



# AGORA

MAGAZINE VOOR SOCIAALRUIMTELIJKE VRAAGSTUKKEN

## Omgevingsdenken

Wie wint met de Omgevingswet? | Participeren moet je leren  
Beleggers: oplossing voor de woningnood? | **VARIA** Asielcentra herdacht

AGORA 2019-2 JAARGANG 35

# REDACTIONEEL

## 'Vorbij het eigen gazon'

Inmiddels woon ik alweer ruim vier jaar in België. Sinds ongeveer drie jaar sjouw ik met enige regelmaat mijn racefiets vanuit mijn Gentse appartement door het krap bemeten trappenhuis naar beneden om een ritje te maken door peri-urbaan Vlaanderen. Nog altijd verbaas ik me regelmatig over wat ik daar aantref. Niet alleen de inmiddels ook in Nederland welbepaalde, expressionistische *ugly Belgian houses* doen nog dikwijls de wenkbrauwen fronsen: ook het gestuiter over eeuwenoude kasseistroken, het abrupte anticiperen op een fietspad dat plotseling ophoudt, het ontwijken van scheuren en kuilen in de wegen, de oneindige steenwegen met huizen met alleen ramen (eigenlijk moet ik 'vensters' zeggen) aan de achterzijde, de onophoudelijke voorraad aan *fermettes* met hun uitgestrekte gazonnen, het gebrek aan bewegwijzering... Ik raak, kortom, maar moeilijk gewend aan de Vlaamse ruimtelijke en infrastructurele wanorde.

Als gevolg van verschillende planningsculturen en –tradities zijn er opzienbarende verschillen tussen de ruimtelijke structuur van het zogezegd 'geordende' Nederland en het 'rommelige' België. De laatste jaren ontstaan er echter steeds meer onderlinge overeenkomsten wat betreft de opvattingen over planologie in beide landen, en over de rol van de overheid daarin. In zowel Nederland als België is vanaf de jaren negentig het mantra van de participatieve planning, oftewel de 'uitnodigingsplanologie' omarmd. Dit wil zeggen dat burgers, en/of het maatschappelijk middenveld, zoveel mogelijk bij planningsopgaven moeten worden betrokken. De idee van de technocratische, top-down planner die in witte laboratoriumjas de maakbare samenleving creëert lijkt dan ook voorgoed tot het verleden te behoren.

Toch is het de vraag in hoeverre deze benadering, die deels overlapt met het 'Omgevingsdenken' dat in dit nummer centraal staat, zal kunnen bijdragen aan het oplossen van de grote ruimtelijke opgaven waar we aan beide kanten van de grens voor staan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ruimtelijke implicaties van de aanstaande energietransitie, het verbeteren van duurzame mobiliteitsverbindingen, het voorkomen van groeiende regionale ongelijkheden, het voorzien van voldoende betaalbare en kwalitatieve (starters)woningen in stedelijke gebieden, het behouden van natuur, en ga zo maar door. Dit vereist stuk voor stuk rigoureuze en integrale ruimtelijke ingrepen. Het is dus noodzakelijk dat er in de nabije toekomst harde keuzes worden gemaakt door een onafhankelijke, rationele partij die beschikt over zowel autoriteit als over een centrale en geïntegreerde langetermijnvisie. Om die reden lijken veel Nederlandse planologen heimelijk terug te verlangen naar het in 2010 opgeheven Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (beter bekend als VROM; zie onder andere de Vrije Ruimte van respectievelijk Wil Zonneveld en Terry van Dijk in AGORA 2018-2 en 2017-4).

