oplevering van de woningen. Buitelaar en Van Schie (2018) maken een onderscheid tussen drie fasen in het bouwproces: (1) goedkeuring van indicatieve 'zachte' plandocumenten, (2) het bestemmingsplan en de bouwvergunning, en (3) tijd tussen vergunning en oplevering van de bouw. De doorlooptijd van die laatste fase bedraagt gemiddeld twee jaar (over de periode 2012-2017).

Jaar waarin het project* werd vergund	Project van ééngezinswoningen (% realisatiegraad)	Gemengde projecten (% realisatiegraad)	Project met meergezinswoningen (% realisatiegraad)	Totale % realisatiegraad (gewogen gemiddelde)
2019	96%	93%	94%	96%
2020	89%	89%	93%	90%
2021	73%	67%	86%	74%
2022	58%	67%	70%	64%
2023				54%

GRB = grootschalig referentiebestand (beschikbaar op www.geopunt.be)
 * het betreft projecten voor woningbouw (hoofdgebouwen). Een project kan meerdere wooneenheden bevatten.

Tabel 1: Bouwsnelheid in Vlaanderen. Percentage van het aantal projecten vergund in het jaar 20xx en gerealiseerd in 2024. Bron: Omgevingsloket (vergunningen) en het GRB (kadastrale toestand in 2024). (Eigen verwerking)

De snelheid verschilt wel tussen het type project dat gerealiseerd wordt: ééngezinswoningen, meergezinswoningen, of gemengde projecten waar beide types woningen voorkomen. Projecten met meergezinswoningen worden sneller gerealiseerd dan ééngezinswoningen op korte termijn (1j). Op een termijn van vijf jaar lopen de bouwsnelheden ongeveer gelijk. Bovendien worden projecten met meergezinswoningen vaker door rechtspersonen (bouwprofessionals) gezet.

Conclusies

Van een sputterende 2PK ...

Faalfactoren (interne en externe oorzaken) in de realisatiefase (dus na het verkrijgen van de bouwvergunning) belemmeren de bouwsnelheid en realisatiegraad van projecten en dat heeft diverse oorzaken. In de Nederlandse context wordt gewezen op (1) de beperkte capaciteit bij bouwers (arbeidskrachten en materiaal), (2) vertraging bij aanleg van nutsvoorzieningen, (3) vertraging door allerlei regelgeving (o.a. milieu- en natuurregelgeving), (4) gasloos bouwen (vanaf 2018), (5) Pfas en Stikstof-problematiek (vanaf 2019) (Van Os et al., 2021). De economische conjunctuur speelt overigens een rol en kan moeilijk voorspeld worden. Tijdens de Corona-crisis lag de bouw op zijn gat waardoor bezuinigd werd op personeel; dit moet opnieuw opgebouwd worden zodat de ontwikkelaars voldoende bouwcapaciteit hebben en achterstand weggewerkt kan worden.

Een voldoende woonmobiliteit wordt veelal als essentieel aanzien (Van Gompel, 2023). Met een goede doorstroming op de markt is er meer kans dat een huishoudens de gepaste woning vindt. De Vlaming wordt daarbij dikwijls als honkvast bestempeld.

Een doortastend grondbeleid dat de beschikbare bouwgronden effectief op de markt brengt is noodzakelijk om de woningbouw te stimuleren. Uit analyse in Vlaanderen blijkt het instrument van de belasting op onbebouwde percelen ook effectief te werken.

... naar een bouwturbo

Enkele voorstellen om de realisatiegraden en bouwsnelheid op te krikken:

- Breid de ‘stolp’ op de woonreservegebieden uit naar de slecht gelegen woongebieden. De meeste van deze gronden blijven immers liggen sinds de opmaak van de gewestplannen in

de jaren 1980 en zullen wellicht nooit bebouwd geraken. De druk op ander beschikbaar en beter gelegen aanbod zal toenemen. Dit speelt vooral in Vlaanderen waar een relatief grote reserve reeds bestemd is als woongebied;

- Voer een verplichte en performante activeringsheffing in op gemeentelijk niveau of op niveau van het woningmarktgebied (Vlaanderen).
- Versnel de bouw van sociale huisvesting op publieke gronden en verkort zo de wachttijsten (Vlaanderen);
- Maak woningdelen (co-housing, samenwonen, andere nieuwe woonvormen) gemakkelijker (Vlaanderen en Nederland);
- Bouw flexibiliteit in de plannen in zodat op wijzigende demografie en marktvraag kan ingespeeld worden. M.a.w. bouw voor de toekomstige woonbehoefte en op doorstroommogelijkheden. Dit zal ook de voorverkoop bij nieuwbouwprojecten kunnen versnellen. Deze vooruitziendheid zou zowel in Vlaanderen als Nederland moeten spelen, gezien de soms lange doorlooptijd van nieuwbouwprojecten.
- Breng stakeholders vroeg in het proces samen en maak richtlijnen duidelijk vanaf het begin (vooral in Nederland);
- Optimaliseer juridische procedures (onteigening, bezwaarmogelijkheden, vergunningverlening) zodat vertragingen in het bouwproces vermeden worden. Dit is vooral een issue in Nederland, maar klinkt ook in Vlaanderen alsmaar harder. De vraag is daarbij wel of nog extra tijdswinst kan behaald worden.
- Verhoog de gronduitgifte van gemeenten in Nederland; zij bezitten immers 50% van het reeds bestemde woonaanbod dat nog niet gerealiseerd is.
- Vlaanderen kan leren van de Nederland wat betreft de regionale woondeals: stem op woningmarktgebied af welke opgave inzake woningbouw gewenst is (zowel sociale huur, betaalbaar middensegment als duurdere koopwoningen), en werk hiervoor samen tussen overheden en marktpartijen.

Gebruikte data

Grootschalig referentiebestand (d.i. een digitale versie van de kadastrale percelen en de bebouwing erop). Op basis hiervan werd een selectie gemaakt van de bouwgronden.
Bron: www.geopunt.be

Ruimteboekhouding (d.i. de indeling van het grondgebied van Vlaanderen in bestemmingscategorieën, waaronder wonen). Op basis hiervan werden de zones aangeduid waarbinnen de bouwgronden geselecteerd werden. Bron: www.geopunt.be

Overzicht van de belastingen per gemeente (voor Vlaanderen op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen). Op basis hiervan werd opgelijst welke gemeente een activeringsheffing heeft in 2013 en later. Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/opcentiemen-en-aanvullende-lokale-belastingen>

Primos-prognoses (Nederland). Deze geven inzicht in de te verwachten huishoudensgroei en woningtekorten. Bron: <https://primos.datawonen.nl/>

Huishoudensvooruitzichten (Vlaanderen), Bron: www.statistiekvlaanderen.be

Vergunningen voor woningbouw (Vlaanderen). Op basis hiervan werd de bouwsnelheid berekend. Bron: <https://omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be/aanvragen>

Referenties

- Buitelaar, E., & Van Schie, M. (2018). *Bouwen niet verboden. Een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw*. <https://www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden>
- CD&V. (2024). *Woonplan*. https://afdeling.cdenv.be/cd_v_woonplan
- Decreet Woonreservegebieden (2023).
- EUROSTAT. (2024a). *Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group—EU-SILC survey* [dataset]. https://doi.org/10.2908/ILC_MDED01
- EUROSTAT. (2024b). *Share of people living in under-occupied dwellings by household type and income quintile—Total population—EU-SILC survey* [dataset]. https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO50B
- Federaal Planbureau. (2024). *Huishoudensvoorzichten 2023-2070*. https://www.plan.be/databases/data-49-nl-huishoudensvoorzichten_2023_2070
- Geuting, E., & De Leve, E. (2018). Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten (p. 30). Stec groep.
- Goossens, V. (2022). *Analyse: Vastgoedmarkt in België*. Analyse: vastgoedmarkt in België. <https://www.belfius.be/retail/nl/publicaties/actualiteit/2022-w19/analyse-vastgoed/index.aspx>
- Groenemeijer, L. (2023). *Inventarisatie plancapaciteit najaar 2023* (p. 38). ABF Research.
- Itinera. (2023). *Betaalbaar wonen in turbulente tijden*. <https://www.embuuldvlaanderen.be/publicaties/betaalbaar-wonen-in-turbulente-tijden.pdf>
- Loris, I., Cockx, K., & Brems, W. (2022). Is er nog plaats voor woonuitbreidingen? *Ruimte*, 13(52), 52-55.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Programma woningbouw*.
- Open VLD. (2024). *Woonplan*. <https://www.openvld.be/woonplan>
- Primos. (2024). *Prognose huishoudensgroei 2023-2035 (Primos)* [dataset]. <https://primos.datawonen.nl/>
- Reusens, P., Vastmans, F., & Damen, S. (2022). *The impact of changes in dwelling characteristics and housing preferences on Belgian house prices* [NBB Economic Review]. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2022/ecorevi2022_h2.pdf
- STATBEL. (2024). *Kadastrale statistiek van de gebouwen 1995-2023* [dataset]. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/gebouwenpark#figures>
- Thierie, W. (2023). *ING vastgoedstudie: Verwachte daling van de huizenprijzen met 3% in de tweede jaarhelft (Global Markets Analysis)*. <https://assets.ing.com/m/d6d5a08fe6a5787/original/Real-estate-focus-March-2023-NL.pdf>
- Van Brussel, S., Galmart, T., Terryn, E., & Deruyter, G. (2023). *Berekening van de realisatiegraden van de woongebieden in Vlaanderen: Nota trends en statistieken*. Departement Omgeving.
- Van Gompel, J. (2023). *Sociaal-demografische trends veranderen Belgische woningmarkt [KBC Economisch onderzoeksrapport]*. <https://multimediafiles.kbcgroup.eu/uploadpdf/ERR20230411N.pdf>
- Van Os, P., Hoeve, R., Bakker, W., Wittkamper, L., & Luijckx, T. (2021). *Realisatiekracht van nieuwbouw woningcorporaties* (p. 69). RIGO Research en Advies.
- Verachtert, K., Poelmans, L., Verachtert, E., & Vanderstraeten, L. (2022). *Waar woont de Vlaming in 2035?* https://archief.algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/833499/waar_woont_vlaming_in_2035.pdf
- Vooruit. (2024). *Ons plan om wonen opnieuw betaalbaar te maken*. https://nieuws.vooruit.org/ons_plan_om_wonen_opnieuw_betaalbaar_te_maken

STORM en STILTE IN DE AANPAK VAN TRANSITIES

Margo Bienstman, Helena Bieseman en Ann Pisman

Zit Vlaanderen in het oog van de storm?

Chris den Heijer, Filip Hendrickx en Kobe Tilley

Wat met het RUP in context van de Bouwshift?

Ruben Wauters

Klimaatadaptatie op private domeinen

Zit Vlaanderen in het oog van de storm?

Is de trend richting afname ruimtebeslag/verharding ingezet? Of spreken we maar over een tijdelijke stilstand?

Margo Bienstman, Helena Bieseman en Ann Pisman

De ruimtebeslag- en verhardingsstorm in Vlaanderen zijn recent gaan liggen. Het bijkomend dagelijks ruimtebeslag neemt af in lijn met Europese en Vlaamse doelstellingen. Ook de verhardingscijfers vertonen recent een stagnatie maar nog niet de beleidsmatig gewenste daling.

De klassieke Vlaamse woonwens blijft de ontwikkelingen op ongewenste plaatsen aansturen. Ondanks de vele onthardingsprojecten kent de onthardingscultuur nog geen bredere inbedding.

In 2023 is er een afkoeling binnen zowel de vastgoedmarkt als de nieuwbouwsector. De achterliggende motieven zijn niet duidelijk, maar wellicht zijn de stijgende prijzen een bepalende factor.

Het complexe plaatje van financiële, sociale en beleidsmatige contextfactoren maakt dat het verloop van de ruimtebeslag- en verhardingsstorm én de bijhorende stormschade moeilijk te voorspellen zijn.

Departement Omgeving -Vlaams Planbureau voor Omgeving

Margo.bienstman@vlaanderen.be

Helena.bieseman@vlaanderen.be

Ann.pisman@vlaanderen.be

UGent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning (AMRP)

Ann.pisman@ugent.be

Zit Vlaanderen in het oog van de storm?

Is de trend richting afname ruimtebeslag/verharding ingezet? Of spreken we maar over een tijdelijke stilstand?

Margo Bienstman, Helena Bieseman en Ann Pisman

Wie tegenwoordig de krant openslaat, vindt zich geen weg in de vele tegenstrijdige communicatie over de bouwshift, de evolutie van het ruimtebeslag en de verhardingsopgave. De recente cijfers lijken inderdaad de goede kant op te gaan, maar is het niet te vroeg om al te juichen? Verschillende partijen, zoals politici of de bouwsector, hebben er baat bij om de evoluties in een zo goed mogelijk daglicht te zetten. Anderen stellen zich kritischer op, want de periode waarin de curve zich lijkt te keren is te kort om definitief richting te geven aan de ruimtelijke toekomst van Vlaanderen.



Figuur 1. Krantenkoppen¹

De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) bevat kwantitatieve doelstellingen voor zowel ruimtebeslag als verharding (Departement Omgeving, 2018). Ruimtebeslag is het deel van de ruimte waarin de biofysische functie niet primeert. Dit omvat alle ruimte die gebruikt wordt voor nederzettingen (zoals wonen, industrie, voorzieningen, landbouwinfrastructuur, transport en recreatie). Ook parken en tuinen behoren tot het ruimtebeslag. Verharding betekent het bedekken van de bodem door een kunstmatig materiaal, waardoor de ecologische functies van de bodem (gedeeltelijk) belemmerd worden en waterinfiltratie niet meer of in mindere mate mogelijk is. Verharding valt in principe altijd binnen ruimtebeslag. De evoluties van beiden worden uitgebreid besproken in het Thematisch rapport 'Bouwshift' van het Departement Omgeving en vormen ook de basis voor deze analyse.

De weg naar geen bijkomend ruimtebeslag wordt ook beïnvloedt door keuzes op Europees niveau. De Europese Commissie (2011) stelde een 'No Net Land Take' doelstelling op tegen 2050. Dit vormde de aanleiding voor Vlaanderen om een eigen doelstelling voor het verminderen van het bijkomend ruimtebeslag op te nemen in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de Soil Monitoring Law waarin deze Europese doelstelling niet (meer) expliciet is hernomen. In eerste instantie wordt in de nieuwe wetgeving vanuit Europa voorgesteld om het bijkomende landtake in de verschillende lidstaten te gaan monitoren op een vergelijkbare manier. De definitie voor ruimtebeslag die in die wetgeving

1 (De Morgen, 2023, 2024; De Tijd, 2024; Dillen, 2023; Het Nieuwsblad, 2023; Lens, 2020; Verstuyft, 2021; Ysebaert, 2024)

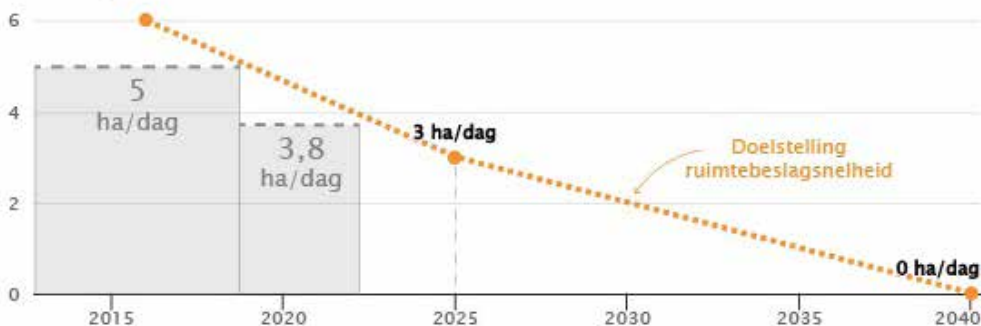
gebruikt wordt, kan ook gevolgen hebben voor het Vlaams ruimtelijk beleid (Embuild Vlaanderen, 2023).

De storm lijkt af te zwakken.

Daling van de ruimtebeslagsnelheid en ruimtebeslag per inwoner

Vlaanderen is een zeer intensief gebruikte regio, met een ruimtebeslag van 32,4%. Een hoog ruimtebeslag gaat ten koste van de open ruimte, en daarmee van de biodiversiteit en ruimtelijke veerkracht van de regio. De strategische visie van het BRV stelt dan ook dat het ruimtebeslag tegen 2040 niet meer mag toenemen.

Het afgelopen decennia (2013-2022) is het ruimtebeslag in Vlaanderen toegenomen met 15.000 ha (het resultaat van een toename van 26.00. ha en een afname van 11.000 ha). Wel zien we tussen 2019 en 2022 een daling van de ruimtebeslagsnelheid, wat het gemiddelde dagelijks netto bijkomend ruimtebeslag is voor de periode 2013-2022. Waar de ruimtebeslagsnelheid in de periode 2013-2019 gemiddeld nog 5 ha/dag bedroeg, was dat 3,8 ha/dag in 2019-2022. De resterende open ruimte wordt dus steeds trager ingenomen door menselijke activiteiten. Met deze dalende trend zit Vlaanderen op schema om zijn doelstellingen rond ruimtebeslag tegen 2040 te behalen.



Figuur 2. Ruimtebeslagsnelheid (ha/dag)

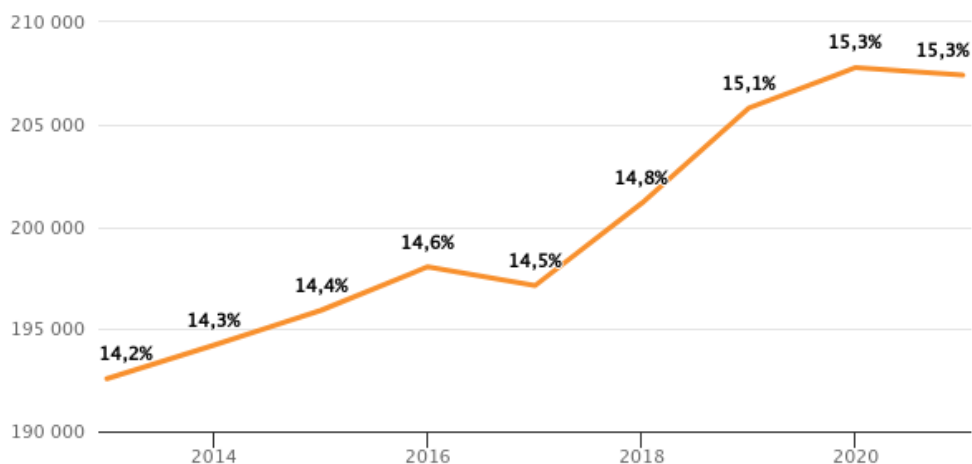
Deze daling in ruimtebeslagsnelheid is schijnbaar voldoende om ook de ruimtelijke voetafdruk naar beneden te brengen. Dit is de oppervlakte ruimtebeslag gedeeld door het aantal inwoners. In 2013 bedroeg de ruimtelijke voetafdruk 668 m²/inw, in 2019 bedroeg dit nog 664 m²/inw, en in 2022 659 m²/inw. Het aantal inwoners stijgt dus verhoudingsgewijs sneller dan het ruimtebeslag, waardoor elke Vlaming gemiddeld genomen minder ruimte inneemt. (Ter vergelijking: in Nederland is de ruimtelijke voetafdruk ongeveer 400 m²/inw, dus Vlaanderen is nog steeds verre van de beste leerling van de klas).

Stagnatie van de verhardingsgraad, maar stijging van de verhardingsvoetafdruk

Ook wat verharding betreft doet Vlaanderen het niet bijzonder goed. In 2021 was de regio voor 15,3% verhard, na een toename met 15.000 ha sinds 2013. Dat komt overeen met 10 voetbalvelden aan verharde oppervlakte per dag. Deze verhardingen kunnen zowel binnen als buiten het bestaande ruimtebeslag plaatsvinden. In tegenstelling tot het ruimtebeslag, stijgt de verhardingsgraad meer dan het inwonersaantal. De verhardingsvoetafdruk stijgt dus (van 302 m²/inw in 2013 tot 309 m²/inw in 2021).

Verharde oppervlakte

In ha (Vlaams Gewest, 2013–2021)



Figuur 3. Verharde oppervlakte (ha), Vlaams gewest, 2013-2021

De verhardingssnelheid bedraagt gemiddeld 5,1 ha/dag en is dus groter dan de ruimtebeslagnelheid (4,6 ha/dag), wat betekent dat het ruimtebeslag verder verhardt. De verhardingsgraad binnen het ruimtebeslag was in 2013 43,4% en is toegenomen tot 45,6% in 2021. In de periode 2019-2021 zien we een kentering, vanaf dan stagneert de verhardingsgraad. Deze stagnatie is ook zichtbaar in de algemene evolutie van de verharde oppervlakte.

Onverwachte en ongewenste evoluties in de open ruimte

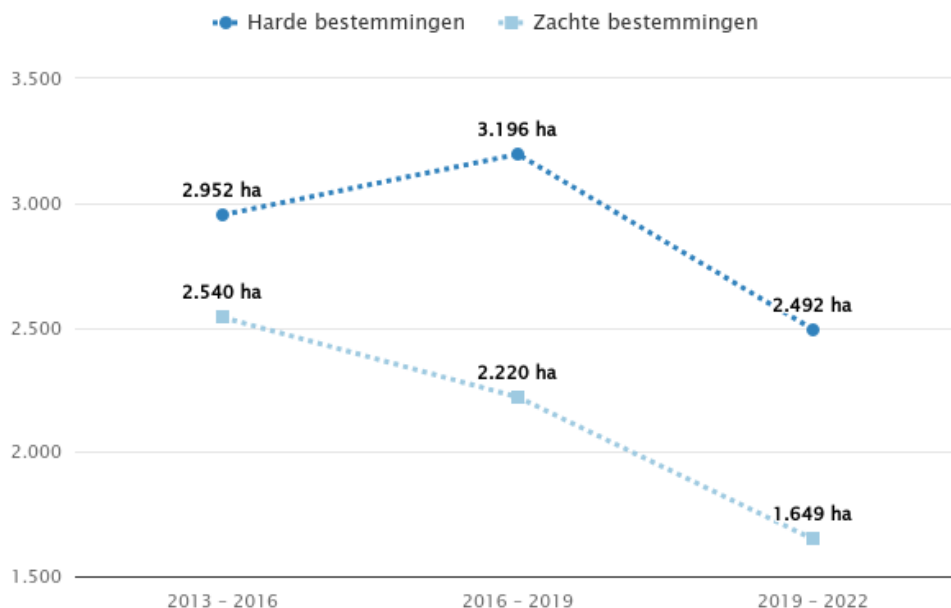
Ruimtebeslag en verharding komen zowel voor in 'harde' als in 'zachte' bestemmingen. Harde bestemmingen zijn in principe bedoeld om (grotendeels) ingenomen te worden door ruimtebeslag. Aan de andere kant zijn er zachte bestemmingen, zoals landbouw, natuurreservaten of bosgebieden, die zoveel mogelijk gevrijwaard moeten worden. Zachte bestemmingen bestaan uit openruimtebestemmingen en een aantal 'overige' bestemmingscategorieën.

Toenemend ruimtebeslag in zachte bestemmingen

Ongeveer een derde van het ruimtebeslag ligt binnen zachte bestemmingen. Tussen 2013 en 2022 was de netto toename in zachte bestemmingen 6.400 ha, bijna evenveel als de 8.600 ha in harde bestemmingen. Een deel hiervan is gekoppeld aan de agrarische infrastructuur, maar ook wonen, economie en transport vulden de zachte bestemmingen verder in. Dit duidt erop dat er in de realiteit niet zo strikt wordt omgegaan met de bestemmingen. Ook wanneer we kijken naar de relatieve evolutie van het ruimtebeslag binnen de zachte bestemmingen, zien we dat die sneller toeneemt dan het Vlaams gemiddelde (zie Tabel 1).

	Ruimtebeslag evolutie (2013-2022)	Verharding evolutie (2013-2021)	Totale oppervlakte
Vlaanderen	+ 3,5%	+ 7,7%	1.362.444 ha
Zachte bestemmingen	+ 4,9%	+ 4,9%	986.228 ha

Tabel 1. Relatieve verandering van het ruimtebeslag en de verharding in Vlaanderen en zachte bestemmingen



Figuur 4. Evolutie van het bijkomend ruimtebeslag in harde en zachte bestemmingen, 2013-2022.

Uitdaging naar ontharding blijft groot in de open ruimte

De Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bevat specifieke doelstelling voor de verharding in openruimtebestemmingen: de verhardingsgraad moet tegen 2050 met 20% teruggedrongen worden ten opzichte van 2015. In 2013 lag ongeveer een kwart (ca. 45.000 ha) van de verharding in de openruimtebestemmingen. Tussen 2013 en 2021 nam de verharde oppervlakte in de open ruimte toe met 2.250 ha. Deze stijging contrasteert met de doelstelling, die duidelijk stelt dat de verharde oppervlakte hier actief moet afnemen. Om het vooropgestelde doel te behalen, moet er meer dan 10.000 ha aan verharde oppervlakte verdwijnen in de openruimtebestemmingen tegen 2050 (volgens de toestand in 2021). Enkel een stagnatie van de verharding is dus niet voldoende hier.

Onder meer in de wetlands en in de overstromingsgevoelige gebieden zijn het ruimtebeslag én de verharding toegenomen. Deze evolutie staat in contrast met de doelstellingen voor deze wetlands, die volgen uit de nood aan een veerkrachtig waterbeheer.

Momenteel ontbreekt het inzicht waarom de ruimtebeslagnelheid al 10 jaar afneemt en de verhardingsgraad recent stabiliseert. Het zou kort door de bocht zijn om dit toe te schrijven aan het ruimtelijke beleid zonder de economische, sociale en politieke context in acht te nemen. In het volgende hoofdstuk maken we een inschatting of de trendbreuken stabiel zijn, of slechts een dip in een verder stijgende inname van Vlaanderen.

De storm lijkt af te zwakken. Zal de zon doorbreken?

Invloed van early adopters en voorbeeldprojecten?

Momenteel wordt actief ingezet op sensibilisering rond ontharding via publieksacties zoals het 'Vlaams Kampioenschap Tegelwippen'. Het creëren van bewustzijn is hierbij momenteel belangrijker dan de netto-ontharding als gevolg van het tegelwippen zelf.

Het realiseren van de bouwshift vereist eigenlijk een transitieproces, waarbij finaal de jarenlange praktijken en regimes van het bijkomend aansnijden van greenfields voor nieuwe ontwikkelingen moeten worden gewijzigd. De eerste fase van de transitie is momenteel duidelijk aan de gang. Vanuit de overheid worden heel wat initiatieven genomen voor het stimuleren en ondersteunen van voorbeeldprojecten over de bouwshift door early adopters. Het Departement Omgeving lanceert regelmatig oproepen voor het indienen van ruimtelijke projecten die de bouwshift ondersteunen. Deze oproepen aan lokale overheden, organisaties en bedrijven willen zowel bijdragen aan de beleidsontwikkeling als aan de beleidsuitvoering van de bouwshift (Endeavour, 2020). Uit een recente evaluatie van de onthardingsinstrumenten (Antea Group et al., 2023) blijkt dat op vandaag de meeste onthardingsprojecten overheidsinitiatieven zijn. Deze projecten zijn vaak quick wins, die inspirerend kunnen werken voor andere initiatieven, maar finaal nog maar een beperkte kwantitatieve impact hebben. De komende jaren zal moeten worden ingezet op een opschaling en versnelling van dit soort initiatieven.

Verskillende snelheden opmaak beleidsplannen en vergunningverlening

De opmaak van een gemeentelijk of provinciaal beleidsplan is een proces dat finaal meerdere jaren bestrijkt. Hierdoor zijn er nog niet veel gemeenten in Vlaanderen die reeds een nieuw goedgekeurd beleidsplan hebben. Vele zijn reeds in opmaak en hebben een (voor)ontwerp van nieuw beleidsplan, maar slechts 6 hebben een finaal goedgekeurd beleidsplan (Departement Omgeving, 2024). De afzwakking van het bijkomend ruimtebeslag kan dus nog niet het gevolg zijn van die nieuwe beleidsplannen. De aflevering van vergunningen gebeurt vandaag de dag in de meeste gemeenten nog op basis van ruimtelijke principes uit het verouderde gewestplan, verouderde gemeentelijke structuurplannen of RUP's. Op termijn, op het moment dat de beleidsplannen op meer plaatsen in werking zullen zijn, kan een meer doorgedreven doorwerking van de kwantitatieve doelstellingen over beperkt bijkomend ruimtebeslag en ontharding worden verwacht. In deze beleidsplannen wordt immers de visie van het beleidsplan ruimte Vlaanderen (BRV) over 'verminderen, verdichten en hergebruiken' doorvertaald naar het lagere schaalniveau. De snelheid van doorvoeren van deze principes is echter af te wachten, waarbij het BRV geen voorbeeld mag zijn. De strategische visie dateert reeds van 2018 maar de beleidskaders laten nog op zich wachten.

Daarnaast kan de vergunningverlening een politiek spel blijven en is het af te wachten in welke mate uitzonderingen en afwijkingen zullen worden toegelaten. De beleidsplannen dienen namelijk een vertaling naar beleidskaders te maken waarin de concretisering van de bouwshift moet uitgewerkt worden. Het is te zien in welke mate dit concreet zal gebeuren en in hoeverre vastgeroeste politieke connecties hier hun slag kunnen slaan (Renard et al., 2022). Bijkomend blijft de discussie over de betaalbaarheid van de planschade de gemoederen oplaaien en zullen bepaalde gemeenten een terughoudendheid aannemen ten aanzien van herbestemmingen in de nieuwe beleidsplannen.

Betaalbaarheid versus woonvoorkeuren?

De afgelopen jaren is de kostprijs van wonen aanzienlijk toegenomen. De prijzen van bouwmaterialen en grondstoffen hebben tot 2023 een flinke stijging gekend, en zijn sindsdien stabiel maar nog steeds hoog waardoor (ver)bouwen niet meteen goedkoper is geworden. De oorlog in Oekraïne en het geblokkeerde schip in het Suez-kanaal in 2021 zit hier voor iets tussen, maar ook de forse loonindexeringen de afgelopen periode waardoor de loonkost sterk is toegenomen (Departement Omgeving, 2023). Sinds vorig jaar is de gemiddelde rente op woonkredieten meer dan verdubbeld. Het is van 2014 geleden dat de woonkredieten nog zo duur waren. Banken eisen een eigen inbreng die steeds hoger wordt: vaak willen ze maar 90% van de aankoopssom lenen. Tenslotte geldt vanaf 2023 in het Vlaamse gewest een renovatieplicht voor wie een niet-energie-

zuinige woning aankoopt met EPC-waarde E of F. Zowat de helft van de huizen valt in deze categorie. Als nieuwe eigenaar ben je verplicht om binnen de vijf jaar die score terug te brengen tot minimum een D-label. Die kosten lopen al snel op tot 50.000euro en meer (Lammar, 2023).

Maar het vrijstaand huis met tuin blijft nog altijd populair omdat het nu eenmaal een hoge woonkwaliteit heeft, zegt architect en stedenbouwkundige Peggy Totté (Lammar, 2023). Ook de rust van een verkeering spreekt veel mensen aan. De grote uitdaging voor de toekomst is om fijne woonbuurten te maken waarin we op een aangename manier kleiner en dichter bij elkaar kunnen wonen. Ook appartementen hebben nood aan een fijne buitenruimte. Die private buitenruimte kan gecompenseerd worden door een grotere gedeelde tuin in het binnengebied van een bouwproject of woonblok en aangevuld met meer kwalitatieve, publieke buitenruimte zoals publieke parken en buurtspeeltuinen en straten met voldoende bomen en bankjes.

Afkoeling vastgoedmarkt en nieuwbouwsector in 2023?

Als we de verleende vergunningen in het omgevingsloket tussen 2013-2022 analyseren, enkel voor Vlaanderen, dan blijkt dat het aantal vergunde woningen voor residentiële nieuwbouw in de laatste 5 jaar gestegen was van circa 185.000 (2013-2017) naar circa 220.000 (2018-2022). Frappant is dat in Vlaanderen vooral het aantal gebouwen met één woongelegenheid toenam (van 73.000 naar 95.000). Toch worden er over de hele periode bekeken (2013-2022) jaarlijks meer flats/meergezinswoningen vergund dan gebouwen met één woongelegenheid (Departement Omgeving, 2023). Ook in België zijn er sinds 2023 meer nieuwe flats vergund dan eengezinswoningen (Statbel, 2024).

Opvallend is dat globaal het aantal bouwvergunningen voor nieuwe residentiële gebouwen in 2023 fors gedaald is tot 25.477 bouwvergunningen (Statbel, 2024). De daling deed zich in de drie gewesten voor. Daarnaast is in 2023 de vastgoedmarkt beduidend afgekoeld. Dit leren we uit de notarisbarometer (Notaris.be, 2023). Het aantal verkopen nam met 15% af ten opzichte van het jaar ervoor (2022).

De storm lijkt af te zwakken. Zal de zon doorbreken voor er te veel stormschade is?

Grote oppervlaktes aan verharding en ruimtebeslag leiden onder andere tot overstromingen, hittestress, minder waterberging, een verlies aan (bodem)biodiversiteit en gebrek aan ruimte voor voedselproductie. Het is noodzakelijk om niet alleen in te zetten op een vermindering van het ruimtebeslag en de verharde oppervlakte in Vlaanderen, maar ook strategisch in te zetten op gebieden gevoelig voor wateroverlast of hitte-eiland effecten. Hoewel de trend voor ruimtebeslag de goede richting op lijkt te gaan, en ook de snelheid aan verharding langzaamaan afneemt, valt deze afname niet per se in de meest geschikte gebieden. De huidige quick wins focussen niet op doordachte onthardingsprojecten in (water)gevoelige gebieden. De nood aan een significante trendbreuk in de zachte bestemmingen, openruimtegebieden en wetlands, blijft voorlopig op zich wachten en brengt zo een gezonde leefomgeving voor Vlaanderen in het gedrang.

De rol van early adaptors is belangrijk en is een goede opzet, maar een opschaling zal nodig zijn om voldoende impact te creëren. De vele (onthardings)projecten moeten nog een doorvertaling vinden naar het brede bewustzijn bij de burgers, en dan voornamelijk naar zij die een vergunning aanvragen en hun bouwplannen wijzigen in functie van het grotere doel van de bouwshift. De quick-win onthardingsprojecten primeren momenteel nog te veel om te kunnen concluderen dat deze een significante impact op de verhardings- en ruimtebeslagcijfers zullen hebben in de toekomst.

Enkel wanneer deze voorbeelden van initiatieven een effectieve plaats krijgen in de nieuwe beleidsplannen of beleidskaders én als er ook effectieve wijzigingen zijn in bestemmingsplannen waardoor het aandeel aan harde bestemmingen afneemt, en dit in combinatie met doorwerking ervan in de vergunnings- en handhavingspraktijk, kunnen structurele veranderingen in afname van ruimtebeslag en verharding verwacht worden. Finaal moeten deze visies ook gedragen en geconcretiseerd worden door de inwoners en aanvragers.

De evolutie van het ruimtebeslag en van de verharding in Vlaanderen is namelijk sterk afhankelijk van de woonwensen van de burgers. De shift zal er pas komen vanuit een besef dat we anders moeten gaan bouwen en wonen willen we de gevolgen van bijvoorbeeld de opwarming van de aarde beter kunnen opvangen. We kunnen al een eerst voorzichtige afname van het gemiddeld ruimtebeslag per inwoner constateren, maar hierbij dient de vraag gesteld of dit komt vanuit overtuiging of vanuit noodzaak. De betaalbaarheid duwt momenteel vele nieuwe eigenaars of huurders richting kleinere woningen waardoor deze shift mogelijks niet duurzaam is maar louter prijsafhankelijk.

Het afkoelen van de vastgoedmarkt samen met de daling van het aantal vergunningaanvragen het voorbije jaar is veelbelovend richting het behalen van de doelstellingen uit de Strategische Visie van het BRV. De cijfers voor ruimtebeslag en verharding zullen mogelijks nog verder afzakken door de vertraging van de vastgoedmarkt én de nieuwbouwsector. Maar ook hier spelen de huidige prijzen en loonkosten in de bouwsector een belangrijke rol en is het af te wachten in welke mate deze trend zich zal verder zetten.

Uit de analyse blijkt dat de storm van bijkomend ruimtebeslag en verharding in Vlaanderen recentelijk gaan liggen is, maar om te voorspellen of de zon ook effectief zal doorbreken en de hemel zal opklaren, is het nog te vroeg. Gezien de afhankelijkheid van brede socio-economische factoren, die momenteel samengaan met succesvolle sensibiliseringsprojecten, kan een tijdelijke afzakking ook snel terug omkeren in een (zware) storm. Zullen de burgers hun woonwensen aanpassen indien de socio-economische situatie opnieuw gunstig is? Indien dit niet gebeurt bevinden we ons slechts tijdelijk in het oog van de storm en kan de stormschade nog verder oplopen.

Referenties

- Antea Group, Vito Nexus, & GSJ Advocaten. (2023). *Overzicht en evaluatie van de inzet van bestaand instrumentarium inzake ontharding*. Departement Omgeving.
- De Morgen. (2023, december 2). Bouwshift lokt bouwwoede uit op platteland. *De Morgen*. <https://www.demorgen.be/snelnieuws/bouwshift-lokt-bouwwoede-uit-op-platteland-beb19f19/>
- De Morgen. (2024, januari 11). Vlaanderen wil 167 extra speelplaatsen ontharden en vergroenen: Bekijk hier om welke scholen het gaat. *De Morgen*. <https://www.demorgen.be/snelnieuws/vlaanderen-wil-167-extra-speelplaatsen-ontharden-en-vergroenen-bekijk-hier-om-welke-scholen-het-gaat-b9d56ffb/>
- De Tijd. (2024, januari 5). Gemeenten laten bouwen in overstromingsgevoelig gebied vaak te snel toe. *De Tijd*. https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/gemeenten-laten-bouwen-in-overstromingsgevoelig-gebied-vaak-te-snel-toe/10517136.html?_sp_ses=ddafcd4f-05dc-4a23-9a81-9e65c64c0656
- Departement Omgeving. (2018). *Geïllustreerde versie Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Departement Omgeving.
- Departement Omgeving. (2023). *Ruimtebeslag. Evoluties 2013-2022 in Vlaanderen*. (1; Briefings Omgevingsrapportage). https://archieff.algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/977607/briefing_ruimtebeslag.pdf

- Departement Omgeving. (2024). *Lokale ruimtelijke beleidsplannen*. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/ruimtelijk-beleid/lokale-ruimtelijke-beleidsplanning>
- Dillen, M. (2023, november 16). 'Berg alle doemscenari's over bouwshift op: Vlaanderen sprong nooit zuiniger om met ruimtebeslag'. *Knack*. <https://www.knack.be/nieuws/belgie/berg-alles-doemscenarios-over-bouwshift-op-vlaanderen-sprong-nooit-zuiniger-om-met-ruimtebeslag/>
- Embuild Vlaanderen. (2023, augustus 7). *Binnenkort vermindert ruimtebeslag in Vlaanderen met 150.000 ha*. <https://www.embuildvlaanderen.be/press-room/binnenkort-vermindert-ruimtebeslag-in-vlaanderen-met-150.000-ha/>
- Endeavour. (2020). *Vlaamse ruimtelijke calls. Expertennota in opdracht van het Departement Omgeving*. Departement Omgeving. <https://endeavours.eu/project/study-flemish-calls>
- Europese Commissie. (2011). COM(2011) 571—Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa.
- Het Nieuwsblad. (2023, oktober 19). Extra ruimtebeslag daalde voorbij drie jaar met een kwart in Vlaanderen. *Het Nieuwsblad*. https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20231019_91457846
- Lammar, L. (2023, maart). Hallo, met het huis van de toekomst. *Libelle*, 72-77.
- Lens, M. (2020, september 27). Heusden-Zolder gaat ontharden: Twee voetbalvelden minder beton. *VRT.NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/09/27/twee-voetbalvelden-minder-beton-in-heusden-zolder/>
- Notaris.be. (2023). *Notarisbarometer vastgoed*. <https://www.notaris.be/nieuws-pers/notarisbarometer>
- Renard, P., Coppens, T., & Vloebergh, G. (2022). *Met voorbedachten rade: De sluipmoord op de open ruimte*. Terra - Lannoo, Uitgeverij.
- Statbel. (2024, maart 29). *Bouwvergunningen*. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/bouwvergunningen>
- Verstuyft, A. (2021, mei 5). Mechelen zet speciaal onthardingsteam in: 'We willen van de Mechelse grond weer een spons maken'. *VRT.NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/05/05/onthardingsteam-mechelen/>
- Ysebaert, T. (2024, februari 29). Vlaanderen verhardt verder (terwijl we net hectaren moeten opbreken). *De Standaard*. https://www.standaard.be/cnt/dmf20240228_97811109

Wat met het RUP in context van de Bouwshift?

Scenario's om de stilte te doorbreken

Chris den Heijer, Filip Hendrickx en Kobe Tilley

- De gewestplannen zijn gedateerd, maar ook de bestemmingsplanning als planologisch instrument staat onder druk.
- We moeten durven nadenken over nieuwe richtingen in het ruimtelijk beleid en niet langer 'op z'n Vlaams' koterijen aan de wetgeving blijven bijbouwen.
- Denken in scenario's kan helpen om van de platgelopen paden te treden en na te denken over wat misschien (n)ooit kan komen.

Wat met het RUP in context van de Bouwshift?

Scenario's om de stilte te doorbreken.

Chris den Heijer, Filip Hendrickx en Kobe Tilley

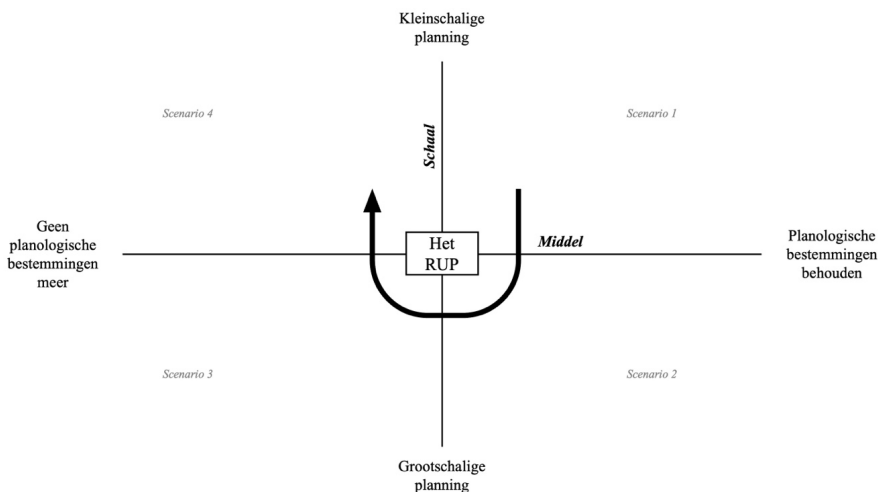
Inleiding & scenario 1: business as usual

De beruchte gewestplannen van de jaren '70 hebben Vlaanderen in een mal gehamerd om woongebied en agrarische ruimte te bestendigen. Vandaag wordt planning hoofdzakelijk ingezet om diezelfde gewestplannen te wijzigen; om te veranderen of om te bestendigen wat decennialang als fundamenteel recht beschouwd werd.

Vooral het "RUP" doet daarbij zijn dienst. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn bestemmingsplannen die meestal op lokaal niveau worden ingezet om een nieuwe koers planologisch te verankeren. Maar het wijzigen van de 'eeuwigdurende' bestemming van het gewestplan brengt dat instrument in een woelig juridisch water. Om tot een gemotiveerd en gedegen uitvoeringsplan te komen, ben je best voorbereid om door een zwaar besluitvormingsproces te ploeteren.

Vlaamse beleidsmakers excelleren namelijk in bestuurlijke loodgieterij. Ze verzinnen al snel uitzonderingen die de starheid van bestemmingen omzeilen. Het resultaat is een versnelling van de ruimtelijke wanorde en een 'juridisering' van ruimtelijke planning. Juridische arresten voeden de koudwatervrees voor innovatieve invullingen van het ruimtelijk uitvoeringsplan, of nieuwe instrumenten die de vastgeroeste mal proberen te breken.

De ongelijke inkleuring van de gewestplannen is niet enkel een symptoom van de ruimtelijke wanorde, maar vormt ook de grootste barrière om dit beleid te keren. Dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen niet zijn opgewassen om die barrière tijdig te breken, kan afgeleid worden uit de decretale ingrepen die de Vlaamse Regering invoert om, bijvoorbeeld, de meest kwetsbare watergevoelige openruimtegebieden bouwvrij te houden.



Figuur 1. De toekomst van het RUP wordt besproken in vier scenario's die worden gevormd door de assen 'schaal' en 'middel'. Over kleinschalige planning tot het uitroepen van het failliet van de bestemmingsplanning.

Drie nieuwe scenario's

Om het tij te keren, dachten wij, dagdromende jonge planners, na over hoe het anders kan. We werpen drie alternatieve scenario's op over hoe het verder moet met het begrip van het bestemmingsplan in Vlaanderen.

Scenario 2: mal-contramal planning

Met de komst van ruimtelijke beleidsplannen in Vlaanderen, als opvolger voor de ruimtelijke structuurplannen, is het concept van de bebouwde ruimte versus de onbebouwde ruimte sterk naar de voorgrond getreden. Vlaamse beleidsdoelstellingen zijn hoofdzakelijk gericht op geen netto bijkomende ruimtebeslag, het vrijwaren van de onbebouwde ruimte. Om die doelstelling te halen, moet natuurlijk ook eerst helder gemaakt worden wat die onbebouwde ruimte is en waar die vandaag en morgen zal liggen. Dit leidt tot het categoriek opdelen van een gebied in een mal en contramal, de onbebouwde versus de bebouwde ruimte, hard versus zacht. Die tweedeling heeft het voordeel van de helderheid en laat toe om in één oogopslag en op grote schaal de krachtlijnen van een gebiedsvisie vast te leggen.

Indien we deze werkwijze zouden doortrekken naar uitvoerende bestemmingsplannen, kom je mogelijk naar een sterk vereenvoudigde gebiedscategorisering die toelaat om zeer snel en op grote schaal bestemmingswijzigingen door te voeren. In een eerste fase dient de onderliggende nuance van de gewestplannen nog niet te verdwijnen, zolang er geen tegenstrijdigheid is. Het is immers zinvol om bijvoorbeeld natuurgebied van landbouwgebied te scheiden, de focus ligt eerst op het schrappen van het overmatig aanbod van de 'harde' bestemmingen. Dit zet versneld een rem op het bijkomend aansnijden van de open ruimte, zeker wanneer dit gepaard gaat met het beperken van de zonevreemde basisrechten en het afschaffen van de decretale afwijkingsbepalingen en zonevreemde functiewijzigingen.

In een tweede fase kan in meer sereniteit gewerkt worden aan een nieuw gewestelijk dekkingsplan dat vertrekt vanuit regionale visies op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Hier komt weer de nuance van diverse gebiedscategorieën aan bod, nadat in de eerste fase de grootste financiële en politieke uitdagingen uit de weg zijn.

De veranderlijkheid van ruimtelijke behoeften en eisen leert dat periodieke herzieningen van onze bestemmingsplannen noodzakelijk zijn. Voor gebiedsdekkende bestemmingsplannen is het mogelijk enkel behapbaar op regionale schaal met een getrapte aanpak.

Scenario 3: uitvoeringsgerichte regiovisies

Voor het voeren van een sterk klimaat- en omgevingsbeleid biedt een regionale aanpak een belangrijk schaalvoordeel. Met een uitvoeringsgericht regionaal omgevingsbeleid verdwijnt de versplintering teweeggebracht door de gewestplannen, de kakofonie van gemeentelijke ruimtelijke structuur- en beleidsplannen en de fijnmazigheid van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het ruimtelijk beleid in onze kleine regio wordt zo niet langer een gemeentelijke bevoegdheid, maar het wordt ondergebracht binnen de referentieregio's. Op Vlaams niveau wordt de hoofdstructuur in drie categorieën vastgelegd: landbouw, natuur en ruimtebeslag. Deze structuur vormde de basis voor de regionale omgevingsvisies: bindende visieplannen die op basis van de milieugebruiksruimte hebben bepaald wat waar nog mogelijk is. Bij het vastleggen van deze visies hebben de regio's de detailleringen en vele gebiedscategorieën die in de gewestplannen en de

RUP's van toepassing waren achterwege gelaten. Grotendeels een vereenvoudiging, maar deze ging vooral gepaard met een versterking van het uitvoeringsgericht instrumentarium.

Het ruimtelijk beleid is niet langer enkel gericht op het creëren van juridische mogelijkheden en juridische zekerheid. Het is de uitvoering van beleid en het versterken van de omgeving die centraal komt te staan, want beschermde natuur op papier an sich maakt onze omgeving niet meteen veerkrachtiger.

Scenario 4: wijzen de buren de weg?

Misschien is het ook tijd om de blik te richten op onze buurlanden. In Nederland wordt uitgekeken naar de Omgevingswet, die een uitnodigingsplanologie onder de arm neemt. Flexibiliteit via plannen zonder vastomlijnd eindbeeld en vooral een dialoog met de private sector krijgen daar de voorkeur boven opgelegde bestemmingsplannen. Ook aan de andere kant van het kanaal wordt op vergelijkbare wijze gewerkt. Het Engelse systeem wordt vaak omschreven als "development led". Dit betekent geen allesomvattende landgebruikskaarten zoals het gewestplan in Vlaanderen, maar eerder een focus op visie en lokale discretie, en sterke tradities van onderhandelingen met private partijen.

Zulke systemen betekenen niet meteen dat alle regels overboord moeten worden gegooid. Het impliceert eerder dat we komaf maken met een type gewestplan, en lokale overheden in staat stellen hun eigen benaderingen te ontwikkelen. Het RUP moet daarin niet verdwijnen, maar verandert van rol. In veel steden lijkt de praktijk sowieso al aan te sluiten bij een ontwikkelingsgericht systeem. RUP's worden vaak gezien als administratieve lasten die we liever vermijden en pas gebruiken wanneer strikt onontkoombaar. Daarnaast; afwijken van het gewestplan is mogelijk, maar alleen als het RUP ook voldoet aan de beleidskeuzes uit de structuurplannen. Als ook die plannen verouderd zijn, is het niet verrassend dat gemeenten afzien van een proactief bestemmingsbeleid.

Dit alles verandert wanneer we de opgelegde bestemmingen en bureaucratie van bovenaf elimineren. Als we de eisen en lasten rond de opstelling van plannen beperken en het RUP zien als een organisch gevormd gebiedsbeleid in samenspraak met sleutelspelers, dan bestaat de kans dat gemeenten het RUP op een visionaire manier willen inzetten. Dit leidt tot twee vliegen in één klap: het beleid wordt het RUP, en het RUP wordt in feite het beleid. Binnen de lokale bouwshift is het RUP dan een onderhandelingsplatform waarbij gemeenten met alle belanghebbenden aan tafel gaan, hen zelf laten bijdragen aan de plannen, en tot een akkoord komen. Als de omstandigheden veranderen, kunnen de partijen opnieuw aan tafel gaan. Hierbij kan ook meteen het kostenplaatje worden verdeeld: laat de ontwikkelaars betalen voor de bescherming van gebieden waar zij zelf aangeven geen interesse in te hebben.

Nabeschuwing

Dat de Vlaamse omgeving in 2040 klimaatveerkrachtig is nemen we ter afsluiting maar als veronderstelling. Want zonder hoop, ook geen planning. De weg die we vanaf hier afleggen zullen we in 2040 kunnen overschouwen. Met onze scenario's willen we die route openbreken, zoals het vaak gezegd wordt: 'van de platgelopen paden treden'. Als planners moeten we kritisch durven zijn, maar bovenal vindingrijk en durven nadenken over wat misschien (n)ooit kan komen.

Klimaatadaptatie op private domeinen

Een verhaal van snel willen, maar traag kunnen

Ruben Wauters

Private domeinen vormen een blinde vlek binnen het klimaatadaptatiebeleid in zowel Nederland als Vlaanderen. Het is belangrijk systemische weeffouten te verkennen om vanuit te leren lessen het speelveld te wijzigen.

Klimaatadaptatie is urgent. De casus 'klimaatadaptatie op private domeinen' toont evenwel aan dat we als omgevingsprofessionals soms even rust moeten inbouwen om gedragen en vernieuwende oplossingen uit te werken.