De oplettende AGORA-lezer is het vermoedelijk al langer opgevallen dat zowel Nederland als België de laatste jaren worstelen met haar institutionele besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening. Bestuurlijke herindelingen stuiten bijvoorbeeld stevast op veel lokaal verzet (denk aan de superprovincie van minister Plasterk die er uiteindelijk niet komt, of de weerstand van gemeenten aan de noordrand van Antwerpen tegen de 'komst van de stad'), terwijl inspraaksessies van burgers niet zelden het imago hebben van 'onrepresentatief', 'elitair', en

'NIMBY-isme'. Daarbovenop zijn er nog vele voorbeelden van collectieven van hoogopgeleide bewoners die over voldoende juridische expertise en vaardigheden beschikken om grote infrastructurele ingrepen te traineren. Het staat dus vast dat overheden tegenwoordig aanzienlijk minder macht en gezag hebben dan vroeger. Zou men daarom kunnen stellen dat de jarenlange tendens van decentralisatie, deregulering en bottom-up beleid hebben geresulteerd in een spreekwoordelijke boomerang die Den Haag en Brussel nu terug in het gezicht krijgen?

Observaties uit andere delen van de wereld tonen tegelijkertijd aan hoe waardevol democratische controle en inspraak is. Mijn eigen onderzoek, dat focust op transnationale, grootschalige vastgoedontwikkelingsprojecten die veelal op tamelijk autoritaire wijze worden geïmplementeerd, laat in dat opzicht alvast weinig best practices zien. Onlangs was er op sociale media veel aandacht voor een grassroots-initiatief uit Berlijn, dat pleit voor de renationalisatie (of zoals zij het noemen: '*Vergesellschaftung*') van 200.000 sociale huurwoningen die eerder verkocht zijn aan private huisbazen, om zodoende de steeds verder oplopende woonlasten in de stad te kunnen drukken en de inclusiviteit te waarborgen. Daarnaast zijn het aantal burgerplatformen die zich richten op het vinden van duurzame oplossingen voor vraagstukken rond energie, voedselproductie en mobiliteit inmiddels – aan beide zijden van de grens – ontelbaar. Moeten we in de toekomst dan toch meer initiatief proberen te leggen bij de burger, en de overheid slechts nog een faciliterende en 'participerende' rol laten spelen, in plaats van terug te verlangen naar de situatie uit het verleden?

Het zal de komende jaren een grote uitdaging blijven om een efficiënte en rechtvaardige balans te blijven vinden tussen technocratische en democratische ruimtelijke ordening. Nieuwe wetten en beleidsnota's kunnen de weg naar een integrale benadering mogelijk versoepelen. Hopelijk geldt hetzelfde voor een goed doordachte langetermijnvisie. Er ligt in ieder geval een belangrijke taak klaar voor onderzoekers om de meerwaarde van burgerplatformen en –initiatieven en samenwerkingsverbanden de komende jaren kritisch te blijven onderzoeken.

Ik blijf me ondertussen vooral afvragen wanneer Vlaamse peri-urbane bewonerscollectieven zich massaal zullen gaan inzetten voor een verbetering van de (race)fietsinfrastructuur, zodat ik mijn gemiddelde snelheid op Strava wat kan opkrikken. Van de overheid hebben ze het hier in dat opzicht namelijk nooit echt moeten hebben.

**Jorn Koelemaj, Hoofdredactie AGORA**

### COVERFOTO

Anouska Jaspersen

### INFOGRAPHIC

Joran van Duin (student Aeres), Suzanne Lansbergen, Niels de Wit (student Aeres)