Samenwerking vormt de sleutel voor een gebiedsgerichte aanpak bij klimaatadaptatie op private domeinen. Het is een proces van lange adem, maar met een verrijkende en duurzame impact.

Klimaatadaptatie op private domeinen

Een verhaal van snel willen, maar traag kunnen.

Ruben Wauters

Klimaatadaptatiebeleid in de lage landen schakelt een versnelling hoger

Het klimaat verandert snel. Sinds het begin van de 20e eeuw is de aarde opgewarmd, wat heeft geleid tot meer extreme weersverschijnselen en een stijging van de zeespiegel. In zowel Vlaanderen als Nederland worden deze effecten steeds duidelijker zichtbaar. Hittegolven, stormen, overstromingen en droogte komen steeds vaker en heftiger voor. Deze gebeurtenissen vormen een directe bedreiging voor de menselijke veiligheid en gezondheid, onze infrastructuur, landbouw en natuurlijke ecosystemen (EEA, 2024). Om ons hiertegen te beschermen, moeten we onze leefomgeving aanpassen en klimaatbestendig maken, en dit in een versneld tempo.

Zowel in Nederland als in Vlaanderen staat klimaatadaptatie hoog op de agenda, en wordt duidelijk een versnelling hoger geschakeld om klaar te staan voor de huidige en toekomstige uitdagingen. Nederland hanteert een uitgebreide aanpak voor klimaatadaptatie via de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) en het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Sinds 2016 vormt de NAS de overkoepelende nationale visie dat klimaatrisico's identificeert en een strategie bevat om elke sector klimaatbestendig te maken (IenM, 2016). In 2023 werd het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) gelanceerd om de uitvoering van de NAS te evalueren en versnellen (IenW et al., 2023). Het DPRA, onderdeel van het nationale Deltaprogramma, richt zich op het creëren van een klimaatbestendig Nederland, met specifieke aandacht voor toenemende hitte, droogte, hevige neerslag en overstromingen (IenW et al., 2023). Deze programma's tonen de vastberadenheid van Nederland om proactief om te gaan met de uitdagingen van klimaatverandering en benadrukken het belang van een gecoördineerde en integrale aanpak op nationaal niveau. Ook in Vlaanderen staat klimaatadaptatie hoog op de agenda. Met het Vlaams Klimaatadaptatieplan (VAP) schakelt Vlaanderen sinds 2023 een versnelling hoger (VO, 2023). Voortbouwend op het bestaande Vlaams Adaptatieplan van 2013, neemt Vlaanderen concrete stappen om zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering (VO, 2013). Het plan richt zowel op acties nu als op de lange termijn.

Snelst, sneller, snel

Het klimaatadaptatiebeleid in de Lage Landen schakelt duidelijk een paar versnellingen hoger, maar kunnen alle tandwielen in het radarwerk deze versnelling bijhouden?

Snelst – De meest opvallende versnelling is de vergroening van de publieke ruimte in de bebouwde omgeving. Met behulp van nature-based solutions en technologische innovatie vormt men betonsteden om tot sponssteden, hitte-eilanden veranderen in groenblauwe netwerken, publieke open ruimte wordt voorzien van water- en natuurbeheersplannen, transportinfrastructuur wordt gevrijwaard van overstromingsgevaar, ... (VO, 2023; IenW et al., 2023).

Sneller – Het klimaatadaptatiebeleid richt zich ook op het raakvlak tussen de publieke en private ruimte. De transitie van landbouwsystemen en bedrijven verloopt trager maar ook hier is een versnelling ingezet. Klimaatrobuuste landbouw is een van de speerpunten van het Gemeenschap-pelijk Landbouwbeleid (GLB) en vindt ook zijn doorwerking in Vlaanderen en Nederland (EC, 2022).

Zo wordt er sterk ingezet rond belangrijke pijlers zoals water, bodem, biodiversiteit, teeltsystemen, ... Via concrete initiatieven zoals beheersovereenkomsten tussen terreinorganisaties en landbouwers, dragen landbouwgebieden bij een biodiverse en dus robuuste omgeving. Bedrijven worden ook mee ingeschakeld via het ontharden en vergroenen van bedrijventerrein in de transitie naar een klimaatbestendige leefomgeving (VO, 2023; IenW et al., 2023).

Snel – De particuliere private ruimte krijgt ook aandacht in het klimaatadaptatiebeleid van de Lage Landen. Klimaatbestendig bouwen speelt een cruciale rol bij het beschermen van onze woningen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Door o.a. de hemelwaterverordening in Vlaanderen worden er grote stappen vooruit gezet via bouwtechnische (bv. regenwatercaptatie) en natuur-gebaseerde oplossingen (bv. groendaken) (VO, 2023; IenW et al., 2023). Ook tuinen worden betrokken via draagvlakversterkende programma's (Green Deal Natuurlijke Tuinen in Vlaanderen¹ of Nederlands Kampioenschap Tegelwippen²), financieringsprogramma's (Groenesubsidiewijzer in Nederland³) en ondersteunende tools (groenblauwpeil in Vlaanderen⁴). Via klimaatadaptatieve maatregelen zoals ontharding, vergroening, waterretentie & -infiltratie, ... worden private eigenaars aangemoedigd om bij te dragen aan een klimaatrobuuste omgeving. Ondanks deze initiatieven verloopt de transitie naar klimaatbestendigheid op particulier terrein trager dan in de publieke ruimte. Dit werd onder meer opgemerkt in het NUPKA, waar een van de vijf topprioriteiten het toegankelijker, inclusiever en toepasbaarder maken van klimaatadaptatiekennis en -maatregelen voor inwoners is. Men benadrukt: *"Dit (klimaatadaptatie) is niet alleen een publieke opgave, er dient ook actief te worden samengewerkt met marktpartijen en inwoners."* (IenW et al., 2023).

Het potentieel van landgoederen

De focus van deze paper ligt op klimaatadaptatie op landgoederen, een aspect dat momenteel sterk onderbelicht blijft in het bredere kader van het klimaatadaptatiebeleid van de Lage Landen. Hoewel er steeds meer aandacht is voor klimaatadaptatie op private eigendommen, van het vergroenen van tuinen tot klimaatbestendig bouwen, blijven landgoederen vaak buiten beschouwing. Dit is opmerkelijk gezien de aanzienlijke omvang van landgoederen in zowel Nederland als Vlaanderen, en hun potentiële rol in de strijd tegen de gevolgen van klimaatverandering. Door specifiek te kijken naar de kansen en uitdagingen op landgoederen, hopen we een beter begrip te krijgen van hoe deze unieke landschappen kunnen bijdragen aan een effectieve en geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak. In het kader van deze paper heb ik gesprekken gevoerd met de Nederlandse Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en Landelijk Vlaanderen (LV), die een diepgaand begrip hebben van dit onderwerp en de vinger aan de pols hebben bij private eigenaars (FPG & LV, 2024).

Wat is een landgoed?

Een landgoed omvat meer dan alleen een woonfunctie, het is een domein dat diverse elementen integreert tot een multifunctioneel geheel. Fundamenteel is de aanwezigheid van een woning met omliggende tuinen of park. Naast residentieel gebruik hebben landgoederen ook economische pijlers, zoals landbouw- en bosgebieden, die bijdragen aan het in stand houden van het landgoed. Sommige landgoederen leggen meer nadruk op landbouwactiviteiten, terwijl andere zich juist

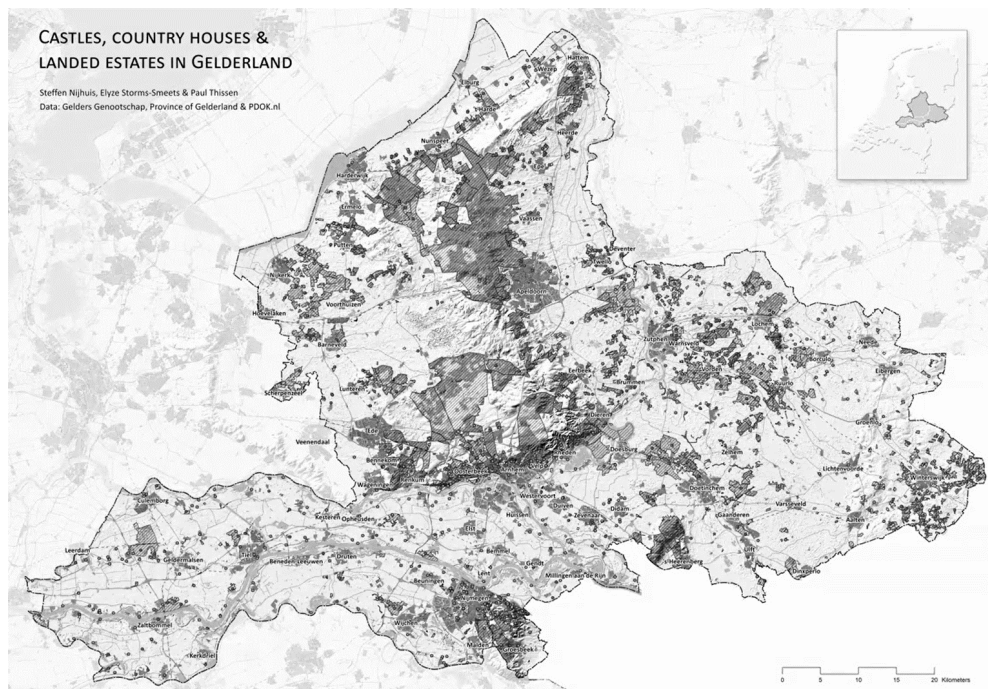
-
- 1 Green Deal Natuurlijke tuinen: www.omgeving.vlaanderen.be/nl/008-green-deal-natuurlijke-tuinen
 - 2 Nederlands Kampioenschap Tegelwippen: www.nk-tegelwippen.nl
 - 3 Groenesubsidiewijzer: www.groenesubsidiewijzer.nl
 - 4 Groenblauwpeil: www.groenblauwpeil.be

richten op bosbouw of natuurbehoud. Ook hebben ze vaak een sterke link met het verleden en dragen ze historisch, culturele en sociale waarden van de streek mee uit. Dit alles komt samen in een verdienmodel met verschillende inkomstenbronnen. Dit verdienmodel dient niet alleen voor het onderhoud van de familie die er woont, maar ook voor het beheer van het gehele domein. Kortom, landgoederen zijn essentieel in ons landschap vanwege hun culturele, ecologische en economische waarde. Ze vormen een weefsel waarin de verschillende componenten elkaar versterken, wat resulteert in een geheel dat meer is dan de som der delen (FPG & LV, 2024).

Het voorkomen van landgoederen in de lage landen

In Nederland vertegenwoordigt de FPG een aanzienlijk aantal landgoederen, met zo'n 1600 leden, bestaande uit families, organisaties, verenigingen, stichtingen, pensioenfondsen en kerken. Deze leden bezitten gezamenlijk ongeveer 200.000 hectare aan individueel eigendom, waarvan de helft bestaat uit natuurgebieden en de andere helft uit landbouwgrond. Het is echter zo dat niet alle grondeigenaren zijn aangesloten bij de FPG, waar men schat dat het effectieve oppervlak aan landgoederen in Nederland nog eens 2-3 keer groter zou kunnen zijn, met hoogstwaarschijnlijk een analoge landgebruiksverhouding. In Vlaanderen wordt geschat dat er ongeveer 650.000 hectare aan open ruimte is, bestaande uit landbouwgrond, natuurlijke gebieden en bossen. Ongeveer 50.000 hectare hiervan is aangesloten bij LV als private grondeigenaars met landgoederen. Ook hier ligt het effectieve oppervlakte landgoederen waarschijnlijk een stuk hoger (FPG & LV, 2024).

Landgoederen beslaan een aanzienlijk deel van de open ruimte in zowel Nederland als Vlaanderen, waardoor ze een onmiskenbare rol spelen in het klimaatadaptatievraagstuk. Met hun uitgestrekte gebieden, variërend van natuurlijke landschappen tot landbouwgronden, hebben landgoederen het potentieel om bestaande groene en blauwe netwerken in de open ruimte te versterken. Onderstaande figuur geeft de landgoederen weer in de provincie Gelderland (Nederland) waar



Landgoederen in de provincie Gelderland, Nederland (Nijhuis et al., 2021)

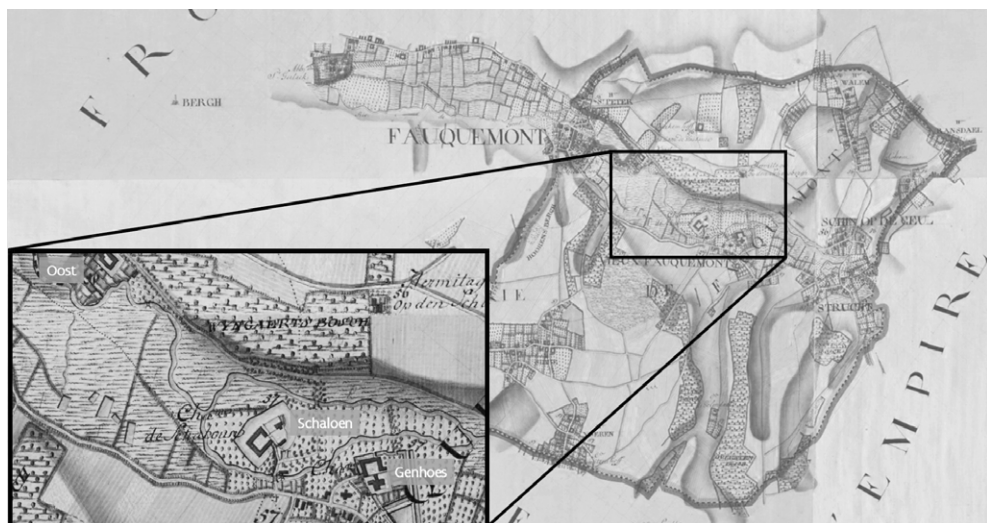
planning 2024

- 1. De filosofie van het rentmeesterschap** – Landgoedeigenaars belichamen een filosofie van rentmeesterschap, waarbij zij zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid om het landgoed te beheren en te behouden voor toekomstige generaties. Deze benadering van duurzaam beheer is diep geworteld en wordt van generatie op generatie doorgegeven. Kenmerkend is hun vermogen om multidisciplinair te denken in het grotere geheel, zowel binnen de grenzen van het landgoed als in interactie met de wereld buiten. Landgoedeigenaars kunnen ook worden beschouwd als transitie-experts, omdat ze zich doorheen de tijd voortdurend hebben moeten heruitvinden om zich aan te passen aan een steeds veranderende wereld. De diepgewortelde verbintenis met het landgoed en de sterke motivatie om het in een betere staat achter te laten, vormen een sterke drijfveer om actie te ondernemen. Deze bereidheid in de klimaatadaptatietransitie is sterk merkbaar onder de leden van zowel de FPG als LV, zo blijkt uit een uitgebreid onderzoek naar bewustzijn en bereidheid van klimaatadaptatie (BPG, 2019).
- 2. Eendracht maakt macht** – Landgoederen kenmerken zich door hun omvang en de verscheidenheid aan functies die ze herbergen, vaak bestaande uit grote aaneengesloten gebieden met divers landgebruik. Het samenwerken met slechts enkele eigenaren resulteert snel in grote oppervlaktes en biedt een unieke mogelijkheid voor eendrachtige besluitvorming en actie. Met relatief weinig overleg kunnen deze eigenaren consensus bereiken over klimaatadaptatieve maatregelen, zoals het gezamenlijk vasthouden van water, waardoor een aanzienlijke impact kan worden gerealiseerd. Bovendien maakt de grootte en multifunctionaliteit van één landgoed het mogelijk om individuele percelen minder nadrukkelijk te benaderen en meer te kijken naar het geheel. Hierdoor kunnen maatregelen op één locatie gecompenseerd worden door aanpassingen elders binnen het landgoed, analoog aan het landschapsconcept 'land sparing'. Bijvoorbeeld, het vernatten van bepaalde gebieden kan de waarde van deze percelen verlagen, terwijl andere gebieden worden gevrijwaard van overstromingen en juist een verbeterde functie krijgen, zoals versterkt toerisme of productievere bosbouw, waardoor ze meer waarde krijgen. Deze benadering wordt vergemakkelijkt doordat slechts één eigenaar het grotere plaatje overziet en bereid is om op het niveau van het hele landgoed te handelen, iets wat moeilijker is in gebieden met verschillende eigenaren en kleine percelen. Landgoederen bieden dus unieke kansen voor gezamenlijke actie en een gecoördineerde aanpak van klimaatadaptatie.

3. **De schakel tussen open- en bebouwde ruimte** – Landgoederen vervullen een cruciale rol als schakel tussen open- en bebouwde ruimte, vaak gelegen in overgangsgebieden tussen natuur/landbouw en dorpskernen. Hierdoor bevinden ze zich op een sleutelpositie in het landschap. Landgoederen kunnen bepaalde overlasten wegnemen van omliggende steden en gemeenten waar daar geen ruimte voor is. Zo kunnen ze bijvoorbeeld regenwater opvangen in hun grachten en visvijvers, waardoor ze dienen als koeltebronnen tijdens warme periodes. Bovendien bieden ze nabijheid van groene infrastructuur voor dorpskernen, waar inwoners kunnen genieten van een groene omgeving. Landgoederen kunnen fungeren als koeltenetten, infiltratienetten of recreatienetten, waarbij ze verschillende diensten leveren aan omliggende steden en gemeenten.
4. **Een historische blauwdruk** – Helmut Kohl stelde: “Als je het verleden niet kent, kun je het heden niet begrijpen en de toekomst niet vormgeven.” Deze uitspraak is niet alleen relevant in de context van internationale politiek, maar ook bij klimaatadaptief beheer van landgoederen. Op historische landgoederen zijn vaak aanwijzingen te vinden van hoe het landschap eruitzag in het verleden, toen alles nog ‘goed’ ging. Hier worden de lagen van de geschiedenis zichtbaar, soms zelfs teruggaand tot de middeleeuwen. Landeigenaren, die hun landgoed als geen ander kennen, zijn vaak op de hoogte van deze historische roots. Zij kunnen zich laten inspireren door deze oude waarden bij het nemen van klimaatadaptieve maatregelen. Door zich af te vragen hoe het vroeger was en wat we daaruit kunnen leren, kunnen landeigenaren wellicht op een ingenieuze en eenvoudigere manier droogte tegengaan of overstromingen voorkomen. Door het zorgvuldig bestuderen van topografische- en historische kaarten kunnen we echt een reis maken door de tijd en lessen trekken uit het verleden (Nijhuis et al., 2021; FPG & LV, 2024).

Casestudie – Valkenburg aan de Geul

In de omgeving van Valkenburg, zoals vastgelegd door Graaf de Ferraris in 1777 op onderstaande kaart, bevinden zich historische landgoederen langs de rivier de Geul, waaronder Kasteel Oost, Kasteel Schaloen en Kasteel Genhoves. Dit gebied was ooit gekenmerkt door overstromingsgebieden, zoals beemden, natte hooilanden en visvijvers, die regelmatig overstromden. Deze overstromingen brachten vruchtbaar slib mee, waardoor de hooilanden uiterst productief waren. Het landschap was zelfvoorzienend, met uitgestrekte akkers, boomgaarden, mergelgroeves en bossen met hakhout op de hellingen. Na de Tweede Wereldoorlog onderging de regio een ingrijpende heropbouw, met tal van nieuwe woonwijken, woonzorgcentra en sportvelden, wat resulteerde in aanzienlijke verharding. Hoewel overstromingen historisch gezien niet ongewoon waren, is zowel de frequentie als de impact ervan sterk toegenomen sinds het tweede deel van de vorige eeuw. Om de huidige situatie leefbaar en waterveilig te maken, is deze historische informatie van onschatbare waarde. Door ruimte te geven aan water en voort te bouwen op de blauwdruk van het verleden, kunnen bestaande verdienmodellen worden herwaardeerd, wat deze landgoederen en hun omgeving klimaatbestendig kan maken voor de toekomst. Dit proces is momenteel gaande in verschillende projecten rond het Geuldal, waarbij de lessen uit het verleden worden toegepast om oplossingen te vinden voor hedendaagse uitdagingen (Storms-Smeets, 2022a).



Ferriskaart voor omgeving Valkenburg (Fauquemont), 1771 – 1777 (KBR, n.d.)

Landgoederen onder druk – Call for action

Landgoederen staan onder toenemende druk als gevolg van de versnelde klimaatverandering. Bossen worden getroffen door droogte en insectenplagen, bodems zijn verstoord en de biodiversiteit neemt af, waardoor onder andere de traditionele verdienmodellen van landgoederen, gebaseerd op bosbouw en landbouw (en jacht), in gevaar komen.

Een groeiend aantal particuliere bos- en landgoedeigenaren en -beheerders voelt de urgentie om bij te dragen aan de aanpak van de gevolgen van klimaatverandering. In 2019 heeft de Nederlandse Federatie Particulier Grondbezit namens hen een Manifest gepubliceerd, waarin zij de overheden en middenveldorganisaties oproepen om klimaatadaptatie op private domeinen te faciliteren. “Wij, eigenaren van deze landgoederen en particuliere bossen, erkennen de noodzaak om concrete klimaatmaatregelen te nemen en onze particuliere erfgoederen om te vormen tot een klimaatbestendig landschap.”. Sindsdien hebben meerdere landgoedeigenaars dit manifest ondertekend, maar er is nog extra inspanning nodig om landgoederen als ‘hotspots’ voor een transitie naar een klimaatbestendige omgeving te integreren in het versnellend klimaatadaptatiebeleid. Hoewel sommige landgoedeigenaars al concrete stappen hebben gezet, bevinden anderen zich nog in een fase van onzekerheid over hoe ze met de klimaateffecten moeten omgaan.

Daarom hebben Landelijk Vlaanderen en de Federatie Particulier Grondbezit een gezamenlijke ‘call for action’ gelanceerd om particuliere eigenaars die willen bijdragen, een beter speelveld te bieden en om samen met overheden oplossingen te vinden. Dit initiatief heeft de aandacht getrokken van de Vlaamse en Nederlandse overheden, die samenwerken aan een grensoverschrijdend project om barrières voor klimaatadaptatieve ingrepen te identificeren en weg te nemen, concrete klimaatadaptatieprojecten te realiseren en deze successen te gebruiken om landeigenaren te inspireren en aan te moedigen om landgoederen klimaatbestendig te maken. Bovendien is het belangrijk een vertrouwensrelatie tussen overheden en private grondeigenaars op te bouwen en soms zelfs te herstellen. Dat vergt een andere werkcontext. Dit grensoverschrijdende project draagt bij aan het creatief zoekproces waarbij ruimte ontstaat om vastgeroeste gewoontes los te laten en inspiratie te bieden voor werkende oplossingen. Samen leren is even belangrijk als beleidsmatige stappen vooruit zetten.

Wat trekt er aan de rem?

Hoewel landgoederen een aanzienlijk potentieel bieden voor het nemen van klimaatadaptatie ingrepen, verloopt de transitie naar een klimaatbestendige omgeving niet altijd soepel. Private eigenaren van landgoederen worden vaak geconfronteerd met verschillende barrières die het nemen van dergelijke ingrepen bemoeilijken. Deze struikelblokken hebben de sector doen realiseren dat er nog veel obstakels zijn die overwonnen moeten worden om effectieve klimaatadaptatie op landgoederen te bevorderen. Hier verkennen we enkele van deze barrières en bespreken we hoe ze de inspanningen voor klimaatadaptatie op landgoederen beïnvloeden.

1. **Niet meten is niet weten** – De technische beeldvorming op landgebruikskaarten of bestemmingsplannen zorgt voor een blinde vlek bij ruimtelijke professionals omdat landgoederen, hun eigenaars en hun ontwikkelingsintenties verdwijnen achter de gele of groene vlekken. Hierdoor is het lastig om precieze informatie te verkrijgen over de locatie, omvang en multifunctionaliteit van deze 'onorthodoxe' landgebruikscategorie. Zonder betrouwbare gegevens of kennis wordt het lastig om ruimtelijke inzichten te verkrijgen en het potentieel van landgoederen in kaart te brengen. Hierdoor is het moeilijk om de aandacht te trekken van beleidsmakers, planologen en onderzoekers, een concept dat gekend staat als de "vicious circle of non-attention" (Dewaelheyns et al., 2014).
2. **Knowhow van klimaatadaptatie(beleid)** – Het gebrek aan achtergrondkennis over de effecten van klimaatverandering, mogelijke maatregelen en de impact daarvan op landgoederen vormt een belangrijke barrière voor veel landeigenaren. Hierdoor voelen zij zich vaak niet in staat om effectieve adaptatiemaatregelen te nemen. Bovendien ervaren eigenaars vaak onzekerheid over de wetgeving, zoals welke vergunningen ze moeten aanvragen en wat wel of niet is toegestaan. Het ontbreekt aan een duidelijk overzicht van de relevante wet- en regelgeving, specifiek afgestemd op de behoeften van private eigenaren. Meer toegankelijke en praktische kennis over deze onderwerpen zou landeigenaren kunnen informeren en stimuleren om actie te ondernemen.
3. **Verdienmodel transitie** – Het verdienmodel van landgoederen ondergaat voortdurend veranderingen, en dit is ook nu het geval. Historisch gezien steunde het verdienmodel op de opbrengsten uit de jacht, houtkap en pacht. Echter, deze traditionele pijlers beginnen te wankelen door de gevolgen van klimaatsverandering en het mee-evoluerend beleid. Dit vereist dat landgoedeigenaren op zoek gaan naar aangepaste verdienmodellen die hun zelfvoorzienendheid en veerkracht waarborgen. Een integrale visie op verdienmodellen is cruciaal, opdat dit ook kan worden meegenomen in de ontwikkeling van omgevingsdoelstellingen voor landgoederen. Aan de basis van deze transitie moet een grondige economische analyse van landgoederen liggen, bijvoorbeeld met behulp van instrumenten zoals het landgoedvenster⁵ (van Alebeek et al., 2014).
4. **Adaptatie doe je niet alleen** – De interactie met omgevingsactoren, waaronder burens, overheden en terreinbeherende organisaties, speelt een cruciale rol voor landgoedeigenaren. Het onderhouden van relaties met al deze betrokken partijen vormt vaak een uitdaging voor individuele eigenaars. Sommige relaties kunnen stroef verlopen of worden verwaarloosd, wat

5 Het landgoedvenster is een praktisch, flexibel en transparant instrument dat helpt bij het duiden van eigen landgoedwaarden, en deze visualiseert in hun samenhang: www.fpg.wing.nl/landgoedvenster

nadelig is voor dit complexe en participatieve vraagstuk. Bovendien verschilt de interactie met omgevingsactoren tussen Vlaanderen en Nederland. In Nederland verloopt het contact met terreinbeherende organisaties doorgaans soepeler, omdat particuliere eigenaren meer vrijwillig kunnen deelnemen aan natuurontwikkelingsprojecten. Dit komt doordat landgoederen minder vaak in natuurgebieden liggen en daardoor minder druk ondervinden van omgevingsdoelstellingen. Dit kan worden toegeschreven aan de sterke ruimtelijke versnippering zoals die historisch in Vlaanderen is gegroeid.

5. **Struikblokken in de regelgeving** – Klimaatadaptieve ingrepen binnen hetzelfde landgoed worden soms bemoeilijkt door perceelsgebonden regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim), waarbij alleen rijksmonumenten in aanmerking komen voor subsidie. Dit kan problematisch zijn voor landgoederen die niet als geheel zijn aangewezen als rijksbeschermd complex. Ondanks het voor landeigenaren logisch is een landgoed te zien als één geheel, is het dat niet voor deze subsidieregeling. Stel dat een landgoed doorkruist wordt door een laan, dan zouden eigenaren geen subsidie kunnen krijgen voor het onderhoud van het tweede deel van het landgoed (Storms-Smeets, 2022b). Dit illustreert hoe perceelsgebonden regelgeving kan leiden tot belemmeringen bij de praktische uitvoering van adaptatiemaatregelen op landgoederen.
6. **Financiering voor klimaatadaptatie** – Het financieren van klimaatadaptatiemaatregelen kan een uitdaging vormen, aangezien dergelijke ingrepen vaak ingrijpend en kostbaar zijn. Terwijl er voor publieke ruimtes, beheerd door overheden, doorgaans financieringsinstrumenten beschikbaar zijn, ontbreekt het vaak aan overzichtelijke en toegankelijke informatie voor NGO's en private eigenaren. Het is daarom van essentieel belang om zowel bestaande financieringsmogelijkheden te onderzoeken als nieuwe opties te verkennen, zoals sponsoring door bedrijven, fiscale voordelen en renteloze leningen. Deze alternatieve financieringsbronnen kunnen van cruciaal belang zijn om klimaatadaptatiemaatregelen op landgoederen te bekostigen.
7. **Besluitvorming op landgoederen** – De wensen en intenties op vlak van klimaatadaptatie kunnen binnen eigenaar-families uiteenlopen hetgeen voor impasses zorgt. Het is daarom belangrijk met deze families het gesprek te voeren over zowel feiten en verantwoordelijkheden als mogelijkheden om verschillende opvattingen te overbruggen.

Haast en spoed is zelden goed

Ondanks de urgentie om werk te maken van klimaatadaptatie is het belangrijk 'rust te nemen'. Overhaaste ingrepen die niet onderbouwd zijn of afgestemd zijn op het noden van het landgoed zullen nefast zijn op de lange termijn. Gedragen oplossingen, zowel door landeigenaren, beleidsmakers, terreinorganisaties als burens, zijn de enige duurzame manier om een klimaatbestendige en toekomstbestendige omgeving te creëren.

Om klimaatadaptatie op landgoederen duurzaam en effectief aan te pakken, zijn verschillende aspecten van belang. Landgoederen kunnen allereerst focussen op quick wins, zoals het plaatsen van stuwen, om eenvoudige en niet-ingrijpende technische maatregelen op landgoedniveau uit te voeren. Deze maatregelen kunnen snel worden uitgevoerd en hebben directe voordelen voor het landgoed. Maar vaak is een gebiedsgerichte aanpak vereist, waar je niet alleen naar individuele landgoederen gaat kijken, maar naar landschapszones als geheel. Door het gebied als een

samenhangend geheel te beschouwen, kunnen karakteristieken en stakeholders worden geïdentificeerd, en kan een integrale visie worden ontwikkeld. Samenwerking tussen alle omgevingsactoren is hierbij essentieel, ook al zijn processen complex en van lange adem (BPG, 2019; Storms-Smeets, 2022b). Landschapsecologische systeemanalyses (LESA) zijn hierbij zeer nuttig, omdat ze kennis opleveren over de geschiedenis van bodem, waterhuishouding en gebruik ter plekke, en aanbevelingen bevatten voor nieuwe, beter aangepaste vormen van grond- en watergebruik. Een voorbeeld van zo'n LESA voor landgoederen is de 'Quickscan Vitaliteit', ontworpen door de stichting Kastelen, Buitenplaatsen en Landgoederen.

Het ontwikkelen van vernieuwende verdienmodellen is belangrijk. Landgoederen proberen steeds vaker verschillende functies en economische dragers te combineren, zoals landbouw en natuur, energie en landbouw, of recreatie en erfgoed. Het is hierbij cruciaal om te erkennen dat elk landgoed uniek is en maatwerk vereist om te bepalen welke combinaties het beste passen bij het landgoed, de familie en de sociale omgeving (BPG, 2019).

Naast deze aspecten is het ook van belang om te profiteren van grensoverschrijdend inzicht. De fysieke en maatschappelijke uitdagingen en het beleid om Nederland en Vlaanderen weerbaar te maken tegen klimaatverandering vertonen veel overeenkomsten. De context op vlak van regelgeving, fiscaliteit, eigendom, ... verschilt daarentegen sterk. Grensoverschrijdende samenwerking draagt bij aan het creatief zoekproces waarbij inspiratie kan worden geput uit oplossingen aan de andere kant van de grens. Samen leren is hierbij net zo belangrijk als beleidsmatige stappen vooruit zetten.

In de toekomst zal de focus naar verwachting blijven liggen op samenwerking, integrale benaderingen en het ontwikkelen van flexibele en veerkrachtige systemen die kunnen omgaan met de uitdagingen van klimaatverandering. Door voortdurend te leren en te innoveren, kunnen landgoederen zich aanpassen aan veranderende omstandigheden en een belangrijke rol blijven spelen in het behoud van de natuurlijk en culturele waarden van landgoederen, evenals bij te dragen aan een klimaatbestendige omgeving.

Referenties

- BPG (Brabants Particulier Grondbezit), 2019. Pilot Wateroverlast op Historische Landgoederen – synthesesrapport [intern onderzoek].
- Dewaelsheyns, V., Gulincx, H., & Rogge, E., 2014. The garden complex in strategic perspective: The case of Flanders. KU Leuven.
- EC (European Commission), 2022. Common Agricultural Policy for 2023-2027 – 28 CAP Strategic Plans at a Glance. www.agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy
- EEA (European Environment Agency), 2024, European Climate Risk Assessment. Kopenhagen, Denemarken. www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment
- FPG (Federatie Particulier Grondbezit) & LV (Landelijk Vlaanderen), 2024. Persoonlijke communicatie, 4 april 2024.
- lenM (Ministerie van Infrastructuur en Milieu), 2016. Nationale Klimaatadaptatie Strategie 2016. Den Haag, Nederland. www.klimaatadaptatienederland.nl/beleid/nationale-aanpak/nas
- lenW (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), EKZ (Economische Zaken en Klimaat), JenV (Justitie en Veiligheid), LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) & VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), 2023. Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie. Den Haag, Nederland. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/17/bijlage-2-nationaal-uitvoeringsprogramma-klimaatadaptatie-nup-ka

- lenW (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), LNV (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) & BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2023. Nationaal Deltaprogramma. Den Haag, Nederland. www.dp2024.deltaprogramma.nl
- KBR (Koninklijke Bibliotheek van België), Ferrariskaart – kabinetskaart der Oostenrijkse Nederlanden en het Prinsdom Luik. www.kbr.be/nl/kaart-van-ferraris
- Nijhuis, S., Storms-Smeets, E., & Thissen, P., 2021. Resilient Estate Landscape Gelderland. Jap Sam Books / Technische Universiteit Delft.
- Storms-Smeets, E., 2022a. Verduurzaming en erfgoed – Water, droogte en landgoederen [webinar], Stichting Kastelen, Buitenplaatsen en Landgoederen. www.skbl.nl/webinar-water-droogte-en-landgoederen
- Storms-Smeets, E., 2022b 15 december. Interview Elyze Storms. *De Landeigenaar*. <https://www.grondbezit.nl/nl/nieuws-detail/2022/12/15/In-De-Landeigenaar-Interview-Elyze-Storms>
- van Alebeek, F., Vijn, M. & Schoutsen, M., 2011. *Het Landgoedvenster – Een instrument voor de maatschappelijke ontwikkeling van landgoederen. Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, onderdeel van Wageningen Universiteit & Research.*
- VO (Vlaamse Overheid), 2013. *Vlaams Adaptatieplan*. Brussel, België. www.vlaanderen.be/publicaties/vlaams-adaptieplan
- VO (Vlaamse Overheid), 2023. *Vlaams Klimaatadaptatie Plan*. Brussel, België www.omgeving.vlaanderen.be/nl/klimaat-en-milieu/klimaat/vlaams-klimaatadaptatieplan

STORM en STILTE IN DE MENSELIJKE AANPAK

Robin De Ridder

Volle kracht vooruit – mensen- en burgerrechten als ballast voor (ruimtelijke) transitie?

Bob D'Haeseleer

Darwin's Democracy, will energy abundance lead to the continuous broadening of citizenship?

Hein Struben en Paul Rijnaarts

Er worden nog planologische kathedralen gebouwd

Volle kracht vooruit

Mensen- en burgerrechten als ballast voor (ruimtelijke) transitie?

Robin De Ridder

Stellingen

Omdat met ingrepen rond klimaatverandering is gewacht tot het spreekwoordelijke "vijf voor twaalf", is de urgentie voor maatregelen hoog, en moet vooral snel en doeltreffend gehandeld worden.

Enkele 'drempels' belemmeren die snelheid en doeltreffendheid in het omgevingsbeleid: de milieuwetgeving (EU) en de inspraak en rechtsbescherming voor burgers (Vlaanderen, lidstaten in algemeen). Recente urgentiewetgeving heeft dan ook vaak tot doel hier uitzonderingen op te voorzien.

Omdat 'urgentie' niet strikt gedefinieerd is, verbreedt het toepassingsveld van de uitzonderingen zich stap voor stap. Alles kan urgent zijn. De noodtoestand blijkt tegelijk een dankbare manier voor (economische) lobbygroepen om hun wenslijstjes vervuld te krijgen.

Hoewel de problematiek vandaag nog geen dramatische proporties aanneemt, valt te verwachten dat steeds ingrijpendere maatregelen volgen naarmate de urgentie stijgt. Aan de planner om alternatieven voor te stellen!

Zelfstandig ruimtelijk planner / Bestuurder herbronnen.ressources vzw / Stafmedewerker VRP vzw
(Deze paper is geschreven in eigen naam)

Chaussée de Haecht 149, 1030 Schaarbeek
deridder_robin@hotmail.com

Volle kracht vooruit

Mensen- en burgerrechten als ballast voor (ruimtelijke) transitie?

Robin De Ridder

Alle hens aan dek!

Het heeft tijd gekost, maar vandaag is het besef van de urgentie van klimaatverandering breed gedeeld. Waar het VN-Klimaatverdrag (1992) nog voorzichtig stelt dat *“veel onzekerheden bestaan in voorspellingen van klimaatverandering, met name met betrekking tot het verloop, de omvang en de regionale patronen daarvan”*, spreekt het Klimaatakkoord van Parijs (2015) van *“de urgente dreiging van klimaatverandering”*, en van de nood aan een *“doeltreffende en toenemende reactie”*.ⁱⁱ

Dat de reactie “toenemend” (“progressive”) moet zijn, is een rechtstreeks gevolg van de groter wordende urgentie. Hoe langer een reactie op zich laat wachten, hoe hoger de urgentie wordt, en hoe ingrijpender maatregelen moeten zijn om nog een effectieve impact te hebben. Het IPCC beschrijft dit in haar meest recente rapport als een zich snel sluitend *window of opportunity* om een leefbare, duurzame toekomst voor allen te verzekeren.ⁱⁱⁱ Als overheden onmiddellijk actie hadden ondernomen vanaf het moment dat men (de negatieve gevolgen van) klimaatverandering vaststelde, bijvoorbeeld bij het verschijnen van het rapport van de Club van Rome, hadden ze misschien voldoende gehad aan milde, gedragen maatregelen die een evenwicht vinden tussen verschillende belangen. Vandaag, met 93,6ppm CO₂ extra in de atmosfeer ten opzichte van 1972, moeten ze vooral snel en doeltreffend zijn. Om nog te ontsnappen aan deze storm moeten we met volle kracht vooruit.

In een systeem dat gebaseerd is op overleg, graduele verandering en verankerde grondrechten is dat niet evident. Het risico dat grondwaarden en -rechten als ballast overboord moeten om snelheid te pakken, stijgt naarmate het *window of opportunity* zich verder sluit. Om dat te vermijden pleiten sommigen voor een nieuw rechtssysteem dat zich beter leent tot het omgaan met urgentie.^{iv} Maar nog voor het debat rond een nood-legistiek goed en wel opgestart is, beginnen aanzetten tot urgentiebeleid al voet aan de grond te krijgen in het omgevingsbeleid van zowel de Europese Unie als haar lidstaten.

Deze paper legt de risico's van een urgentie-aanpak binnen het huidige systeem bloot aan de hand van een aantal wetgevings- en beleidsinitiatieven binnen het domein “omgeving”. Eerst komen twee Europese voorbeelden aan bod. Als energieregelgeving zijn ze strikt genomen geen van beide echt “omgevingsbeleid”, maar zoals steeds vaker gebeurt met Europese regelgeving, hebben ze belangrijke implicaties voor de omgeving binnen de lidstaten. Vervolgens behandelt de paper ook de eerste Vlaamse aanzetten om het ruimtelijk beleid in een stroomversnelling te brengen.

Europa toont de weg ...

“Noodverordening”

Expliciet wordt het niet: de Europese verordening van 22 december 2022 om meer projecten voor hernieuwbare energie te realiseren in Europa heeft als bijnaam de “Noodverordening”.^v De “nood” waarvan sprake is niet de urgentie van de klimaatopgave – al speelt die uiteraard mee in de keuze om op hernieuwbare energie in te zetten en niet op bv. bruinkool – maar de urgentie veroorzaakt door de Russische inval in Oekraïne. Om bestand te zijn tegen de dreiging van een

“Russische inzet van energie als wapen”^{vi}, moet de snelheid waarmee Europa zelfvoorzienend wordt in haar hernieuwbare energieproductie, omhoog.

Wat volgens het initiatief in de weg staat aan die versnelling, zijn de langdurige en complexe vergunningsprocedures voor hernieuwbare energie-installaties.^{vii} De complexiteit ligt deels aan de administratieve context binnen lidstaten, maar daarnaast ook aan de Europese milieuwetgeving: er moet steeds beoordeeld worden of een project geen te negatieve impact heeft op de biodiversiteit, de waterkwaliteit, de vogelstand ... In het geval van hernieuwbare energie-infrastructuur durven die milieubeschermingsmechanismen wel eens voor problemen te zorgen.ⁱ Om hier een antwoord op te bieden stelt de verordening dat hernieuwbare energie-installaties *“worden geacht van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen”*.^{viii} Concreet betekent dit dat projecten die binnen de geldigheidsduur van de Noodverordening worden opgestart, zich niet hoeven te houden aan de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogelrichtlijn, en dat er in heel wat gevallen geen milieu-effectenrapport nodig is. Om te antwoorden op de nood aan een autonome voorziening in hernieuwbare energie, wordt dus tegelijk het beschermingsniveau voor soorten, habitats, waterkwaliteit- en kwantiteit, de vogelstand, en milieu in het algemeen, afgezwakt.

De Noodverordening zou slechts achttien maanden van kracht zijn. Deze tijdelijkheid is zowel in de voorbereiding als in de verordening zelf een belangrijk argument om haar ingrijpende maatregelen te verantwoorden.^{ix} Maar minder dan een jaar later, op 20 november 2023, wordt de passage rond het *“hoger algemeen belang”* overgenomen in een andere, niet-tijdelijke richtlijn rond hernieuwbare energie-infrastructuur.^x Zo zullen de uitzonderingen op de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Vogelrichtlijn en de MER-richtlijn ook na het uitdoven van de noodsituatie blijven gelden.

Vervolgens wordt ook de Noodverordening zelf begin 2024 verlengd met een jaar.^{xi} Bij die verlenging worden, onder verwijzing naar het grote succes van de uitzonderingen op de milieuregelgeving, nog verdergaande vrijstellingen voorzien, met name in het onderzoeken van alternatieven voor een bepaald project. Zo lang deze verordening geldt, dus tot en met 30 juni 2025, hoeven alternatieven voor een voorgesteld project niet te worden overwogen tenzij ze *“de ontwikkeling van dezelfde capaciteit voor hernieuwbare energie met behulp van dezelfde energietechnologie [mogelijk maken] binnen hetzelfde of een vergelijkbaar tijdsbestek, en zonder dat dit leidt tot aanzienlijk hogere kosten”*.^{xii} Zelfs de uitvoeringswijze die het meest schadelijk is voor de habitats, de waterkwaliteit of de vogelstand kan (voor de duur van de verordening) dus worden verantwoord door erop te wijzen dat een minder schadelijke uitvoeringswijze trager en/of duurder zou zijn.

Critical Raw Materials Act

Een tweede Europees initiatief heeft ook met energie te maken, maar op een abstracter niveau. Het gaat om de Critical Raw Materials Act (CRMA), waarvoor op 16 maart 2023 een voorstel werd gedaan, en die op het moment van schrijven nog in voorbereidende fase zit. *Critical raw materials*

1 Denk voor biodiversiteit bijvoorbeeld aan het stereotiepe voorbeeld van vogels die in de wieken van windmolens terechtkomen, maar daarnaast ook de impact van waterkrachtcentrales op het rivierleven, de impact van zonnevelden op habitats ... Zie, voor een kort overzicht, C. J. DURA-ALEMAN, M. MOLEON, J. M. PEREZ-GARCIA, D. SERRANO en J. A. SANCHEZ-ZAPATA, “Climate change and energy crisis drive an unprecedented EU environmental law regression”, *Conservation Letters*, 2023, nr. 16, p. 2.

zijn zeldzame metalen die als grondstof noodzakelijk of 'kritiek' zijn voor allerlei sectoren, van energie (batterijen, fotovoltaïsche cellen) over digitalisering (data-opslag en -transport) tot defensie (drones, straaljagers). Wat deze metalen gemeen hebben is het feit dat ze grotendeels buiten Europa ontgonnen worden. Ook voor het ontginnen (en herwerken) van deze metalen wil de Europese Unie zelfvoorzienend worden, opnieuw wakker geschud door de Russische inval in Oekraïne, door de COVID-19 pandemie, en door de gevolgen van beide op de aanlevering van kritieke grondstoffen.^{xiii}

Net als bij de Noodverordening worden de *"onvoorspelbaarheid, complexiteit en de soms buitensporig lange duur van nationale vergunningsprocedures"*^{xiv} voor het opstarten van mijnen of recyclage-infrastructuur als problematisch gezien in het licht van de urgentie. Terwijl een nieuwe mijn openen in China bijna onmiddellijk kan, ligt de opstarttijd in Europa eerder tussen de 10 en 15 jaar.^{xv} Dat kan op zich niet verrassen: mijnbouw is zowel vanuit milieu- als landschappelijk oogpunt één van de meest destructieve industrieën, en botst dan ook vaak op weerstand van lokale bevolkings- en belangengroepen.^{xvi} Des te verrassender zijn dus de maximumtermijnen die de CRMA wil invoeren voor afhandeling van de volledige vergunningsprocedure: 24 maanden voor een nieuwe mijn, 12 maanden voor een verwerkings- of recyclagesite.^{xvii}

Om die ambitieuze lat te kunnen halen, zijn uiteraard een aantal versoepelingen nodig. Naast een prioritaire behandeling bij de administraties en zelfs voor de rechtbank, worden de projecten voor mijnbouw als "van hoger algemeen belang" aangemerkt.^{xviii} Volgens hetzelfde principe als de Noodverordening wordt ook voor de projecten binnen deze verordening dus de achterdeur van de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogelrichtlijn opengezet. Het conflict tussen energie en milieu stelt zich hier des te scherper, zoals duidelijk zal zijn voor wie al eens een dagbouw-groeve heeft bezocht (of even een satellietbeeld opent). Waar het bij windmolens nog gaat over vogels en insecten die in de wieden kunnen terechtkomen, gaat het bij mijnbouw over het geheel afgraven van hectaren aan grond, over grootschalige bodemerosie, grond- en oppervlaktewater-vergiftiging en radioactiviteit.

Eerste vaststellingen

Op basis van beide wetgevingsinitiatieven, de Noodverordening inclusief nasleep en de CRMA, zijn al enkele voorzichtige vaststellingen te doen, die verderop in de paper uitgebreider behandeld worden.

1. *Mission creep* – Het klasseren van handelingen als 'van hoger openbaar belang', een uitzonderlijke ingreep, wordt in elk van de initiatieven breder toegepast. Eerst is het een tijdelijke maatregel, die enkel wordt gebruikt voor hernieuwbare energie-infrastructuur; vervolgens wordt hij definitief gemaakt, nog steeds enkel voor hernieuwbare energie-infrastructuur; en ten slotte wordt hij (binnen de CRMA) definitief ingevoerd voor grondstoffenwinning, ook als die niet noodzakelijk met hernieuwbare energie te maken heeft. Deze trend wordt verder aangeduid met *"mission creep"*: het geleidelijk verlengen en/of verbreden van een in de basis beperkte doelstelling.
2. Gekleurde maatregelen – De grote impact van de uitzonderingsmaatregelen wordt telkens verantwoord vanuit de redenering dat ze noodzakelijk zijn om snelle oplossingen te bieden voor een urgent probleem. Dat levert echter kritiek op vanuit belangengroepen: waarom is gekozen voor déze oplossingen, wetende dat ze een conflict opleveren met andere milieudoelstellingen als biodiversiteit en waterkwaliteit?^{xix} Waren er geen andere, minder schadelijke oplossingen mogelijk, bijvoorbeeld het begrenzen van de energie-consumptie? Achter de schijn van neutraliteit die wordt opgeroepen door maatregelen als "noodzakelijk" of "urgent"

te bestempelen, blijkt een sterk gekleurde keuze schuil te gaan: de keuze om er (industriële) economische groei mee te bevorderen.

- Uithollen, niet afbreken – Ten slotte is vast te stellen dat de uitzonderingsmaatregelen al bij al niet in conflict komen met bestaande regelgeving. De klassering van ‘hoger openbaar belang’ heeft verregaande gevolgen, maar maakt gebruik van een afwijkingsmogelijkheid die al ingebouwd zat in de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogelrichtlijn. De urgentie-maatregelen zijn wel ingrijpend in de zin dat ze milieuregelgeving uithollen, maar ze maken geen komaf met (delen van) die regelgeving zelf, laat staan met fundamentele rechten zoals het recht op informatie, het recht op inspraak, of de mensenrechten.²

... Vlaanderen volgt (maar al te graag)

Omgevingsbesluit

Terwijl de Europese Unie de zweep legt over het hernieuwbare-energievraagstuk, begint ook Vlaanderen te experimenteren met urgentie in haar omgevingsbeleid.³ Dat krijgt vorm in het voorstel om een nieuw planningsinstrument in te voeren: het “omgevingsbesluit”.

Het omgevingsbesluit voorziet in essentie in een versnelde procedure om projecten mogelijk te maken op plekken waar de bestemming dat niet toelaat: bijvoorbeeld de uitbreiding van een zonevreemd bedrijf in landbouwgebied, een appartementsgebouw binnen een zone voor ééngezinswoningen, ... Er wordt voorgesteld om het in te voeren voor drie types projecten: “ruimtelijke impulsprojecten”; handelingen van algemeen belang; en “werken inzake bedrijvigheid”.^{xx} Voor elk van die drie types maakt het instrument het mogelijk om in het kader van een vergunningsaanvraag voor een project, tegelijk ook de bestemming van de projectzone aan te passen om het project zone-eigen te maken.^{xxi} Er hoeft dus niet eerst een RUP te worden opgemaakt: het “omgevingsbesluit” is de combinatie van een vergunningsbeslissing met een bestemmingswijziging in één instrument.

De reden om dit soort instrument in te voeren is opnieuw de urgentie, natuurlijk – al gaat het om verschillende types urgentie naargelang het type project waarvoor het omgevingsbesluit wordt voorgesteld. Voor de handelingen van algemeen belang ligt de nadruk op klimaat: *“snelheid is nodig voor werken van algemeen belang waar nieuwe maatschappelijke uitdagingen aan een ongezien hoog tempo opduiken, onder meer ten gevolge van de klimaatverandering”*.^{xxii} De redenering lijkt hier sterk op die van de Europese initiatieven, en het doel is deels hetzelfde: de traagheid van een complex dossier als Ventilus, dat tot doel heeft om hernieuwbare energie-infrastructuur aan te leggen, ligt aan de basis van de initiatieven op beide niveaus.

Voor de andere types omgevingsbesluiten duiken vreemdere urgenties op. Een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten is nodig omwille van *“het urgente karakter van de noodzaak om ruimtelijk rendement op de geschikte locaties binnen het ruimtebeslag mogelijk te maken”*^{xxiii}, en voor de “werken inzake bedrijvigheid” (die in feite enkel neerkomen op het regulariseren van zonevreemde bedrijven) blijkt het zelfs niet nodig om een maatschappelijke urgentie te

2 Het feit dat de regels Aarhus onverlet laten, wordt bijvoorbeeld ook benadrukt in elk van de voorstellen.

3 Voor de duidelijkheid: de stelling van deze paper is niet dat er een oorzakelijk verband is tussen het feit dat Europa meer rond urgentie begint te werken en het feit dat Vlaanderen dat doet – al bestaat die mogelijkheid. Er valt voorlopig enkel vast te stellen dat beide trends zich tegelijkertijd voordoen.

benoemen, anders dan “*dringende uitbreidingsbehoeften*”.^{xxiv} Terwijl de Europese initiatieven vrij voorzichtig zijn in het tegemoetkomen aan de wensen van de industrie, door in de motivering vooral te focussen op problematieken die algemeen als “urgent” geaccepteerd worden (klimaatverandering, COVID-19, de Russische inval in Oekraïne), klasseert Vlaanderen bepaalde private belangen rechtstreeks als urgent, zonder daarvoor een motivering te zoeken die naar een urgent algemeen belang verwijst.