# Thema

## Omgevingsdenken

### 4 - Onderweg naar Omgevingsdenken

**INLEIDING** Clemens de Olde, Barend Wind, Simon Lox, Marianne de Beer & Sabine Miedema

### 8 - Van structuurplanning naar beleidsplanning

**ESSAY** Joris Voets & Pieterjan Schraepen

### 10 - Wie wint met de Omgevingswet?

**CASUS** Michiel Stapper

### 12 - Sterke verhalen voor Omgevingsbeleid

**INTERVIEW** Michiel Stapper & Clemens de Olde

### 18 - BRV opent nieuwe vastgoedmarkt

**ESSAY** Geert Haentjens & Simon Lox

### 21 - Beleggers: oplossing voor de woningnood?

**ARTIKEL** Jannes van Loon & Cody Hochstenbach

### 25 - Kentering nodig in het Vlaamse Rioleringsbeleid?

**ESSAY** Vincent Wolfs, Wendy Francken & Patrick Willems

### 28 - Participeren moet je leren

**ESSAY** Annelies Beek & Laura van den Vrijhoef

### 31 - Participatie in de provincie Oost-Vlaanderen

**INTERVIEW** Sabine Miedema

## Varia

### 33 - Betonflop

**ESSAY** Pascal De Decker

### 35 - Asielcentra herdacht

**ESSAY** Luce Beeckmans & Ella Vanden Houte

### 39 - De stad Kampala als geologische metafoor

**CASUS** Thomas Vermeir

### 43 - De kracht van de menigte

**KLASSIEKER** Lara Schrijver

### 44 - De ruimtelijk planner: geprangd tussen wetten en praktische bezwaren

**RECENSIE** Eva Van Eenoo

### 45 - Een leerrijke mixed-method aanpak van transportarmoede

**THESISREVIEW** Anna Plyushteva

### 46 - Voor een wereldbewust gevoel van plek

**VRIJE RUIMTE** Marleen Buizer

Foto: Guillaume Hankenne, Pexels



# ONDERWEG NAAR OMGEVINGSDENKEN

**In Vlaanderen en Nederland worden de komende jaren nieuwe beleidskaders voor omgevingsplanning ingevoerd. Deze moeten het hoofd bieden aan grote opgaven zoals de klimaatverandering en de energietransitie. Tegelijk hebben de beleidskaders de ambitie om veel meer geïntegreerd te werken tussen beleidssectoren en met overheden, burgers en bedrijven. Deze AGORA richt de lens op het nieuwe omgevingsdenken in Nederland en Vlaanderen om meer inzicht te krijgen in de vorming en uitwerking van de nieuwe ruimtelijke kaders.**

Het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening zal in Nederland en Vlaanderen de komende jaren grondig veranderen en de overstap maken naar een nieuwe generatie omgevingsbeleid. De Nederlandse Omgevingswet wordt, samen met een Nationale Omgevingsvisie, in 2021 van kracht. In Vlaanderen wordt er sinds 2011 gewerkt aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), dat na de verkiezingen van mei weer op de agenda van de nieuwe Vlaamse Regering zal verschijnen. Dat nieuw omgevingsbeleid hard nodig is mag duidelijk zijn. Aan beide kanten van de grens moeten de ruimtelijke kaders vernieuwd worden om het hoofd te bieden aan een groot aantal nieuwe opgaven die een of twee decennia geleden nog niet zo acuut leken. Energietransitie en klimaatadaptatie staan sterker dan ooit tevoren op de agenda en vormen nieuwe belangen die zich vertalen in ruimteclaims. Daarnaast zijn er ook aloude ruimtelijke kwesties die nog altijd een rol spelen. Zo is in Nederland de woningnood terug van weggeweest, kampt Vlaanderen nog altijd met urban sprawl en een te grote oppervlakte-verhardingsgraad en zitten beide landen met een verkeersinfrastructuur die op sommige punten de toestroom van activiteit niet meer aankan. Tegelijkertijd is het besef doorgedrongen dat de overheid noch de markt deze uitdagingen afzonderlijk het hoofd kan bieden en is er de ambitie om het beleid meer te integreren. Overheden moeten meer en beter

gaan samenwerken en burgers en private partijen eisen hun plaats op aan de onderhandelingstafel. Ook klinkt er een luide roep om flexibilisering en vereenvoudiging van het wettelijke kader. Dit is de inzet van het omgevingsdenken.

#### **Van ruimtelijke ordening naar omgevingsbeleid**

Deze AGORA richt de lens op het nieuwe omgevingsdenken in Nederland en Vlaanderen om meer inzicht te krijgen in de vorming en uitwerking van de nieuwe ruimtelijke kaders. Planologische discussies richten zich vaak op het nut van ruimtelijke ingrepen of de gevolgen daarvan. Maar wie zich enkel op de ruimtelijke ingrepen richt, vergeet de institutionele context waarbinnen beleidsmakers, marktpartijen en burgers ruimtelijke plannen maken. Die wordt bepaald door wetgeving die eisen stelt aan de organisatie van het planningsproces (wie moet wanneer betrokken worden), de verdeling van verantwoordelijkheden (welke verplichtingen en vrijheden hebben lagere overheden), en de wettelijk bindende visies die de grote lijnen uittekennen.