Een ander opvallend verschil met de Europese initiatieven zijn de maatregelen die worden voorgesteld om tot snellere realisaties te komen. Vlaanderen heeft, in tegenstelling tot de Europese Unie, niet de bevoegdheid om uitzonderingen te maken op Europees vastgelegde milieuregelgeving. De schuld voor de traagheid van realisaties wordt hier dan ook niet bij de milieuregels gelegd, maar bij ‘inmenging’ door het publiek: met moeilijk verborgen frustratie spreekt het voorstel van “*telkenmale inspraak en openbaar onderzoek tijdens de procedure en achteraf ook telkens een beroepsprocedure*”^{xxv}, eerst voor het RUP, en daarna nog eens voor de vergunning zelf.

Over deze “vertragende factoren” heeft Vlaanderen wel bevoegdheid, en daarom zijn het ook de inspraak en de rechtsbescherming die in het voorstel afgebouwd worden. Eén openbaar onderzoek volstaat voor zowel de vergunningsaanvraag als de bestemmingswijziging.^{xxvi} Dit wordt door de opstellers zelf natuurlijk niet als ‘afbouwen’ gezien: het biedt zelfs “*meer rechtsbescherming dan inspraak op een RUP, waarbij er geen juridische zekerheid is tot welke projecten het RUP uiteindelijk zal leiden*”^{xxvii} – dat dit misleidend kan zijn, omdat de nieuwe bestemming die daarbij gecreëerd wordt naar de toekomst toe ook heel andere projecten mogelijk maakt, wordt niet vermeld. Om extra tijd te winnen snoeit het voorstel ook in de rechtsbescherming na goedkeuring: tegen de beslissing om een omgevingsbesluit goed te keuren is geen administratief beroep mogelijk, en moet een belanghebbende dus meteen naar de rechtbank.^{xxviii} Ook de mogelijkheid om beroep in te stellen voor de rechtbank probeert Vlaanderen overigens al enkele jaren via wets- en beleidsinitiatieven in te perken.⁴

Schoten voor de boeg

Na zware kritiek^{xxix} vanuit adviesinstanties (SARO, VVSG, VVP, BBL, VRP, ...) en zelfs vanuit een aantal regeringspartijen, ligt het voorstel tot invoering van het omgevingsbesluit op het moment van schrijven stil, wellicht tot na de verkiezingen. Maar in de tussentijd verschijnen al wenslijstjes voor nog verdergaand urgentiebeleid. Op 13 februari 2024 bracht de rechts-liberale regering-spartij Open VLD haar “woonplan” uit, waarin ze voorstelt om de “bouw-turbo” aan te zetten, voor verdichtingsprojecten te werken met een meldings- in plaats van een vergunningsplicht, en “*een halt toe te roepen aan eindeloze [gerechtelijke] procedures*” door een procedurestop in te voeren.^{xxx}

4 Intussen werden al twee Vlaamse pogingen om de toegang tot de rechter te beperken, vernietigd door het Grondwettelijk Hof: de eerste binnen de Codextrein van 8 december 2017, de tweede binnen het DBRC-decreet van 21 mei 2021, zie A. MAES, “Grondwettelijk Hof verwijst ‘relativiteitseis’ en ‘attentieplicht’ naar de prullenmand. Noot onder GwH 11 april 2023, nr. 59/2023, *Bogaerts et. al.*”, TOO 2023, nr. 2, pp. 147-150. Daarnaast werd beslist om omgevingsverenigingen geen subsidies toe te kennen voor het voeren van procedures tegen de Vlaamse overheid, zie artt. 24, §1; 47, §2; 63 Voorstel van besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 2024 tot de erkenning en subsidiëring van omgevingsverenigingen, *Parl.St. VI.Parl.*, 2023-24, nr. 285/2.

De urgentie waarop Open VLD een beroep doet, is die van een vermeend⁵ tekort aan woningen, en het betaalbaarheidsprobleem op de woonmarkt – om beide op te lossen, zouden volgens het plan minstens 50.000 woningen per jaar bijgebouwd moeten worden. Er valt te verwachten dat we nog niet aan het laatste (wets)voorstel tot beperking van de inspraak en rechtsbescherming in Vlaanderen toe zijn.

Rond het voorstel van een “omgevingsbesluit” en het “woonplan” dat erop volgt vallen deels dezelfde vaststellingen te maken als voor de Europese initiatieven van het eerste hoofdstuk: er is sprake van *mission creep*, de voorstellen zijn sterk politiek gekleurd. Alleen de laatste vaststelling komt mogelijk niet overeen. Tot wanneer spreek je van ‘uithollen’, en vanaf wanneer over ‘afbouwen’? Tijd om de drie vaststellingen nader te onderzoeken.

Alles urgent – mission creep

Het is geen vreemde stelling dat urgente dreigingen om uitzonderlijke maatregelen vragen. Het is ook geen vreemde stelling dat die uitzonderlijke maatregelen, als dat absoluut noodzakelijk is, afwijkingen kunnen inhouden op andere, verworven beschermingsmechanismen. Maar die logica bevat wel twee zeer belangrijke criteria: eerst moet de dreiging inderdaad urgent zijn, en vervolgens moeten de voorgestelde afwijkingen inderdaad absoluut noodzakelijk zijn om een antwoord te kunnen bieden op die dreiging. De vraag of beide criteria vervuld zijn, zou voor elke vorm van urgentiebeleid beantwoord moeten kunnen worden.

De Europese initiatieven gaan hier al bij al nog erg voorzichtig mee om. De dreiging(en) waarvan sprake (klimaatverandering, geopolitieke onzekerheid) worden zeer uitgebreid onderbouwd, niet alleen in de wetgeving zelf, maar ook door onafhankelijke instanties. De meeste mensen zullen het eens zijn met dringende actie om een antwoord te bieden op deze dreigingen. Alleen blijkt hier al snel hoe het veld van toepassing zich uitbreidt. Met de CRMA wordt een uitzonderingskader opgesteld dat niet alleen voor de hernieuwbare-energietransitie gebruikt zal worden, maar ook voor bv. de wapenindustrie, de ruimtevaart of de productie van digitale toestellen. Het Vlaamse “omgevingsbesluit” is in alle opzichten een slordiger stuk wetgeving, en daardoor is dezelfde trend er ook duidelijker uit af te lezen. Het benoemt vlugweg, zonder al te veel duiding, een aantal urgenties - de klimaatverandering verschijnt weer als een breed gedeelde urgentie, maar daarnaast verschijnen ook vreemdere vogels. Maar ongeacht of de urgentie bestaat in de dreigende ondergang van menselijk leven op de planeet of de dringende nood van een aannemersbedrijf om een loods bij te bouwen in landbouwgebied, voor beide wordt op dezelfde manier een inperking van de inspraak en rechtsbescherming ingevoerd.

Terwijl sommigen misschien nog akkoord zullen zijn met een versoepeling voor bepaalde handelingen van algemeen belang (bv. spoorwegen, installaties voor hernieuwbare energie), zal die mening minder breed gedeeld zijn als het gaat om verdichtingsprojecten of uitbreidingen van zonevreemde bedrijven. Net zo is het een heel andere vraag of we akkoord gaan met dagbouw-mijnen in onze natuurgebieden om groene energie te kunnen opwekken, tegenover mijnen die

5 ‘Vermeend’ omdat Vlaanderen in realiteit 1,15 woningen per huishouden telt, of een ‘overschot’ heeft van 431.302 woningen die niet als hoofverblijfplaats worden gebruikt: zie www.provincies.incijfers.be/databank en K. VERACHTERT et. al., “Waar woont de Vlaming in 2035? Een modellering van de woonbehoefte naar de goed gelegen woongebieden. Syntheserapport”, 2019, pp. 11-12.

nodig zijn om meer straaljagers of gsm's te kunnen produceren. De *mission creep* bestaat erin dat beide over dezelfde kam worden geschoren, en dat een "ja" op de eerste vraag meteen ook wordt gebruikt om een "ja" te krijgen op de tweede. Of beter: het feit dat milieubescherming of inspraak toch al afgebouwd worden om een antwoord te bieden op één bepaalde urgente doelstelling, verlaagt de drempel om hetzelfde te doen voor andere, mogelijk minder urgente doelstellingen.

Lobbyen rond urgentie – gekleurde oplossingen

Dan is de volgende vraag natuurlijk: hoe sluipen die minder urgente doelstellingen binnen? Het antwoord is uitgebreid uitgewerkt in Naomi Kleins boek *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, maar kan gezien de beperkte ruimte binnen deze paper kort samengevat worden: via lobbying.^{xxxi} Klein beschrijft hoe gedurende de voorbije vijf decennia allerlei vormen van crisis door bedrijven werden benut om versoepelingen of uitholling van regelgeving te verkrijgen van neoliberale beleidsmakers. Met een economische bril wordt eender welke vorm van crisis of urgentie tegelijk ook een *business opportunity* – zo ook de klimaaturgentie.^{xxxii}

De urgentie van de klimaatverandering biedt zo een *business opportunity* voor mijnbouwbedrijven om soepeler mijnen te kunnen openen in Europa. Zo wordt het begrijpelijker dat de klassering van mijnbouwprojecten als projecten "van hoger algemeen belang" het resultaat is van doorgedreven lobbying bij de Europese Commissie door groepen als Eurometaux.^{xxxiii} Een verminderde consumptie van zeldzame metalen ligt niet als oplossing op tafel – exact zoals het de industrie goed uitkomt. Op dezelfde manier biedt de urgentie van de bouwshift – of als die niet volstaat, die van de betaalbaarheids crisis op de woonmarkt – projectontwikkelaars en bouwbedrijven een *business opportunity* om sneller grotere projecten te kunnen realiseren. Dat is waarom de tekst van het voorontwerp van decreet tot invoering van het "omgevingsbesluit" niet binnen het Departement Omgeving wordt voorbereid, zoals gebruikelijk, maar binnen de sterk belobbyde kabinetten.⁶ Dat is waarom delen van het "Woonplan" van Open VLD rechtstreeks uit het memorandum van Embuild⁷ komen, waarin het bijbouwen van woningen als de oplossing voor een resem problematieken naar voor wordt geschoven. En dat is waarom het niet meer gaat over de niet-winstgevende, maar des te belangrijkere kant van de bouwshift (een begrenzing van de ruimte-inname) en van het betaalbaar-wonen-vraagstuk (een begrenzing van de woningprijzen) – gelukkig voor de bouwlobby's.

Het feit dat bedrijven winst maken met bepaalde oplossingen is op zichzelf niet zo problematisch, zo lang die oplossingen inderdaad de best mogelijke zijn om de urgente crises aan te pakken. Alleen: wat is dat, de "best mogelijke" oplossing? Nu het economisch systeem, dat op oneindige groei is gebaseerd, steeds minder verzoenbaar blijkt met een eindige planeet en gelijke rechten voor allen, stelt die vraag zich des te scherper. Is het de oplossing die uitgaat van verdere groei, en daar biodiversiteit, waterkwaliteit en/of inspraak voor beperkt? Of een oplossing die uitgaat van een behoud van biodiversiteit, waterkwaliteit en inspraak, maar daar de belangen van grote economische spelers voor beperkt? Binnen een beleid dat de woorden "begrenzing" of "krimp" spreekt noch hoort, blijft die laatste oplossing altijd buiten beeld – ook al zijn daar hoe langer hoe pijnlijke offers voor nodig.

6 Uit vertrouwelijke bron. Het zal de lezer niet verbazen dat hier geen (publiek toegankelijk) schriftelijk bewijs voor bestaat.

7 Lobbygroep voor de bouwsector.

Conclusie – uithollen of afbreken?

Al bij al, zo zou je aan het eind van deze paper kunnen zeggen, valt het toch allemaal nog mee. Oké, er worden een aantal uitzonderingen op milieuregelgeving gemaakt om mijnen te graven, oké, iets minder participatie, minder rechtszaken. Is dat een reden om zo alarmistisch te doen? De initiatieven die besproken werden houden inderdaad geen grootschalige afbraak van de milieudoelstellingen of de rechtsstaat in. Maar dat is nu net het hellend vlak van de *mission creep*: uitzonderlijke maatregelen worden stapje per stapje verbreed, niet in één grote beweging. Het beleidsdomein migratie toont voldoende aan tot welk punt van uitholling van de rechtsstaat het beleid bereid is te gaan.⁸ Ondanks het vroege stadium waarin deze paper geschreven is, zouden zowel de snelheid waarmee de initiatieven elkaar opvolgen als hun ideologische kleuring alarmbellen moeten doen rinkelen.

Naarmate de *window of opportunity* waarover het IPCC spreekt zich verder sluit, zullen verdere pogingen gedaan worden om het model van groene groei erdoor te krijgen. En omdat die groei steeds moeilijker te verzoenen wordt met de eindigheid van de planeet en met het systeem van mensenrechten en rechtsstaat dat we gecreëerd hebben, zullen die pogingen steeds ingrijpender worden. Terwijl het fel overdreven zou zijn om de uithollingen van vandaag als een afbraak van de rechtsstaat te kwalificeren, leggen ze wel de basis die nodig is om daarnaartoe te werken. Ook het Europese mensenrechtenverdrag heeft een achterdeur voor noodsituaties: het is afwachten tot de klimaaturgentie een eerste keer wordt aangeroepen om daar gebruik van te maken.

In die zin is vooral het gebrek aan bewustzijn, protest en alternatieven binnen de planningssector zorgwekkend. Binnen de ruimtelijke planning wordt geen debat gevoerd rond de afbouw van milieubescherming of inspraak, en komen voorstellen in die richting er vlot door. Sterker nog: sommige ruimtelijk professionals vragen zélf om een soepelere milieuregelgeving, om inperkingen op de “inmenging” van burgers in planprocessen. Het feit dat de bouwshift van een begrenzingsdoelstelling veranderd is in een stokpaardje van de bouwsector om projectontwikkeling een boost te geven, wordt amper gecontesteerd, hoewel die doelstelling op foute uitgangspunten is gebaseerd.⁹ Rond begrenzing wordt, met enkele hoopgevendende uitzonderingen, weinig gewerkt.

De bedoeling van deze paper was te waarschuwen dat dit ons verder in woelige waters voert. Het is ieders recht om van mening te zijn dat de belangen van de industrie in het kader van de klimaattransitie voorrang moeten krijgen op de biodiversiteit, de waterkwaliteit of de deliberatieve democratie, en dat de toekomst van groene groei die de Europese Unie (en in mindere mate Vlaanderen) voorspiegelt inderdaad de meest wenselijke is. Misschien is economische groei inderdaad belangrijker dan een leefbare planeet, en geldt, gevat door de storm, dat “*varen noodzakelijk is, leven niet*”. Maar voor wie dat niet gelooft, is het hoog tijd om de koers bij te sturen. Een varend schip keren is geen makkelijk werk, en door de snelheid op te drijven wordt het er alleen maar moeilijker op.

8 De Belgische Staat is al meer dan 10.000 keer veroordeeld is tot dwangsommen omdat haar nalatig opvangbeleid de mensenrechten schendt, waarop de bevoegde staatssecretaris stelt dat het aantal er niet toe doet, want « we betalen die toch niet », zie <https://www.knack.be/nieuws/belgie/nicole-de-moor-dwingen-dwangsommen-betalen/> en https://www.standaard.be/cnt/dmf20230919_96120987.

9 Zie noot 5. Binnen de Vlaamse ruimtelijke planning wordt vlot meegedacht rond concepten die deze tendens versterken (BGO's, afwegingskaders, vooroverleg, (sociale) lasten ...).

- i Aanhef Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, New York, 9 mei 1992.
- ii Aanhef Overeenkomst van Parijs, Parijs, 12 december 2015.
- iii IPCC, 2023, *Climate change 2023. Synthesis Report*. IPCC, Genève, p. 24.
- iv S. PAUWELS, Blauwdruk van een effectieve urgentierespons. Een onderzoek naar een rechtstheoretisch onderbouwde methode die de Vlaamse ruimtelijke ordening beter uitrust voor klimaatadaptatiedoelstellingen, doctoraatsthesis UAntwerpen, 2023, 227 p., <https://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:18772>; J. SOMSEN, “De geo-constitutionele rechtsstaat: een hervormingsagenda”, TO 2023 nr. 2/3, pp. 33-44.
- v Verordening (EU) nr. 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen, Pb.L. 29 december 2022, afl. 335, 36.
- vi Aanhef, sub. 1 Verordening (EU) nr. 2022/2577.
- vii Voorstel (Comm.) voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een kader om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen, 9 november 2022, COM(2022)591 def - 2022/0367, p. 2.
- viii Art. 3 Verordening (EU) nr. 2022/2577.
- ix Voorstel (Comm.) 9 november 2022; Aanhef, sub. 3 Verordening (EU) nr. 2022/2577.
- x Art. 16septies Richtlijn (EU) nr. 2023/2413 van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, Pb.L. 31 oktober 2023.
- xi Verordening (EU) nr. 2024/223 van de Raad van 22 december 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2022/2577 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen, Pb.L. 10 januari 2024.
- xii Art. 1 Verordening (EU) nr. 2024/223 van de Raad van 22 december 2023, art. 1.
- xiii Voorstel (Comm.) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020, 16 maart 2023, COM(2023)160 def - 2023/0079 (COD), pp. 1, 11.
- xiv Aanhef, sub. 27 Voorstel (Comm.) 16 maart 2023.
- xv E. RIGHETTI en V. RIZOS, “The EU’s Quest for Strategic Raw Materials: What Role for Mining and Recycling?”, *Intereconomics*, Vol. 58/2, 2023, p. (69) 71.
- xvi De literatuur hier rond is zeer uitgebreid; zie bv. de drie *case studies* binnen EEB, “Sacrifice zones for sustainability? Green extractivism and the struggle for a just transition”, 2023, pp. 21-67; of, voor een meer uitgebreid overzicht, G. PITRON, *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, Parijs, Les liens qui libèrent, 2018, 296 p..
- xvii Art. 10, §1 Voorstel (Comm.) 16 maart 2023.
- xviii Art. 7, §2 Voorstel (Comm.) 16 maart 2023.
- xix Zie bijvoorbeeld EEB, “Sacrifice zones for sustainability? Green extractivism and the struggle for a just transition”, 2023.
- xx Art. 133 Voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunning-procedure en het omgevingsbesluit, *Parl.St. VI.Parl. 2023-24*, nr. 1694/2ter; Memorie van toelichting bij voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunnings-procedure en het omgevingsbesluit, *Parl.St. VI.Parl. 2023-24*, nr. 1694/3ter, p. 1;
- xxi Art. 2 Voorontwerp van decreet, *Parl.St. VI.Parl. 2023-24*, nr. 1694/2ter.
- xxii Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2023-24*, nr. 1694/3ter, p. 16.

- xxiii *Ibid.* p. 45.
- xxiv *Ibid.*, pp. 16-17, 44.
- xxv *Ibid.*, pp. 3, 30.
- xxvi Art. 141 Voorontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1694/2ter.
- xxvii Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1694/3ter, p. 20.
- xxviii Art. 133 Voorontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1694/2ter.
- xxix Verslag van de hoorzitting over het omgevingsbesluit, *Parl.St.* VI.Parl.2023-24, nr. 1939/1.
- xxx www.openvld.be/woonplan
- xxxi N. KLEIN, *The Shock Doctrine : The Rise of Disaster Capitalism*, Londen, Penguin, 2008, 576 p.
- xxxii Dat ook de klimaatverandering geïmagineerd en tot winstmodel gemaakt zou worden door bedrijven, voorspeld Klein in een volgend boek, zie N. KLEIN, *This Changes Everything*, Londen, Penguin, 2015, 566 p.
- xxxiii Friends of the Earth Europe, "Mining the depths of influence. How industry is forging the Critical Raw Materials Act", 2023, pp. 12-15.
- xxxiv Vergelijk www.openvld.be/woonplan met <https://visierapport.embuildvlaanderen.be/visierapport-2023/inhoud>
- xxxv Art. 15 EVRM.
- xxxvi P. LACOERE, *Van groei naar grens. Ruimteneutraliteit en bouwshift als doelstellingen van duurzaam landgebruik*, Antwerpen, Gompel & Svacina, 2023, 344 p.
- xxxvii "Navigare necesse est, vivere non est necesse", toegeschreven aan Gnaeus Pompeius, zie Plutarchus, *Vitae Parallelae*, 50.1.

Darwins Democracy

will energy abundancy lead to the continuous broadening of citizenship?

Bob D'Haeseleer

Is the transition from fossil fuel undermining democracy?

Will energy abundancy lead to the continuous broadening of citizenship?

Darwins democracy

Will energy abundance lead to continuous expansion of citizenship

Bob D'Haeseleer

Introduction

The growing popularity of 'Energy democracy' (Szulecki & Overland, 2020) stems from more than the combination of the two power words 'energy' and 'democracy', it can yet the connection in world-history is underexplored. The idea, therefore, often remains a far-off concept, restricted to the 'one man one vote principle' or bordered to the application of seven cooperative-principles of the International Cooperative Association (ICA), easing NIMBY opposition. (Szulecki & Overland, 2020) Nevertheless, assuming that the coincidence of two of the most important phenomena of the last decade, the energy transition, and the crisis of democracy, is accidental, might be too simplistic. Historically, the era of petroleum has coincided with the flourishing of democratic institutions. Geographically, however, the democratic pathways of fossil fuel countries and regions appear to go in two completely different directions. While for some countries resources are a burden (curse), others manage to capture the added value as 'manna from heaven' (Dunning, 2009). While at the brink of another energy transition, perhaps one more fundamental than the intra-fossil era one from coal to oil and gas, an inquiry into the relation of 'energy' and 'democracy' aspires to contribute to one of the most well-described research areas in Social Sciences: the relation between economy and politics.

However, much of the research traditionally uses national, post-1950s data points. Ecological, economic, and political trends have undermined nation-states, leading to a growing sub- and supranational erosion of the nation-state. (Rodrik, 2011) A trend expected to increase the ecological fallacy issues of the Modifiable Areal Unit Problem (MAUP) and the Modifiable Temporal Unit Problem (MTUP) (Witlox, 2006) (Morton, 2018). Theorization should therefore be able to stand across various spatial and temporal scales which is dimensionally almost impossible. Recently work on sub-national democracy and approaching energy thermodynamically as 'the universal currency' have catalyzed new cross-disciplinary research connecting industrial and fossil energies with organic energy sources, anthropology, and history, but also directly with to the long tradition on the connection between economy and democracy. (Gibson, 2013) (Harbers, Bartman, & van Wingerden, 2019) (Smil, 2018).

The merits are plenty: comparative research being expanded to 20,000 years of energy history, as opposed to the last 50 or 200 years of Industrial Revolution, and an infinite number of geographic sub-, cross-, or supranational entities instead of the about 200 countries, with only a handful pre-industrial examples of democratic hot spots. Only this ambition comes with a price, namely the reconceptualization of the two core concepts: energy and democracy. On the first a lot of exciting groundbreaking work is currently being produced on 'Second Law Thinking', reducing the complexity of reality to the thermodynamical processes that shape our landscapes. (Stremke, Van den Dobbelaar, & Koh, 2011) A reconceptualization of a weighted, and hard to conceptualize term like democracy is less obvious. Despite the potential for future empirical research, monitoring still is not structural and limited to existing sub-national sectors, which despite

already a substantial increase of sectors, remain anthropological and subject to the MAUP.¹ Also quantifying energy landscapes remains extremely difficult, at least partially because of the impossibility to describe the efficiency of the transformation rates per species – even individuals- in the entire eco-system. (Stremke, Van den Dobbelsteen, & Koh, 2011) Also, the production-consumption cycle varies from instant usage (pre-industrial wind-water turbines or sails) over 90-180 days for vegetables, to years and decades for animal or wood production, and millions of years for fossil fuels. (Hallett & Wright, 2011) Therefore, this paper will limit itself to theorizing through the philosophical, ecological- and political economy and the anthropological expression.

The fundament of this paper starts with an ambitious reinterpreting of democracy as a balanced governance system between equality and freedom on the one hand and its evolution as the continued expansion of citizens enjoying this balance. Acknowledging democratic processes are hard we describe how they require an additional amount of energy. The analysis that democracy has been an anomaly until fossil fuels created the energy surplus allowing a substantial part of society to shift away from production and invest time and energy in education and democratic processes should therefore not surprise. Even before this paper energy has been described impacting value systems of hunter-gatherers, agricultural -, and industrial – societies. democratic values being part of the Industrial value framework (Morris, 2015). Insights, which will be distilled into a double democratic condition specifying energy abundance alone is insufficient for a thriving democracy exemplified by numerous petro-autocracies. Through the lense of these two conditions and the framework of energy values this paper will conclude with four scenarios competing for dominance in this ongoing transition. All to examine this central question: can and will energy abundance to a continuous broadening of citizenship?