Deze context wordt in Nederland en Vlaanderen de komende jaren grondig herzien. Dit omvat de opmaak van nieuwe wetten, het ontwerpen van beleidsinstrumenten en het opstellen van ruimtelijke visies. Met de Nederlandse Omgevingswet worden 26

wetten en een veelvoud van ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur samengevoegd in één wet voor de leefomgeving. Het wordt wel de grootste herziening genoemd van het rechtssysteem sinds het opstellen van de eerste liberale grondwet in 1848. Daarnaast is een Nationale Omgevingsvisie in opmaak die richting moet geven aan een aantal urgente vragen over de inrichting van het land. Ook in Vlaanderen werkt men aan een transitie die het omgevingsbeleid overzichtelijker en transparanter moet maken. Daartoe zijn in 2017 de Departementen Leefmilieu, Natuur en Energie en Ruimte Vlaanderen samengevoegd tot een nieuw Departement Omgeving. Dat werkt aan wetgeving en instrumenten, zoals de invoering van een Omgevingsvergunning in 2018, die een vijftal eerdere vergunningen bundelt en vervangt, en een Beleidsplan Ruimte dat de grote lijnen en werkwijze voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen uitzet.

## Ruimtelijke kaders moeten vernieuwd worden om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen

Om te begrijpen waarom aan beide zijden van de grens gewerkt wordt aan een herziening van de context waarbinnen planners hun werk doen, moeten we terugkijken in de tijd. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog is de hoeveelheid ruimtelijke wetgeving spectaculair gegroeid. Dit is niet verwonderlijk. De ruimtelijke ordening dankt haar bestaansrecht aan het reguleren van conflicterende ruimteclaims, die in aantal toenemen wanneer de samenleving complexer wordt. Om te voorkomen dat de naoorlogse economische- en bevolkingsgroei gepaard zouden gaan met een afname van de leefbaarheid, werden afzonderlijke regelingen opgetuigd over onder andere bodemkwaliteit, delfstoffen, waterslag en verstedelijking. Wanneer nieuwe problemen zich voordeden zoals milieuverontreiniging, bedreiging van biodiversiteit, regionale bevolkingskrimp en het ontstaan van achterstandswijken, werd het arsenaal aan regelgeving uitgebreid om kaders te bieden aan bedrijven die wilden investeren, of overheden die de handen ineen wilden slaan met burgers en private partijen om tot ruimtelijke ontwikkeling te komen. Het stelsel was er zo op gericht om geanticiperde ontwikkelingen in een gewenste richting te duwen door gebruik te maken van "meekoppelende belangen" zoals de landbouw of de woningsector (zie de Vrije Ruimte van Wil Zonneveld in AGORA 2018-2).

### **Van ordelijk naar vrij**

De historische veranderingen in stelsels van ruimtelijk beleid weerspiegelen de dominante maatschappijvisie van de periode waarin ze zijn opgesteld. Ze moeten het immers mogelijk maken om plannen te ontwikkelen die in de tijdgeest passen. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog stonden in het teken van het vergroten van de grip van de overheid op de ruimtelijke ontwikkeling. Dat is te herkennen in hiërarchische blauwdrukplannen, van rijksnota's tot gewest- en streekplannen en bestemmingsplannen. In deze tijd vond een model van gespreide ruimtelijke ontwikkeling ingang, dat als doel had bepaalde regio's te stimuleren en de groei in andere in goede banen te leiden.

Eind jaren '90 deed 'het netwerkdenken' zijn intrede. Dit toonde zich in veranderingen in het instrumentarium en nieuwe uitwerkingen zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) en de (nooit aangenomen) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Economische kernregio's als de Randstad en de Vlaamse Ruit werden daarin gepresenteerd als onderdeel van

stedelijke netwerken die op internationaal vlak de concurrentie moesten aangaan met gelijksoortige regio's. Toch moest niet alles overgelaten worden aan de markt en was er wel degelijk ruimte voor overheidssturing. Zo kende het RSV een 'ruimtebalans' waarin richtcijfers voor hectaren te ontwikkelen woningen, natuur en industrie werden verdeeld over de provincies.