A reconceptualization of democracy

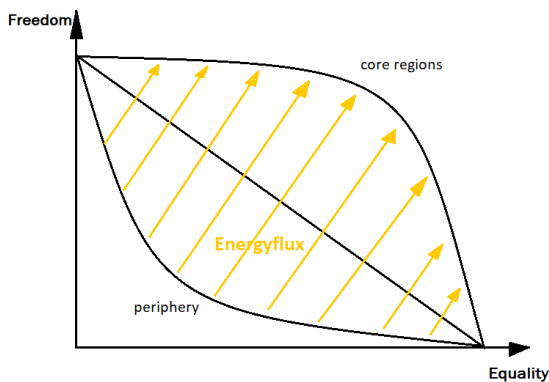


Figure 1: The organic democracy tradeoff between freedom and equality and the democratic standing wave after the flux of energy. (D'Haeseleer, 2008)

In political philosophy Hobbes and Rousseau are often named as advocates for the two core opposing forces in society: freedom and equality. The first Hobbes '*Homo Homini Lupus*', hostile

1 Although the POLITY V index on democratic scores include a subset measuring internal democratic coherence or diversification and detailed territorially studies on subnational democracy in Africa, Argentina, India, indicating the existence of autocratic enclaves.

state-of-nature, worldview demands the establishment of a social contract with a sovereign authority or Leviathan. According to the second, Jean Jacques Rousseau, the state of nature is balanced, and man becomes corrupted because of the system. Nonetheless both, and almost all philosophical considerations and ideologies, can be traced back to this tradeoff. (Wolff, 2023) Can we assume that democracy is any of these potential tradeoffs? With one's objective position individually or collectively on whether freedom outweighs equality, solely depends on their relative fitness in relation to their environment?² The strong, or best adapt to harvest energy for their surroundings, will favor liberty, while it is in the relative interest of the weaker or less adjusted to opt for equality³. Within the nature state, one could define each socio-economic system, making this balanced choice as a 'natural' or 'organic' democracy. In other words, one's energy capturing capability relates to one's position. Changes to this energy capturing capacity can be endogenous, for instance through innovation or favorable climate changes, or exogenous through a flux of capital or energy over the market from peripheric to core regions, either voluntary (by trade) or forced (from theft over slavery to exploitation) or a combination of both. Knowing that stronger democracies actively connect political liberty to economic liberty, reflected in 'openness' being identified as the most determining predictor of democracy by Cutright (1973), was fuel for dependency theorists and can be interpreted as a strategy for their survival. And why the ideal for less advanced economies will always be unreachable, formulated by De Schweinitz in 1964 as *"the path to European democracy is closed"* (Holifield, & Jilson, 2000). This transfer of energy operates similar to standing waves in physics, through which the system creates a structure of modern democracies including both freedom and equality that are interconnected with dictatorships with neither of both. (D'Haeseleer, Democracy in a world-systems perspective, 2008)

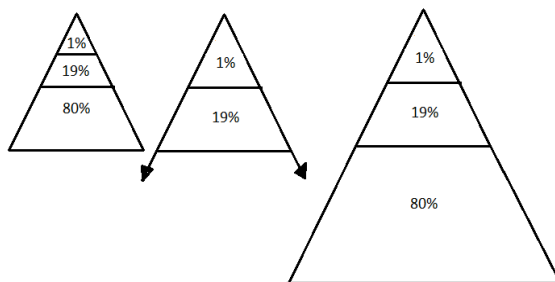


Figure 2: conceptual expansion of social relations in the World-System (D'Haeseleer, 2008)

Geographically, this can also be represented as a society hypothetically bifurcated into three distinct classes – the 1% wielding power and making decisions, a 19% middle class reaping benefits, and an 80% majority tasked with production for the rest – the dynamics of 'privileges' within this closed system manifest as a zero-sum game. Democratization, in this context, can be considered as the 19% demanding political participation and 80% seeking more social-economic advantages. Due to the strong internal resistance to change, instead of deep internal democratization the systemic stress is projected outside and expressed by expansion, either horizontal through geographical extension or vertical via commodification. (Wallerstein, 2001) (Figure 2) If the progression of democracy is conceptualized as the continuous broadening of

2 With the consideration that not all positions are taken objectively.

3 In a Darwinistic sense 'strong' and 'weak' are not expressions of value or appreciation, and roles may shift when surroundings or contexts change.

citizenship – encompassing the inclusion of middle-class entrepreneurs, laborers during the social including, women through feminist movement – could the current environmental crises herald an ecological revolution, extending rights to future generations, even non-humanistic life (exemplified by increase animal rights, or even bestow legal personhood upon ecosystems? (D’Haeseleer, 2021) (Rochford, 2024)

With both higher average growth rates, as well higher differences being identified in autocracies. (Przeworski, Alvarez, Cheibub, & Limongi, 2012) Centralized leadership enables more radical decisions, and oppression of workers’ rights fuelling investments for growth described in the Kaldor-Pasinetti model argue against the thesis of a ‘democratic dividend’: potential growth might be higher through centralized leadership, but democratic governance, with the advantage of a transparent flow of information does however facilitates meeting this potential. However even with this information democracies shy away from rational decision-making. If the democratic dividend together with the middle-class effect (of increased consumption) economically does not outweigh the energetic procedural costs of collective decision-making, complex structures such as democracies require an additional energy investment to remain stable. Notably, until 1990, every shift away from democracy coincided with an economic downturn. Conversely, 1/13 democracies fall after two consecutive years of economic contraction, due to the call for strong leadership, the ‘blame anarchy’ argument. (Przeworski, Alvarez, Cheibub, & Limongi, 2012) In the 1980’s Jonathan Rauch described the term as ‘demosclerosis’: ‘the progressive loss of democratic government’s ability to adapt’, not because they listen too little, but so much, they become susceptible to interest groups.

The most well-known pre-industrial democracies such as Ancient Athens, the United Provinces of the Netherlands as the next country of ‘ware vryheit’ (true freedom), or Europe in the 19th century, all relied on integrated structures of slavery examples as well as accelerated colonization efforts two-three decades after democratizing, either the Mediterranean, East-Indies or the imperial ‘scramble for Africa’. Taken into account the ecological fallacy of the MAUP, one could therefore state that earlier democratization processes can be reduced to the externalization of exploitation, in order to support an expanding citizenship. (Krishna, 2003) (Taylor & Flint, 2007) (D’Haeseleer, 2008) However, during the third and to a lesser extend the second wave of democratization, geographic expansion was limited. Which therefore required new flow of energy, oil and coal before would allow the expansion of democracy.

Energy and democracy in history

From our daily lives to the driving force, rotating the earth to moving galaxy’s, -Enérgeia- in Old Greek meaning ‘being at work’ is the fundamental building block holding systems together. (Illic, 2009) In 1883 Serge Podolynski linked human labour to animal and industrial forms and spoke of one ‘unity of power’. The basis for what later were to become ‘ecological economics’ or ‘thermodynamic economy’. (Scheer, 2005)

Later, in 1909 Oswald Wilhelm, in ‘Energetische Grundlagen der Kulturwissenschaft’, indicated that the sun was the source of free energy. Our planet annually receives a power of 174 PW, the solar constant, or earth’s annual energy budget. 52 PW is reflected, 78 PW heats the oceans, landmass, and atmosphere to 15°C, 40 PW drives the water cycle, 1,7 PW wind-and water currents. 0,08% or 140 TW is locked by photosynthesis into biomass (with a 0,1% efficiency). Of all biomasses only 15% transforms into turf, of which 90% becomes coal, with a 5/1 to 20/1 ratio. Each liter of

oil compresses 22 tons of plants. The entire transformation of biomass into crude oil, (Sciubba & Ulgiati, 2005) estimate each Joule of crude oil requires the equivalent of 54,000 Joules solar energy, of which only 0,001% is extracted. All fossil fuels together only store 0,007% or 14 TW of the solar constant and can be regarded as 'ancient sunlight'. (Stremke, Van den Dobbelsteen, & Koh, 2011) (Rhodes, 2010) Energy flows can be captured through crops, animal labour or meat, wind- or watermills, the burning of biomass... etc Already in 1913 Lawrence Henderson this called 'nature's economy'. (Daggett, 2019)

Throughout history the usage of fossil fuels and proliferation of democracy align. Not only on the macro scale of historic eras aligning with the Industrial era, also on a meso scale within the Industrial Era of the last 200 years. Illustrated by Figure 3 and 4. Even cross-national democracy and energy per capita seem to express a correlation comparably strong as Lipset's GDP per capita (1959), a strength that with variations across time remains strong. In 77.5% of annual observations from 1950 to 1990, GDP per capita was a significant predictor of a country's democratic status, optimized its predictive accuracy can even be elevated to 81.4%. (Przeworski, Alvarez, Cheibub, & Limongi, 2012) (Rueschmeyer, Stevens, & Stevens, 1992) (Boix, 2006) (Dahl, 2015) (Doornspleet, 2005) (Smil, 2018) (Figures 3 & 4) (Tainter, 2019) The observation that also energy and democracy correlate align with the 'conditions paradigm', of the classic modernization theory of "a unidirectional, gradual, and progressive trajectory from primitive to advanced states, a process characterized by homogenization, irreversibility, and universality". (Holifield, & Jilson, 2000)

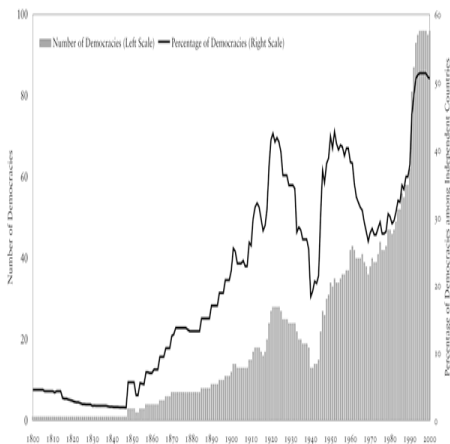


Figure 3: Evolution of democracy (1800-2000), rescaled to align with the timeline illustrated in Figure 4

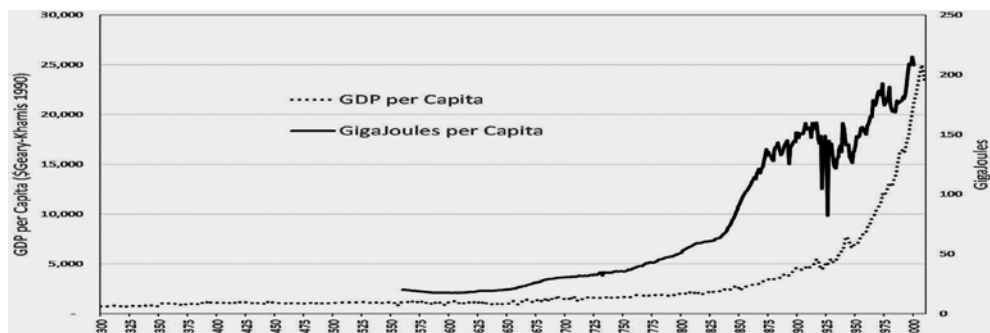


Figure 4: Evolution GDP & energy per capita in history (1300 – 2000) (Tainter, 2019)

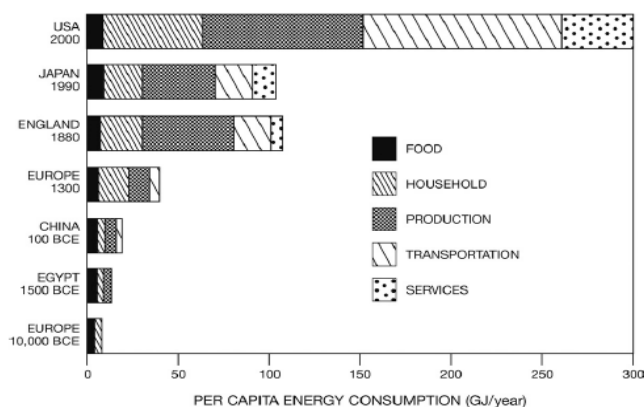


Figure 5: the average, energy budgets of societies throughout history. (Smil, 2018)

Throughout history, varying on their characteristics and applicability, energy sources have been interchangeable. Human labour was often substituted by animal labour, coal was utilized when biomass was needed for construction. From the industrial revolution on, fossil fuels complemented and replaced human labour. A single liter of crude oil being the equivalent of 31 MJ substitutes 114,8 man-hours, freeing time for education (and leisure). The opening of the first commercial oilwell in Titusville (1859), only preceding the abolishment of slavery by six years, and the resulting spatial division might therefore be more than a coincidence. (D'Haeseleer, 2021)

Energy and values

Bertold Brecht hinted at it while quoting *"Erst kommt das Fressen, dann die Moral"*, an observation joined by Alphonse Muambi in the title (and content) of his book *"You can't eat democracy"* based on his UN report of the Congolese elections in 2006. (Muambi, 2009) Or Przeworski *"poverty leaves no room for politics"*. Together with the findings of Ian Morris who describes three value systems (Nomadia, Agraria, Industria) based on the energy harvesting capacity. (Morris, 2015) He claims that *"a society adopts the values it needs"*, or at least the ones with the highest fitness for a certain habitat. Not deterministically, but quasi-Darwinistic, by chance.

The basic daily human energy need ranges from 3,000 kCal to 8,000 kCal, with higher requirements at the poles. Based on gathering techniques between 1500 – 2000 could be harvested in 2 to 5 hours, mastering fire increased the daily energy budget to 5000 kcal. Still, in surroundings insufficient to perpetually sustain a basic group, nature compels humans to a nomadic lifestyle as hunter-gatherers. A variety of changing energy landscapes impacts an individual's changing relative fitness, valuing a diversity of skills and cooperation. Furthermore, when on the move everything but some necklaces and clothes is ballast, the reciprocal of sharing food before it expires and immaterialism are common sense, resulting in elevated levels of economic, gender, and social equality. (Morris, 2015)

When after opening *'the agricultural window'*, the energy availability increased, gradually facilitating comparable processes of sedentarization in six agricultural hot spots after the last Ice Age. (Graeber & Wengrow, 2021) (Morris, 2015) These fixed geographical locales raised the importance of territorial control, intergenerational inheritance (purity of the bloodline) and fixed power relations based on genetic/gender characteristics. The acceptance of a hierarchical

society, the Old Deal, endured for millennia of rise to an '*organic ceiling*' of 35.000 kCal daily energy harvest. (Morris, 2015)

Within a span of only seven generations energy budgets surged to 250.000 kCal. This shift towards fossils enables societies breaking through the organic ceiling of the Old Deal, lowering the importance of organic efficiency of established social, gender roles, freeing up time for participatory decision-making processes and new concepts like Universal Human rights. (D'Haeseleer, 2021) (Hallett & Wright, 2011) (Morris, 2015)

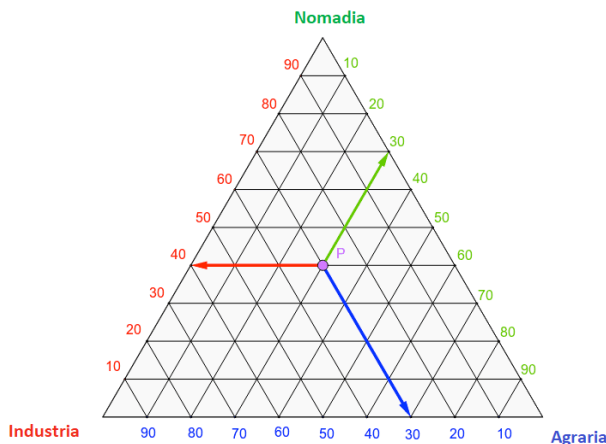


Figure 6: Societies' value triangle

Doghson, 1987 describes societies through the constant and dynamic conflict between three cleavages: labor versus capita, church versus state or urban versus rural. Through the described lense of values one could see this as the struggle between Agrarian and Industrial values, alike to how farmers clashed with hunter gatherers, or currently even refugees, tribes could be considered as a clash with Nomadic values. If result of this dynamic struggle for the soul of the society one were to be mapped on a triangle diagram democracies would be in the top centre-right side, with high industrial, low-mid Agrarian and low Nomadic values.

A double democratic energy condition

Mere energy abundancy is however insufficient. While Athens democratized⁴, Sparta militarized, despite both benefitting from an energetic influx from slaves and colonies. Dunning delineates the dual effects of oil: a direct authoritarian known as the 'resource curse', and the indirect democratization effect, referred to as 'manna from heaven'. He extends his findings to other natural resources such as land (to produce organic energy), diamonds, precious metals, even guano, which can all confer added value. Employing game theory, Dunning posits that elites on the one hand may be more inclined to risk a coup when potential profits are higher, also resources offer additional means to oppress. Yet these profits could alternatively mitigate taxation or enhance investments. Both effects coexist, with the democratic effect prevailing in context of

4 10% of adult men on a population of 300.000 received citizenship

resource affluency rather than dependency, when the elite's wealth is territorially concentrated and resource distribution is widespread. Also particular intrinsic resource characteristics seem more advantageous for the masses to achieve a dispersed or socialized abundance, beyond an abundance on average for the entire society. (Dunning, 2009)

The different democratic pathways of Britain and Iberian former colonies can be attributed to their colonial purposes. For Britain aimed for land expansion and population growth, encouraging land acquisition to fortune seekers both top down and bottom-up, in contrast to the Spanish pursuit of additional revenue, maintaining land ownership while governing through private company concessions. Post decolonization positions and assets were set before new legal frameworks on direct (ownership) and indirect (taxation) retribution within already relatively weaker Iberian institutions. (Bertram, 2011) Direct land ownership, increased participation and made state intervention nearly superfluous in institutional carte blanche territories. Likewise in The United Provinces of the Netherlands, where internal abundance was achieved by impoldering and windmills, and collectivization and direct participation were enabled by the decentralization of power to cities. (Taylor & Flint, 2007)

The impact of structural resource characteristics on socio-political dynamics is exemplified by coal and oil. Coal, with its higher geographical distribution, fosters decentralization and local ownership, because it is dispersed and often integrated in local mining communities, is easy to extraction and provides an end-product on which entire economies depended. Furthermore, coal's solid-state leads to higher transport costs resulting in less integrated, thus more protected local markets. Mineworkers distanced from oversight due to dangerous work and subterranean distance creates an independent and emancipated workforce. In contrast, oil fields, often more remote, requiring high risk exploration and processing costs, have artificially built cities around them with imported, temporary, contract labourers, organized, owned, and controlled by international companies. Furthermore, oil's fluidity allows for labour-independent extraction and transportation. Historically, coal created a unique bargaining position, unlike oil which requires complex distillation to access a global and diversified market. (Mitchell, 2011)

Four parallel scenarios

In contrast to the modernization theory- be that the trend recent years have shown that the trend towards democracy is not unidirectional. If the energetic context influence societal values, could it be that the current transition also affects current societal trends? We identify four parallel scenario's which shift society's position on the triangle diagram, not deterministically but influence Darwinistically. These hypothetical scenarios unfold across four parallel energy scenario's, two characterised by scarcity and two by abundance. Their interrelation is illustrated by Figure 7. For reasons of visualization the scenarios are named after well-known utopian or dystopian fantasy, although in reality the end-result like it is now will probably be a combination of all four, struggling for the soul of society.

First, Agraria's 'Handmade's tale'-scenario: for various reasons ranging from the expansion to ecological citizenship within a zero-sum energy context and/or an increased scarcity of fossil fuels due to Peak oil, the raise of energy prices results diminishes daily energy budgets, if not for entire societies than at for substantial groups within society, prompting a regression to 'organic', agrarian, 'Old Deal'-values including a revival of religion, support for autocratic leadership, growing socio-economic inequality and traditional gender roles.

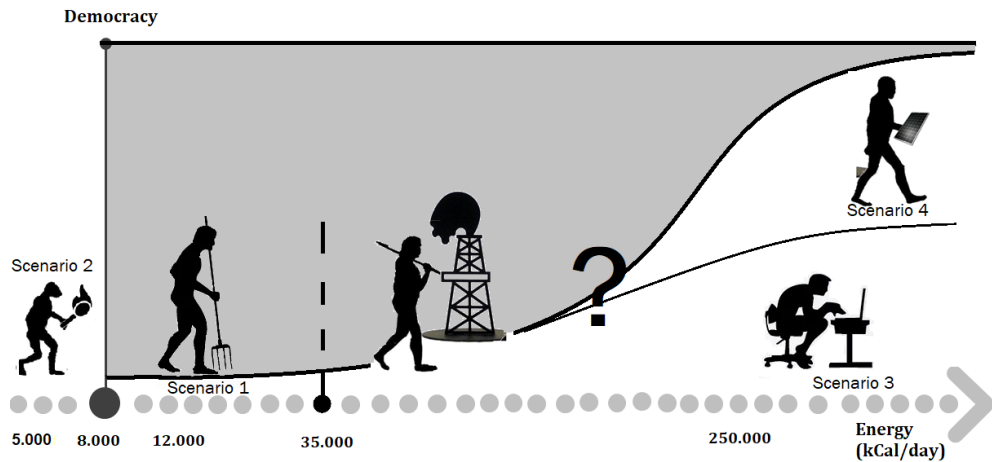


Figure 7: The four different value scenarios dependent on the energy context.

Second, Nomadia's 'Mad Max'- scenario: only, already for many people in the Global South their energy capturing capacity is even being reduced further due desertification or extreme weather events induced by climate change. Millennia after opening agricultural window, at least in some areas, permanent or temporarily, the window might close. Forcing a shift back to nomadic lifestyles and equivalent values. And maybe more important, reducing the carrying capacity of these habitats, dramatically reducing population densities.

Third, Industria's 'Brave new world'-scenario: Albeit offsetting an annual oil consumption equivalent to 400 years of human labor present a formidable challenge, it has already been calculated that even with current energy-capture techniques covering the surface of Spain with PV may already suffice to cover this need. Furthermore, considering 30% of the annual 174 PW of solar constant directly reflects into space, there might still be limits to growth, but we are far from reaching them energetically. (Scheer, 2005)(Hallett & Wright, 2011) (Rhodes, 2010) However, as we have seen, and unlike techno-optimists might believe energy abundance does not automatically result into re-investing this added value into democratic processes. Which power position and ownership will remain for organic humans, citizens to demand participation, when opposing huge capital clusters, ever growing effective AI, robotics, bioengineering, a metaverse, combined with centralized energy sources?

Fourth, Post-Industria's 'Star Trek'- scenario: considering the description of the double condition for democracy, abundance alone does not necessarily lead to more democratic societies. Nor can one predict the how this post-industrial value system will evolve and express itself. Only that the current definition of energy democracy expressed by the 'one-man-one-vote' is a *senso strictu* approach to the concept and insufficient for all the same reasons that voting alone does not capture democracy itself. Given the decentralized nature of most renewable energy sources and weakened state-structures, at least for decentralized energy sources the cooperative model should be regarded and treated as a crucial element in maintaining the power or bargaining position supporting democratic values. Conversely, more capital driven and centralized energy sources such as hydrogen, or concentrated solar solutions are expected to require more state oversight, intervention, and taxation to insure indirect democratic redistribution of the added value. If not, without realizing this transition away from fossils might easily also embed a transition away from democracy.

Just like “*democracy must be more than two wolves and a sheep voting on what to have for dinner*” – (James Bovard on de Tocqueville’s tyranny of the majority), energy democracy is more than the one-man-one-vote -principle. Despite only touching the surface of the complex but crucial interrelation between energy and democracy, using a thermodynamic framework to analyse current socio-political trends touches an interdisciplinary science gap. By defining the progression of democracy as the expansion of citizenship we conceptually enabled to deterritorialize a concept of which its supporting structure, the state, is place-based. Through this and redefining energy as the universal currency, connected to social value systems, this paper hopes to contribute to the understanding that the progression of democracy is not binary nor unidirectional. This approach of to citizenship and energy has the potential to empirically back up the hypothesis that failing to adequately include and directly share the benefits of this transition to ‘the yellow jackets’, may result to dystopian pathways. As new means of production develop, social relations change, from slavery over serfdom, to laborers. The less structural anchoring of direct ownership to these new means of production on project level, the less likely new sustainable technologies will automatically lead to increased democracy.

Bertram, G. (2011). A World Systems Analysis of settler colonies in the hispanic and Anglo Realms. *Journal of New Zealand studies*.

Boix, C. (2006, februari 1). *The roots of democracy: Equality, inequality, and the choice of political institutions*. Retrieved from The Hoover Institute: <https://www.hoover.org/research/roots-democracy>

Daggett, C. N. (2019). *The birth of energy: Fossil Fuels, Thermodynamics, and the Politics of Work*. Duke University Press.

Dahl, R. A. (2015). *On democracy*. Yale University Press.

D'Haeseleer, B. (2008). *Democracy in a world-systemsperspective*. Gent: Ugent.

D'Haeseleer, B. (2021). *Darwins democracy: how peak oil reshapes the democratic context of the world-system*. Gent: UGent.

Dodgshon, R. (1987). *The European past: social evolution and spatial order*. Michigan: McMillan.

Doornspleet, R. (2005). *Democratic Transitions: exploring the structural sources of the fourth wave*. Lynne Rienner Publishers.

Dunning, T. (2009). *Crude Democracy: National resource wealth and political regimes*. Cambridge University press.

Gibson, E. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Illinois: Cambridge University Press.

Graeber, D., & Wengrow, D. (2021). *The dawn of everything: a new history of humanity*. Penguin books limited.

Hallett, S., & Wright, J. (2011). *Life without oil: why we must shift to a new energy future*. New York: Prometheus books.

Harbers, I., Bartman, J., & van Wingerden, E. (2019). Conceptualizing and measuring subnational democracy across Indian states. *Democratization*, 1154-1175.

Holifield, J. F., & Jilson, C. C. (2000). *Pathways to democracy*. New York: Routledge.

Krishna, K. L. (2003). *Kleisthenes and the ascents of democracy*. New York: University Press.

Mitchell, T. (2011). *Carbon Democracy*. New York: Verso.

- Morris, I. (2015). *Foragers, farmers and fossil fuels: how human values evolve*. Princeton University Press.
- Morton, T. (2018). *Being Ecological*. Pelican.
- Muambi, A. (2009). *Democratie kun je niet eten*. Amsterdam: Stichting Lm Publishers.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J., & Limongi, F. (2012). *Democracy and development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge University press.
- Rhodes, C. (2010). Solar energy: principles and possibilities. *Science Progress*, 37–112.
- Rochford, F. (2024). *Environmental Personhood: new trajectories in law*. Taylor & Francis.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Rueschmeyer, D., Stevens, E. H., & Stevens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scheer, H. (2005). *A solar manifesto*. Routledge.
- Sciubba, & Ulgiati. (2005). Emergy and exergy analyses: complementary methods or irreducible ideological options? *International Journal of Exergy*.
- Smil, V. (2018). *Energy and Civilization: a history*. MIT University Press.
- Stremke, S., Van den Dobbelsteen, A., & Koh. (2011). Exergy landscapes: exploration of second-law thinking towards sustainable landscape design. *Exergy Journal*.
- Szulecki, K., & Overland, I. (2020). Energy democracy and its limits: is energy democracy a process, an outcome or a goal: a conceptual review. *Energy research & social science*.
- Tainter, J. (2019). Energy, transport and consumption in the Industrial Revolution. *Behavioral and Brain Science*.
- Taylor, P. J., & Flint, C. (2007). *Political Geography: world-economy, nation-state and locality*. Harlow Pearson.
- Wallerstein, I. (2001). Democracy, Capitalism and Transformation. Sessions on Demokratie als unvollendeter Prozess., (p. 11). Vienna.
- Witlox, F. (2006). *Ruimtelijke analyse*. Gent: Ugent.
- Wolff, J. (2023). *An introduction to political philosophy*. Oxford: Oxford University Press.

Er worden nog planologische kathedralen gebouwd

Hein Struben en Paul Rijnaarts

ir. Hein Struben en ir. Paul Rijnaarts

hstruben@xs4all.nl / paul.rijnaarts@xs4all.nl

Beiden destijds betrokken bij de totstandkoming van het plan Nieuw-Oost/ IJ-Burg te Amsterdam.

Er worden nog planologische kathedralen gebouwd

Hein Struben en Paul Rijnaarts

In dit paper richten wij ons vooral op het derde thema in Storm en Stilte – Planningsprocessen en Stakeholders –, dat voor ons de volgende belangrijke vraag omvat: Wordt er vandaag gewerkt aan nieuwe kathedraalplannen? En op welke manier?

Ons antwoord is een volmondig ja, al vindt het zijn oorsprong vooral in een breed palet van vraagstukken waarin de planologie een rol speelt of in veel gevallen nog een rol moet gaan spelen. Er zijn nog vele kathedralen in aanbouw, ruimtelijk maar vooral ook technisch en wetenschappelijk, waarvan het ruimtelijk effect nog zal blijken. Veel maar niet alles heeft zijn oorsprong in de discussie over klimaat en voortbestaan, oorlog en vrede, maar ook in nieuwe onverwachte mogelijkheden, o.a. gecreëerd door toepassing van A.I.

Toen Elon Musk aan zijn Tesla begon startte hij, anders dan de bestaande autobouwers, helemaal opnieuw, en wel met een batterij met iets er omheen en niet met de vraag waar nog plaats was voor een batterij. Vanuit dezelfde visie benaderde hij NASA over andere rakettechnologie en samen met de drone-techniek gaat dit deels ons intercontinentale vliegen en ook onze vliegvelden beïnvloeden. De omschakeling van olie economie leidt in Arabische staten tot megalomane projecten¹. Ook de overschakeling van de zware transporten en industrieprocessen op waterstof zal enorme ruimtelijke gevolgen hebben. En zodra je daar zit, kom je via een cirkel weer bij de planologie. In de ruimte kijken we anders door de Hubble en James-Webb telescopen en wellicht halen we ook onze toekomstige elektriciteit uit de ruimte. Door de milieueffecten gaan de voedselsystemen op de schop en mede daardoor onze omgang met ontbossing en natuurrampen. Er zijn dus veel ontwikkelingen die hun ruimtelijke (wees-)kinderen nog zullen krijgen. Terwijl aan menig ruimtelijke kathedraal uit de jaren 80 nog steeds driftig wordt gebouwd.

Nieuw-Oost/IJ-Burg maakte in de jaren 80 deel uit van veel gewaagde plannen die de grotere steden uit hun ruimtenood moesten helpen. We noemen Rotterdam met zijn sprong naar Zuid en de durf om daarvoor de Erasmusbrug noodzakelijk te achten, we noemen Utrecht dat met zijn sprong naar Vleuten-De Meer de overkluizing van de A2 opeiste, we noemen de Waalsprong om het knooppunt Arnhem-Nijmegen mogelijk te maken en tegelijkertijd zware maar essentiële oplossingen aan te brengen in de Rijn- en de Waal-doorstroming bij hoog water, we noemen de in-between Twente-campus en de Brainport-keuze in Eindhoven. In Antwerpen de voorgenomen en deels gerealiseerde herinrichting van de havens en de Ringvoornemens, in Lille Euralille en in Brussel de ontwikkeling van Louvain-La-Neuve, de Europese wijk en de Kanaalzone. Het zijn allemaal ruimte-kathedralen waar nog steeds aan gewerkt wordt met ingrijpende oplossende veranderingen voor de betreffende steden en zelfs oplossingen voor EU-vraagstukken. Ging in de tijd van het AUP (1935) het initiatief uit van de planologie en volgde de politiek, bij de genoemde plannen waren de verhoudingen omgekeerd en probeerde de planologie de ontwikkelingen van voortstormende projectontwikkeling en achterlopende volkshuisvesting – met oplopende onvrede

¹ Bijv. Project Neom: Een Saoedisch project voor de ontwikkeling van een toeristische stad en tevens Speciale Economische Zone. Bedoeld om internationale investeerders aan Saoedi-Arabië te binden, en om – in het deelproject Trojena – de Aziatische Winterspelen van 2029 te organiseren; <https://www.ad.nl/buitenland/saoedi-arabie-start-werkzaamheden-bouw-170-kilometer-lange-wolkenkrabber-ae85edd5/>

in de samenleving en het paranoïa aanwijzen van de verkeerde schuldigen en een ontsprekende politiek – amechtig bij te benen. Daarom wijzen wij graag op een groot project waar het planologisch en technisch allemaal is goed gegaan, ook al leek het tij tegengesteld en was het soms door het oog van de naald. Terecht een ruimtelijke kathedraal, want 40 jaar na de start wordt er nog steeds aan gebouwd en zijn vervolgetrajecten in voorbereiding. Nieuw-Oost, later IJ-burg genaamd, werd in 1994 vastgelegd als de nieuwe stadsuitleg van Amsterdam naar het Oosten: een gewaagde en grond mechanisch halsbrekende tour binnen de toevallig door de aanleg van de IJsselmeerpolders tot stand gekomen stadsgrenzen.

Aan de lobbenstad Amsterdam, een structuurprincipe dat tot stand kwam vanuit het Algemeen Uitbreidingsplan uit 1935 van Stedenbouwkundige C. van Eesteren, werden in 1994 twee structuurprincipes toegevoegd: de zgn. IJ-as en als tegenhanger de zgn. Zuid-as. Beide werden leidend in de zoektocht naar nieuwe uitleg- en intensiveringslocaties om te voldoen aan de gigantische behoeftes van de inmiddels dynamisch groeiende stad met bijbehorende woningvraag en vraag om kantoorruimte. Als onderdeel van het nationale beleid om op Europees, en dus ook op internationaal niveau mee te tellen was Amsterdam samen met de grotere en met elkaar concurrerende stedelijk/economische concentraties op zoek naar uitbreiding binnen de beperkte gemeentegrenzen en de regio, waar vanwege het streven naar allerlei milieu- en landschapswaliteiten en beperkingen enorme druk op stond. Er was in de periode 1960-1985 een overloopbeleid ingezet om Amsterdammers met de behoefte aan een grotere woning naar groeikernen als Almere, Alkmaar, Purmerend en Hoorn te laten verhuizen – waarbij die kernen werden ondersteund met omvangrijke subsidies. Het overloopbeleid bleek geen oplossing, want door het vertrek van met name tal van gezinnen begon Amsterdam zelf te verpauperen en dreigde te kort aan middelen. Wat daarbij ook een rol speelde was de vertraging in de stadsvernieuwing en de toenemende woningnood onder jongeren, die rond 1980 o.a. leidde tot krakersrellen en rookbommen tijdens de inhuldiging van Koningin Beatrix. De onvermijdelijke politieke omwenteling vond plaats in 1978 met de komst van wethouder Jan Schaeffer, die riep dat alles anders zou worden en de overloop resoluut in de ijskast zette. Zijn opvolger Michael van der Vlis zette dit beleid voort, maar stuitte op een ambtelijk apparaat dat de uitbreiding naar het Oosten niet zag zitten. Hij nam zijn toevlucht tot een soort ambtelijke rebellenclub onder leiding van ir. Struben, om die uitbreiding toch voor elkaar te krijgen. Daarin zaten verdienstelijke mensen uit de Schaeffer-periode, die ingingen tegen de leiding van de dienst. Een ware rebellenclub dus, die een groot aandeel had in het resultaat dat vele jaren later ondanks alle strubbelingen toch nog werd bereikt. Toen het zover was, stemden alle overheden die tot dan toe dwars hadden gelegen in met dit resultaat, tot de Raad van State toe. Over dit alles bestaat een interessante en nauwkeurige documentatie met jaartallen en cruciale tijdstippen, maar daarvoor verwijzen we naar bijlagen.

IJ-burg, nog steeds in ontwikkeling, werd een feit. Een huzarenstukje in planologisch en civiel-technisch Nederland, dat zijn weerga niet kent. In dit paper leggen we uit welke essentiële beslissingen, vooral in stedenbouwkundig en planologisch opzicht, tot dit succes hebben geleid. IJ-burg kon in de eerste plaats worden gerealiseerd doordat men tot het inzicht was gekomen dat het milieu een allesoverheersende factor vormde. Er werd een groot wateroppervlak onttrokken aan het Nederlandse ecosysteem, overigens net als bij de IJsselmeerpolders, maar in een andere tijd. Vooruitlopend op de wettelijke verplichting werd besloten tot een vrijwillige MER (Milieueffect-rapportage), waarmee Amsterdam de eerste stad in Nederland was die dit deed, iets wat gewaardeerd werd tot in de hoogste regionen van het Rijksbeleid. Vervolgens moesten de conclusies uit de MER ook worden waargemaakt. We hadden een sterke troef: de sanering van de Diemerzeedijk. Het is de verdienste van drs. J. Cleij die deze oplossing bij het rijk wist door te drukken. Vlak bij open water en de te realiseren nieuwe woonwijk lag hier de grootste en

gevaarlijkste vuilstort van Europa, een tijdbom van jewelste die door de komst van de woonwijk met bijbehorende middelen op tijd onschadelijk kon worden gemaakt. Over allerlei details weiden we hier niet uit, maar het Saneringsplan – (op zich een revolutie) en de bijbehorende MER hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat. Ook de Rijksoverheid wilde bewijzen dat met allerlei tikkende milieu-bommen effectief afgerekend kon worden.

Verder verwijzen we naar vele boeiende bijlagen voor het vooral politiek interessante perspectief. En willen we eindigen met de opmerking dat het zo nu en dan toch nuttig is een soort rebellenclub op moeilijke kwesties te zetten, en over de tijdsinzet niet te krenterig te doen. Anders was IJ-burg er nooit gekomen. Veel tegenstanders zowel bij rijk, provincie als binnen Amsterdam zijn uiteindelijk in voorstanders veranderd. Wat ook niet ongezegd mag blijven is dat de inmiddels overleden stedenbouwkundige ir. Ashok Bhalotra met zijn kennis en verbeelding veel heeft bijgedragen aan de vergroting van het draagvlak voor Nieuw-Oost binnen gemeente en provincie.

Samengevat: Onverdroten volharding, totdat de politieke omgeving en de ambtelijke ondersteuning op alle niveaus klaar zijn om in te stemmen met de noodzaak van zo'n project, met behulp van verbeelding en vakbekwame creativiteit en flexibiliteit, en met het oog gericht op de voortdurend wisselende omstandigheden en de maatschappelijke vraag. Maar vooral in de beginfase helderheid over het doel en voortdurende check of het doel nog wel klopt. Een creatieve en flexibele omgang met de tijd en ruimte. In de toegevoegde documentatie worden jaartallen als 2015 genoemd voor het definitieve resultaat, terwijl er anno 2025 nog steeds driftig zal worden gebouwd, en er nog steeds problemen opduiken die moeten worden opgelost.

Stedenbouw en Planologie is iets van lange adem en niet versagen. Maar ook op tijd bakens verzetten. En voortdurend maatschappelijk overtuigen. Dat leert dit unieke project, waarin velen – zowel binnen ambtelijke diensten als architecten, ingenieurs, ontwikkelaars hebben bijgedragen en twee BNSP-ers een belangrijke rol hebben gespeeld. De een verder in de politiek, de ander via de astronomie op galactische reizen en de laatste verder in het milieu.

Ir. Hein Struben, gemeentelijk projectleider Nieuw-Oost/IJ-burg, periode 1978-1991;
Ir. Paul Rijnaarts, stedenbouwkundig projectleider Nieuw-Oost/IJ-burg;
Drs. Pim Vermeulen was de projectleider milieu voor Nieuw-Oost/IJ-burg
Drs. J. Cley was als directeur Milieudienst eindverantwoordelijke voor de sanering van de vuilstort van de Diemerzeedijk.

Bijlagen

De bijlagen worden kort samengevat met illustrerende afbeeldingen. De tekst loopt in gewone letter door, de afbeeldingen hebben in cursief onderschriften. Tijdens de PlanDag zijn meer illustraties aanwezig ter ondersteuning van de discussie en opkomende vragen.

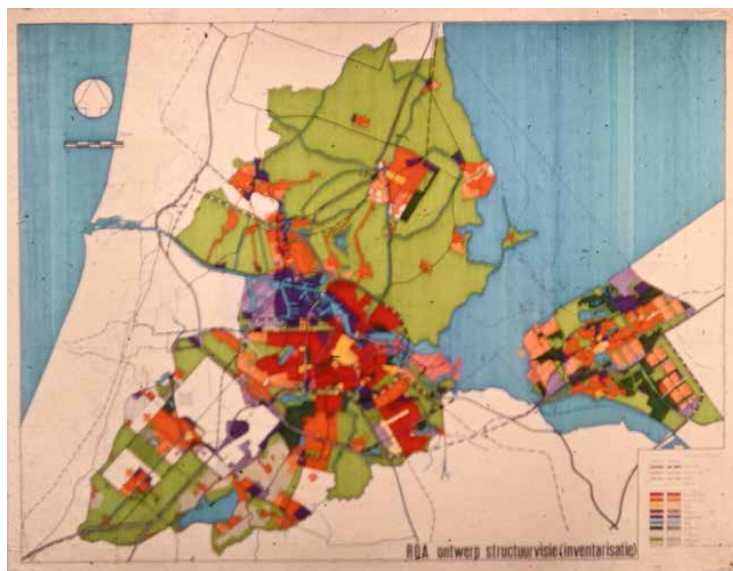
1. Basisgedachten door Politiek en Gemeentelijke Diensten
2. Planverbetering door inschakelen externen Bhalotra en later Palmboom
3. De MER = Milieueffectrapportage en daaruit volgende eisen
4. De ophogtechniek door ontbrekende goede ondergrond

1. Basisgedachten door Politiek en Gemeentelijke Diensten

In het verlengde van de omschakeling naar meer stadsvernieuwing en grootschalige reconstructies van oude havengebieden (oude Entrepots, OHG, Houthavens) werd naar nog meer aanvullende woningbouw gezocht. Op basis van het oude Pampusplan (Bakema) werd naar het IJ-meer gekeken omdat dit gedeeltelijk binnen de gemeentegrenzen lag en alle andere opties om landschappelijke en milieuredenen afvielen.

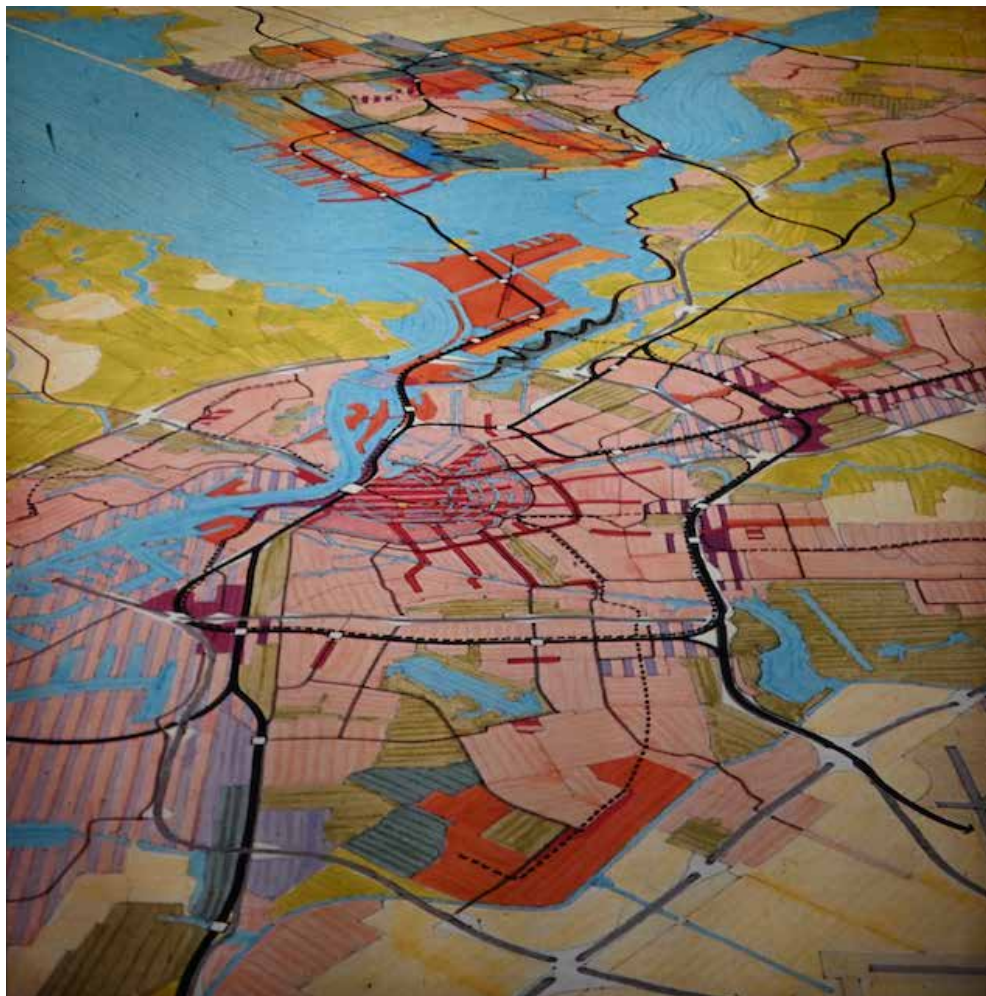


Het Pampusplan van Bakema (1966), met een omlegging van het ARK ter hoogte van de huidige A10 en verder technisch volstrekt onuitvoerbaar vanwege de slechte ondergrond.



Alle andere opties dan Nieuw-Oost – hier al in de tekening opgenomen – vielen om landschappelijke en milieuredenen af.

De Dienst RO achtte dit in het begin alleen haalbaar bij een grootschalige aanpak en onderzoek naar verbindingen met Almere. Ook voorstellen voor omleiding van het ARK naar het IJ-meer en verbindingen met de Bijlmer en de luchthaven Schiphol speelden hierin mee.



Nieuw-Oost met een omvang van 80-100.000 inwoners moest de stepping-stone worden naar Almere met uitgebreid metro-net en een buitendijks gedeelte ook in Almere.



De door dRO voorgestelde grootse uitbreiding voor Nieuw-Oost, met tevens een omleidende verbinding vanaf het ARK naar het IJ-meer en een verbindingseiland naar Almere.



De tussen de planologen en economen spelende discussie over prioriteit voor de Zuid-As en de IJ-as leidde tot het politieke besluit in te zetten op beiden. Benutten van Schiphol voor internationale bedrijvigheid en benutten van veel reconstructie van oude haventerreinen langs het IJ voor versterking van de binnenstad. Nieuw-Oost kreeg daarin al een belangrijke rol.

De politiek besloot echter tot iets wat in de vorm van een vastgesteld Structuurplan zich beperkte tot de gemeentegrenzen. Bovendien speelde in de gemeente tussen de planologen en de economen een heftige discussie over de koers. Richten we ons op de Zuid-as met zijn relatie tot Schiphol met een focus op internationaal georiënteerde bedrijven, of richten we ons op de IJ-as als versterking van de binnenstad. Gekozen werd voor beide, met als resultaat grote ontwikkelingen aan beide zijden. Om tegenwicht te bieden aan de te grootschalige opzet en om meer in het verlengde van de voorgenomen IJ-as-ontwikkeling te werken werd de hulp ingeroepen van een aparte plangroep, rechtstreeks gekoppeld aan het gemeentebestuur, die op zijn beurt weer de hulp inriep van de stedenbouwkundigen Bhalotra (en later) Palmboom.



De gerenommeerde directeur van Kuyper Compagnons, ir. Ashok Bhalotra, hier op een speech over de luchthaven van Dubai, en kort daarna ingezet voor Nieuw-Oost in Amsterdam.

2. Planverbetering door inschakelen externen Bhalotra en later Palmboom

Door een afzonderlijke plangroep in te stellen die samen met Bhalotra tot nieuwe voorstellen moest komen werd de planontwikkeling losgekoppeld van de Dienst RO, maar werden andere diensten zoals Grondmechanica, de Milieudienst en het Ingenieursbureau juist meer ingeschakeld. Parallel daaraan werd een excursie naar Venetië opgezet en werd via het Grondbedrijf de financieel-economische haalbaarheid in de aanpak betrokken. Later werden er groepen in de samenleving bij betrokken en werden aanvullende expert-meetings georganiseerd.



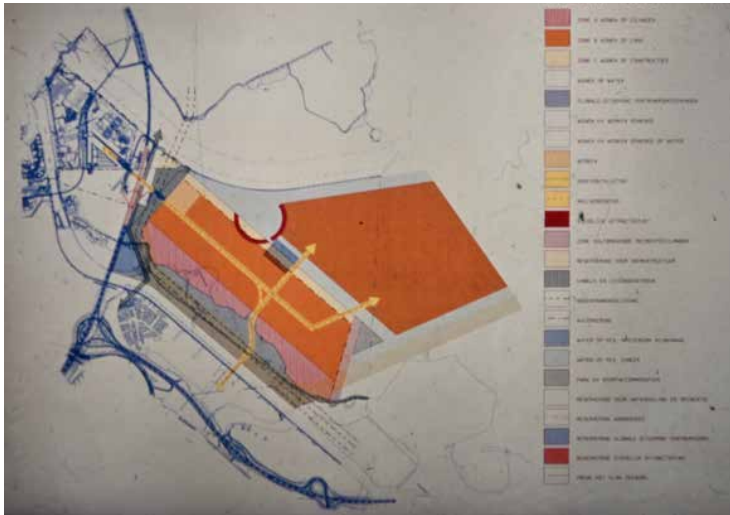
Excursie naar Venetië met discussies daar over de lagune-problematiek en hoe om te gaan met bouwen aan en in het water. Aanwezig vertegenwoordigers van meerdere diensten.



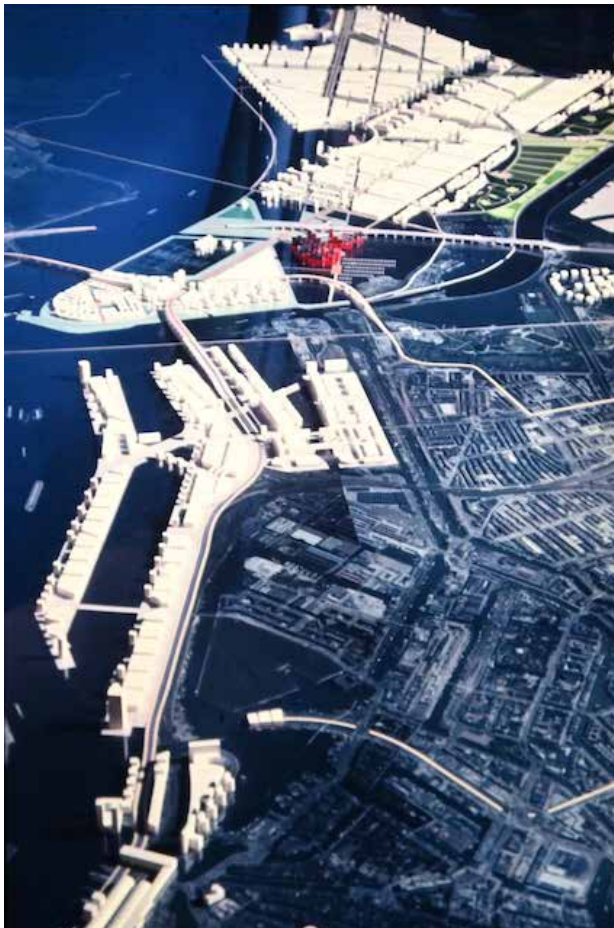
In de Zuiderkerk werden talloze bijeenkomsten georganiseerd, ook met diverse externe experts op het gebied van milieu, grond- en waterbouwtechniek, grondwater, chemie en vervuiling. Ook de ringslangmigratie en de waterkwaliteit van het IJ-meer kwam ter sprake.



Maquettes en foto's op openbare bijeenkomsten in de Zuiderkerk met voorlichting en discussies.



Basis van het plan Bhalotra. Door de MER moest de verbinding naar de A1 helemaal naar het eind worden verlegd, ongeveer naar de knoop aan de onderkant van de tekening.



Plan Bhalotra gezien vanaf het Centraal station richting het Oosten



Plan Bhalotra gezien in de richting van het Centraal Station vanuit het Oosten

Het plan Bhalotra werd leidend voor de vaststelling van een Eerste Fase in het Structuurplan van 1994, dat ook de goedkeuring kreeg van de Provincie en later bij vaststelling van de MER ook van het Rijk (na afweging van de bezwaren door de Raad van State).



Het door de gemeenteraad vastgestelde en door de provincie goedgekeurde Structuurplan 1994, waarin de reservering voor Nieuw-Oost is opgenomen en de Eerste Fase voor de korte termijn is vastgelegd. Hierna moest de Rijksinstemming nog volgen.

Nieuw- Oost, later IJ-Burg genaamd, kon van start gaan doordat werd begonnen met de sanering van de vuilstort en na proeven voor de gekozen ophogetechniek ook met de grondproductie.

3. De MER = Milieueffectrapportage en daaruit volgende eisen

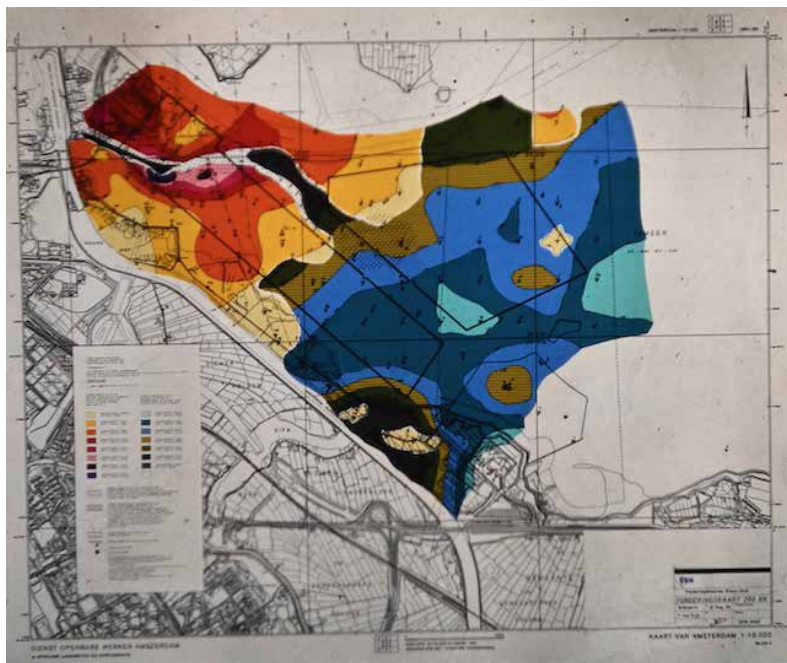
Amsterdam paste als eerste gemeente op vrijwillige basis een MER toe in overleg met de landelijk ingestelde MER-commissie en vooruitlopend op de wettelijke verplichting enige jaren later. De sanering van de chemische vuilstort van de Diemerzeedijk speelde een hoofdrol. Na allerlei bestudeerde technieken (o.a. uit de VS) werd besloten tot inkapselen met bentoniet-wanden en daarop afdichtlagen voor hemelwater die werden voorzien van een dikke parkachtige bovenlaag. Allerlei voorgestelde infrastructuur aan de bovenkant werd afgewezen, alsmede de omleiding van het ARK. Daardoor kon alleen het plan Bhalotra met allerlei aanpassingen en later nog meer aangepast door Palmboom basis zijn voor de aanleg van de ophoging. Door de MER kwamen er ook nog allerlei financieringen beschikbaar voor door provincie en rijk uit te voeren verbeteringen van de waterkwaliteit in IJmeer en Markermeer (o.a. de Markerwadden). Ondanks de MER is het niet gelukt de hoogspanningslijnen over het IJ-meer ondergronds te krijgen . Met als gevolg ingrijpende planaanpassingen, resulterend in het architectonisch spectaculaire poortgebouw. De afwijzing van allerlei infrastructuur over de sanering heen leidde ook tot verschuiving van de aansluiting van het plangebied op de A-1. Dit leidde samen met de toenemende files uit Almere tot een geheel andere oplossing voor de A-9 / A-1 – aansluiting, heden ten dage nog te zien aan de nieuwe brug over het ARK.



De bovenaan deze foto zichtbare brug naar de A1 moest vanwege de MER 1 km naar links verplaatst worden. De paalfunderingen mochten niet door de sanering van de vuilstort.

4. De ophogetechniek door ontbrekende goede ondergrond

Om vooral veiligheidsredenen werd besloten af te zien van een te kleine polder t.o.v. te groot buitenwater. Ophogen werd dus noodzaak, maar door de uitzonderlijk slechte ondergrond – alleen een derde zandlaag onder vele meters slib en de aanwezigheid van een oergeul uit de IJstijd – werd besloten tot een revolutionaire ophogetechniek door de zgn. sproeimethode. Nadat die eerst was uitgetest werd daarmee doorgegaan. Bij deze methode drijft de zandlaag met drukranden op de sliblaag, vergelijkbaar met het vel melk op de koffie. Dit vereist bij de aanleg wel aangepaste maatregelen en het niet toepassen daarvan heeft in latere fases nog wel tot moeilijkheden geleid. O.a. door onaangepaste hei- en graaftechnieken. Maar in hoofdlijnen werkt het en is dit een unicum in de grondmechanica.



Bodemkaart toont het grotendeels ontbreken van zandlagen en een oergeul, uitgesleten door smeltwater in de IJstijd – reden waarom het IJ bestaat (wat dus geen rivier is).



De ophoging als drijvend zandlichaam bovenop de 13 m diepe sliblaag in het IJ-meer.

STORM en STILTE IN DE INSTRUMENTELE VERNIEUWING

Tara Galmart

Nood aan een geïntegreerd neutralisatie-instrument op Vlaams niveau

Sigrid Heirman en Kate Vanderstraeten

Slaagkansen van ruimtelijke uitvoeringsplannen verhogen door de introductie van ontwerpend onderzoek en haalbaarheidstoets door de provincie Antwerpen

Storm & stilte: ontwikkelingen & open ruimte

Nood aan een geïntegreerd neutralisatie-instrument op Vlaams niveau

Tara Galmart

We stellen dat een aanzienlijk deel van de bouwgronden in Vlaanderen slecht gelegen is, zowel wat betreft knooppuntwaarde en voorzieningenniveau, maar ook wat betreft ruimtebeslagrisico. Als we dit afzetten tegen de bouwontwikkelingen op nieuwbouwgrond van de afgelopen 10 jaar, dreigt er aanzienlijke versnippering van de open ruimte bij te komen. Dit vraagt om een nieuw, geïntegreerd neutralisatieinstrument op Vlaams niveau.

Storm & stilte: ontwikkelingen & open ruimte

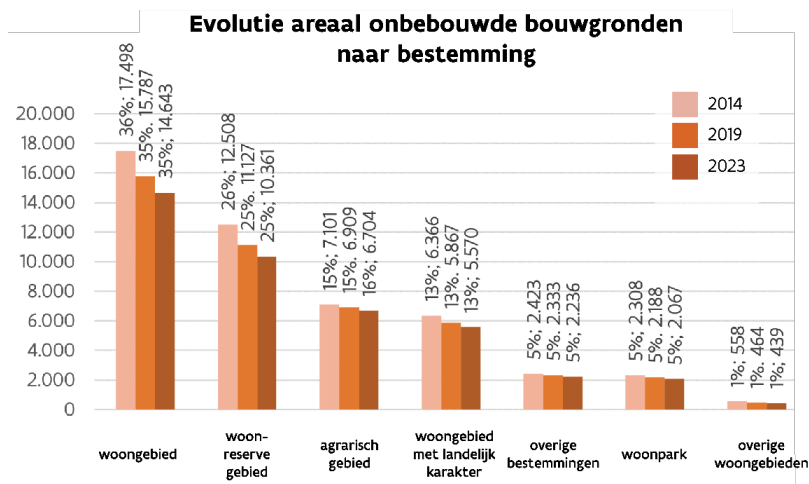
Nood aan een geïntegreerd neutralisatie-instrument op Vlaams niveau

Tara Galmart

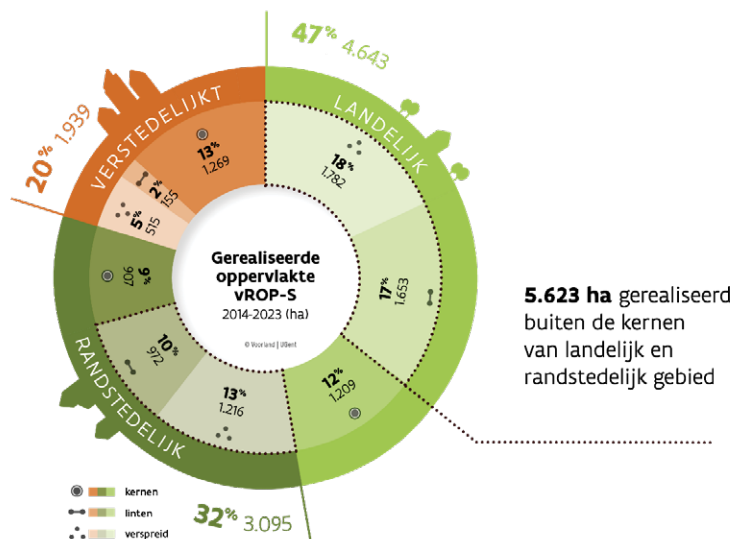
Op de goede weg met de bouwshift?

Voor de studie 'Berekening van de realisatiegraden van de woongebieden in Vlaanderen' in opdracht van Departement Omgeving, brachten Voorland en UGent in kaart hoe de omvang en ligging van het juridisch nieuwbouwpotentieel geëvolueerd is sinds 2014 en wat hierop ontwikkeld werd. Een vraag die we daarbij vaak hoorden doorheen de studie was "kan de bijkomende toekomstige woonvraag opgevangen worden op deze locaties?" Technisch kan dat zeker, maar dat is niet de juiste vraag. Het is nooit onze bedoeling geweest om te onderzoeken hoe we de overblijvende greenfields in Vlaanderen kunnen volbouwen. We zijn de studie dan ook eerder vanuit het complement ingevlogen; vanuit het behoud van de open ruimte. Met het idee om zicht te krijgen op het potentieel dat er op vandaag nog ligt (stilte) en nog kan ontwikkeld worden in de toekomst (de spreekwoordelijke storm). Hoe kunnen we m.a.w. de stilte voor deze storm vasthouden?

Belangrijk om voor ogen te houden daarbij is dat het juridisch nieuwbouwpotentieel slechts een klein deel behelst van het totale woonaanbod. Het woon- en verdichtingsvraagstuk gaat immers veel ruimer en omvat ook de woonmogelijkheden en verdichting gecreëerd door hergebruik, renovatie, vervangbouw en het verdichten/bijbouwen op percelen die al deels bebouwd zijn. Deze opties zijn allemaal minder belastend voor de open ruimte. Maar goed, terug naar onze analyse over de greenfields, want daar hebben we ook heel wat over te vertellen!



Vandaag ligt er 42.020 ha aan onbebouwde bouwgrond. Als we dit areaal uitsplitsen naar type bestemming, dan zien we dat 35% in de woongebieden sensu stricto liggen, 25% in woonreservegebied ligt, 16% in agrarisch gebied (verkavelingen), 13% in woongebied met landelijk karakter, 5% in woonpark, 1% in overige woongebieden en 5% in overige bestemmingen (verkavelingen) ligt. Deze relatieve verdeling tussen bestemmingen blijft gelijk voor de drie bestudeerde referentiejaar (2014, 2019, 2023).



Nieuw gerealiseerde gebouwen 2014-2023

LIGGING	# EGW	%	# MGW	%	TOTAAL	%
LANDELIJK	35.548	38,80%	5.723	6,25%	41.271	45,04%
Kernen	12.009	13,11%	2.838	3,10%	14.847	16,20%
Linten	13.691	14,94%	1.754	1,91%	15.445	16,86%
Verspreid	9.848	10,75%	1.131	1,23%	10.979	11,98%
RANDSTEDELIJK	24.550	26,79%	3.537	3,86%	28.087	30,65%
Kernen	9.184	10,02%	1.822	1,99%	11.006	12,01%
Linten	7.973	8,70%	826	0,90%	8.799	9,60%
Verspreid	7.393	8,07%	889	0,97%	8.282	9,04%
VERSTEDELIJK	17.938	19,58%	4.265	4,65%	22.203	24,23%
Kernen	12.843	14,02%	3.513	3,83%	16.356	17,85%
Linten	1.249	1,36%	188	0,21%	1.437	1,57%
Verspreid	3.846	4,20%	564	0,62%	4.410	4,81%
N.D.		0,03%		0,03%	63	0,07%
EINDTOTAAL	78.067	85,20%	13.556	14,80%	91.624	100,00%

1

Als we kijken naar wat er sinds 2014 op de onbebouwde bouwgronden ontwikkeld werd, dan zien we dat de kernversterkingsstrategieën lijken aan te slaan. Meergezinswoningen maken in kernen bijna 20% uit van de nieuwe bebouwing op greenfields. Omgekeerd worden ook 60% van de nieuwe meergezinswoningen in de kernen gebouwd. Bovendien neemt ook de adresdichtheid toe in de kernen. Maar tegelijk zien we ook dat ontwikkelingen buiten de kernen niet beteugeld worden. Uit het onderzoek blijkt dat 65% van de nieuwe realisaties buiten de kernen gebeurde, dat wil zeggen in linten en verspreide bebouwing. Dit staat een verdere kernversterking en verhoging van het bestaand ruimtelijk rendement in de weg.

1 'vROP' in deze figuur staat voor 'vermoedensregister van de onbebouwde percelen'. De technische term voor het overzicht van de onbebouwde bouwgronden die we in kaart brachten.

Bekeken via de parameter ruimtebeslag krijgen we nog bedrukkendere cijfers; 50,2% van de nieuw gerealiseerde oppervlakte gebeurde buiten het bestaande ruimtebeslag. We zien dat het gevaar van ruimteverslindend bouwen ook in de toekomst nog dreigt. Van de 42.020 ha onbebouwde bouwgrond die er vandaag nog ligt, zien we dat 58% daarvan (24,568 ha) buiten het huidige ruimtebeslag gelegen is. Uit de kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (Poelmans et al., 2020) leiden we af dat maar zo'n 14% (3.298 ha) van deze oppervlakte buiten het huidige ruimtebeslag (of zo'n 7,8% van alle onbebouwde bouwgronden) desnoods geschikt is voor ruimtelijke uitbreiding. Maar ook dit zien we liever niet gebeuren.

	Categorie	aansnijden?	Opp (ha)	%
58%	Buiten Ruimtebeslag	Negatief	16.848	40%
		Geen uitspraak	3.236	7,7%
		Positief	3.298	7,8%
		Geen data	1.185	2,8%
42%	Binnen Ruimtebeslag	KW & VN D	4.148	9,9%
		KW & VN C	4.870	11,6%
		KW & VN B	761	1,8%
		KW & VN A	7.674	18,3%
	Eindtotaal		42.020	100%

47,7%

Kijken we dan opnieuw naar de oppervlakte gelegen binnen het ruimtebeslag, dan zien we bovendien dat 24% (4.148 ha) daarvan in een gebied met een slechte knooppuntwaarde en een laag voorzieningenniveau ligt (of in totaal 9,9% van alle onbebouwde bouwgronden). Het is dus niet noodzakelijk zo dat alle ontwikkelingen binnen het bestaande ruimtebeslag wenselijk zijn en in lijn met de strategische visie van het BRV liggen! De bestaande ruimtelijke structuur die indruist tegen de uitgezette beleidslijnen is ongewenst en dient niet te worden bestendigd in de toekomst.

Bestendigen van open ruimte

Als we dus verder vooruitblikken, is het zaak niet enkel te mikken op meer kernversterking of een hoger ruimtelijk rendement in de kernen. Daar wordt al op ingezet. De opgave ligt in het beperken of inperken van de verdere versnippering van de open ruimte. Hiervoor is een neutralisatie nodig van onder andere 24.232 ha slechtgelegen bouwgronden in de open ruimte (buiten ruimtebeslag).

Met de stolp over de woonreservegebieden wordt al 10.361 ha of een kwart van de onbebouwde bouwgronden geneutraliseerd. Tegelijk merken we ook op dat een groot deel van de gronden in woonreservegebieden 'blijven liggen' zijn sinds 2014. Van de 12.508 ha in 2014, bleef 9.857 ha over in 2023. Dit wordt ook gereflecteerd in de mate van ontwikkeling of de 'realisatiegraad'²: de woonreservegebieden kennen een realisatiegraad van 14,05% op tien jaar, het tweede laagste

2 De realisatiegraad is de mate waarin het juridische nieuwbouwpotentieel (ROP) in een bepaalde periode ontwikkeld wordt. Het wordt berekend als het quotiënt van het gerealiseerde areaal t.o.v. het totale juridische nieuwbouwpotentieel van een bepaald referentiejaar en wordt uitgedrukt in % op x jaar.

Slaagkansen van ruimtelijke uitvoeringsplannen verhogen door de introductie van ontwerpend onderzoek en haalbaarheidstoets door de provincie Antwerpen

Sigrid Heirman en Kate Vanderstraeten



Provincie Antwerpen
Dienst Ruimtelijke Planning,
Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen
ruimte@provincieantwerpen.be

Slaagkansen van ruimtelijke uitvoeringsplannen verhogen door de introductie van ontwerp onderzoek en haalbaarheidstoets door de provincie Antwerpen

Dr. Sigrid Heirman en Kate Vanderstraeten

Complexe en kritische planningscontext

Toen in 1999 de bijzondere plannen van aanleg werden vervangen door ruimtelijke uitvoeringsplannen, ging de provincie Antwerpen aan de slag. Het eerste Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP) dat we toen opmaakten betrof een plan bestaande uit enkele compacte en overzichtelijke bundels die alle aspecten van het plan bevatten. Ondertussen zijn we twee decennia later en bevatten onze PRUP's honderden bladzijden. Het laatste PRUP dat we agendeerden op de deputatie, betrof maar liefst 25 aparte bijlagen. Nu worden er namelijk zeer veel bijkomende onderzoeken gevoerd om de effecten van de onderzoeksvraag goed weer te kunnen geven. De omvang en complexiteit van de PRUP dossiers is dus enorm toegenomen. Dit maakt niet enkel dat het opstellen van een PRUP complexer en tijdsintensiever geworden is, maar ook dat het plan ook veel kwetsbaarder is voor fouten of aanvechtingen.

De tendens die we de afgelopen jaren opmerken, is dat er vanuit de bevolking er een actieve vraag is voor meer betrokkenheid. Niet alleen de ruimtelijke planners houden zich bezig met het ruimtelijk beleid, maar ook burgers. Op zich is een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij het thema een mooie evolutie maar dit maakt ook dat er veel meer ogen op elk planproces gericht zijn. Deze vele kritische ogen zorgen binnen de provinciale planningsprocessen voor een exponentiële toename aan opmerkingen en bezwaren alsook een toename van juridische procedures na de goedkeuring van het plan. Hierdoor moeten meer en meer processen hernomen worden door kleine onvolmaaktheden of dreigende plannen te stranden.

Ontwerpend onderzoek als eerste stap naar vlottere PRUP procedures

Om de ruimtelijke vraagstukken voorafgaand aan een PRUP procedure uit te klaren, hebben we het instrument ontwerp onderzoek reeds verschillende keren succesvol ingezet. Zo heeft het ontwerp onderzoek van de Olympiadelaan te Herentals ervoor gezorgd dat we een groot aantal partners zoals het Departement Omgeving, VMM, ANB, de stad Herentals, Erfgoed en AWW op een lijn hebben gekregen.

In het plangebied waren er een aantal ruimtelijke uitdagingen en ruimtelijke claims. Volgens het gewestplan heeft het gebied de bestemming woonuitbreidingsgebied en werd er onderzocht of het gebied de vraag naar bijkomende woningen kon invullen. Het gebied is aangeduid als een signaalgebied en een deel van het plangebied is getroffen door een waterproblematiek. Zo werd er bekeken hoe de Kleine Nete meer ruimte kon krijgen in het landschap, om zo de waterproblematiek ook aan te pakken. Daarenboven lopen door het plangebied de oude vesten van Herentals en bestond de ambitie om deze in ere te herstellen. In het plangebied ligt ook het ziekenhuis van Herentals, dat kampt met een uitbreidingnood. Om deze uitbreiding op te vangen, kijkt het ziekenhuis ook naar het plangebied. Doorheen het gebied loopt de weg Olympiadelaan die letterlijk de open ruimte doorsnijdt. Het ontwerp onderzoek heeft ervoor gezorgd dat we de verschillende ruimtelijke claims (erfgoed, woonopgave, uitbreiding ziekenhuis,

het eventueel verleggen van de Olympiadelaan, natuur, recreatie en water) ten opzichte van elkaar hebben kunnen afwegen. Dit heeft geleid tot een aantal ruimtelijke scenario's waarbij we onderzochten wat de impact kon zijn van het verleggen van de weg, een lange brug over de Kleine Nete te voorzien of het huidige tracé van de weg te behouden. In dit concrete proces heeft het ontwerpend onderzoek geleid tot de selectie van het meest gedragen ruimtelijk ontwikkelings-scenario. Dit bevorderde de voortgang en slaagkans van het planproces significant. Heden loopt het officiële gedeelte van het planningsproces om te komen tot een PRUP.



Afbeelding 1: plangebied ontwerpend onderzoek Olympiadelaan te Herentals (Eindnota actieplan Netevallei Herentals, 2018)

Hoewel het ontwerpend onderzoek een krachtig middel is om verschillende partners samen te krijgen en ontwikkelingsopties voor het gebied te kunnen afwegen, moet er ook er ook gekeken worden naar de realiseerbaarheid van het project. We merken in sommige planningsprocessen dat desondanks iedereen op een lijn staat betreffende de ruimtelijke inrichting, de voortgang van het planningsproces stuit op andersoortige consequenties zoals de juridische en financiële consequenties van de gemaakte ruimtelijke keuzes uit het ontwerpend onderzoek. Omwille van deze niet onderzochte aspecten, strandt een planproces alsnog. We moeten durven om nog verder dan ontwerpend onderzoek te gaan en in de voorfase van een PRUP de haalbaarheid van een planningsproces op een geïntegreerde manier te onderzoeken.

Haalbaarheidstoets als volgende stap naar succesvollere planningsuitkomsten

Door de ontoereikendheid van ontwerpend onderzoek in de voorfase van een PRUP, strandde er enkele provinciale planningsprocessen zoals PRUP Electrabelsite te Schelle. In desbetreffende geval strandde het plan door het ontbreken van draagkracht bij de omwonenden. Alsook bleek

het project financieel niet haalbaar, mede door de mogelijke planschade. In het algemeen wordt de planningscontext steeds complexer, door onder andere de introductie van de Bouwshift, het Instrumentendecreet en het Verzameldecreet (dat nog in opmaak is) en de doorwerking ervan in het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen. Hierdoor was er een nieuw instrument nodig om al deze uitdagingen te onderzoeken alvorens er met de officiële PRUP procedure gestart wordt. Als antwoord hierop introduceerden we sinds 2024 een haalbaarheidstoets voor elk provinciaal verordend planningsproces. Deze haalbaarheidstoets neemt naast de ruimtelijke ook de economische, sociale, ecologische en juridische randvoorwaarden mee. Deze randvoorwaarden worden dan gebruikt als bouwstenen om een plan van aanpak uit te bouwen voor het planning-sproces. Dit plan van aanpak, inclusief een voorstel tot projectstructuur, maakt het mogelijk om een inschatting te maken van de mogelijke knelpunten en valkuilen. Op basis van deze haalbaarheidstoets, wordt er een afweging gemaakt of een bepaald planningsproces voldoende slaagkans heeft om op te starten, bijgestuurd wordt of niet in deze vorm zal opstarten.

Heden lopen er vier haalbaarheidstoetsen, elk met hun eigen focus. De eerste haalbaarheidstoets betreft de verlaten detailhandelssite van Makro op de grens van Deurne en Wijnegem. Het onderzoek werd opgestart in afstemming met het Departement Omgeving, de gemeente Wijnegem, de stad Antwerpen en het district Deurne. We zoeken naar een nieuw programma en inrichting van deze verlaten detailhandelssite. Om dit te bewerkstelligen, brengen we niet enkel de ruimtelijke claims in beeld maar koppelen we de private ontwikkelingsambities bijvoorbeeld ook aan de ruimtelijke draagkracht en mobiliteitscapaciteit. Ook de projectstructuur, inclusief het detecteren van de meest aangewezen trekker voor de officiële procedure van het RUP binnen de verschillende overheden, behoren tot de ambities van de haalbaarheidstoets. Door reeds de ruimtelijke, financiële en organisatorische aspecten uit te klaren voor de opmaak van de startnota van het PRUP hopen we dit proces op het juiste planningsniveau te kunnen opstarten, met de betrokken partners op een lijn en een consensus over de ruimtelijke en financiële krachtlijnen van het project.



*Afbeelding 2: situering Makro site gelegen op de grens van Deurne en Wijnegem
(www.geopunt.be, 9 april 2024)*

De haalbaarheidstoets van het ziekenhuis Geel – Mol werd opgestart op vraag van de gemeentes Mol en Geel. Hier onderzoeken we de meest geschikte locatie voor een nieuw gefuseerd ziekenhuis voor Geel en Mol. Deze toets is in opstartfase waarin we niet enkel een locatieonderzoek uitvoeren maar waar we ook opzoek gaan naar de financiële, ruimtelijke en juridische randvoorwaarden. Een cruciaal element is de bereikbaarheid van de site. Het nieuwe gefusioneerde ziekenhuis moet vlot bereikbaar zijn voor zowel de inwoners van Mol als van Geel maar dient ook bereikbaar te zijn via openbaar vervoer en fiets. Verder kijken we ook naar de toekomstige invulling van huidige ziekenhuissites van de verdwijnende ziekenhuizen in Mol en Geel. Door al deze aspecten samen te brengen, brengen we zowel de haalbaarheid van het project in beeld, alsook identificeren we de meest geschikte ruimtelijke instrumenten en beschrijven we de kritische randvoorwaardes voor een geslaagd traject om te komen tot een gefusioneerd ziekenhuis, inclusief een herprogrammering van de voormalige ziekenhuissites.

Beide haalbaarheidstoetsen zijn nog in opstartfase waardoor het nog te vroeg is om reeds conclusies te trekken over de doeltreffendheid ervan. De resultaten van de lopende haalbaarheidstoetsen zullen een eerste indicatie geven of dit instrument de doorlooptijd van de projecten te verkorten en de slaagkans te verhogen. De provincie Antwerpen wil zo een meer efficiëntere overheid zijn en zo zijn middelen en personeel op een adequate manier te kunnen inzetten.

Bronnen

- Brut en Lama, (2018) Eindnota actieplan Netevallei, Herentals.
- Vlaamse Regering, (2009) Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, Brussel.
- Provincie Antwerpen, (2023) Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen, Antwerpen.
- www.geopunt.be, 9 april 2024

CORRESPONDENTIE

Adres

Het algemene correspondentieadres van de Stichting Planologische Discussiedagen is:

Stichting Planologische Discussiedagen
p/a TNO
T.a.v. Geiske Bouma / PlanDag
Postbus 96800
2509 JE Den Haag
Nederland
www.plandag.net

Vragen

Voor vragen over de PlanDag kunt u mailen met info@plandag.net.

Overige gegevens

- Het rekeningnummer van de PlanDag rekening is: NL61 INGB 0004 2159 00, BIC: INGBNL2A (ING-bank) t.n.v. Stichting Planologische Diskussiedagen
- PlanDag en de Stichting Planologische Discussiedagen beschikken niet over een BTW-nummer.

COLOFON

Organisatie: Stichting Planologische Diskussiedagen
Website: www.plandag.net
Contact: info@plandag.net
Uitgever: Stichting Planologische Discussiedagen in samenwerking met InPlanning (www.inplanning.eu)
Vormgeving: In Ontwerp, Assen



De PlanDag is een gezamenlijk initiatief van:

- Stichting Planologische Diskussiedagen (PDD)
- Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP)
- Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP)

// IN /
PLAN /
/ NING

INPLANNING.EU