Bij elke beleidshervorming wordt volop gesproken over de manier waarop planningsprocessen anders (lees: efficiënter, flexibeler, inclusiever) kunnen worden ingevuld. In Nederland werd vanaf het begin van de eeuw de weg van de liberalisering ingeslagen met meer nadruk op deregulering en flexibiliteit. Zo stond de Nota Ruimte (2004) in het teken van "minder Haagse regels". Men wilde weg van "starre beleidskaders" en naar meer verantwoordelijkheden voor provincies en gemeenten. De 'toelatingsplanologie' uit het verleden moest vervellen tot 'ontwikkelingsplanologie'. De Rijksoverheid in Nederland heeft sinds de eeuwwisseling dan ook nauwelijks structureel ruimtelijk beleid gevoerd. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd ontmanteld en ruimtelijke ordening werd ondergebracht bij Infrastructuur en Milieu. Zo bleef het discours dat de opeenstapeling van ruimtelijke wetgeving een sta-in-de-weg was voor markt-gestuurde ruimtelijke ontwikkeling overeind.

Ook in Vlaanderen kwam sleet op het uitvoeren van het geïntegreerd ruimtelijk beleid dat was ingezet met het RSV. De maatregelen uit dat plan leden onder politieke desinteresse. Zo verviel, tot ontluistering van haar opstellers, de structuurplanning deels weer in de welbekende bestemmingslogica van de vroegere Gewestplannen, met veel ruimte voor politieke inmenging. Tien jaar na het goedkeuren van het Structuurplan typeerde één van haar bedenkers, Charles Vermeersch (2008) de praktijk dan ook als een van "oneigenlijk gebruik en misbruik". Gaandeweg ontstond een roep, deels gedragen door degenen die zich nooit echt in de filosofie van het RSV hadden kunnen vinden, naar een nieuw beleidskader dat minder sturend en flexibeler zou zijn.

### **Nieuwe kaders, nieuwe vragen**

De ruimtelijke kaders die nu in Nederland en Vlaanderen in opmaak zijn dragen een nieuw jasje van omgevingsbeleid met een bijbehorende sturingsfilosofie. Net als twintig jaar eerder het geval was, worden de plannen van de vorige generatie gekarakteriseerd als star en log. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen ziet zichzelf als een evolutie "van sterk regulerend naar voorwaardenscheppend" en wil werken met een centraal concept van "ruimtelijk rendement" om de verschillende ruimteclaims tegen elkaar af te wegen. In de Nederlandse omgevingsplanning moet participatie niet meer van de burger komen, maar is het de overheid die mee aan tafel schuift als partner en evolueert men van ontwikkelings- naar uitnodigingsplanologie. Hierdoor vindt er een transitie plaats in





de houding tegenover initiatieven van lagere overheden en andere partijen van “nee, mits” naar “ja, tenzij” en van het toetsen van plannen naar het stimuleren van initiatieven.

Samengevat wortelt het omgevingsdenken dan in een tweeledige filosofie. Eén, dat complexe vraagstukken met betrekking tot de ruimte, die voorheen tot afzonderlijke beleidssectoren behoorden, tegenwoordig het best samenhangend behandeld kunnen worden. Twee, dat de manier om geïntegreerd aan deze vraagstukken te werken minder top-down gestuurd moet worden dan in het verleden. Op die manier moet er meer ruimte ontstaan voor actieve partijen (andere overheden, burgers en investeerders) die onderlinge coalities smeden, een praktijk die beter beantwoordt aan de complexe netwerksamenleving waarin we leven. Zo is de Nationale Omgevingsvisie alleen nog bindend voor de Rijksoverheid zelf en niet meer voor de provincies en gemeenten en wil men ook in Vlaanderen de gemeenten niet meer vertellen wat zij moeten doen.

Op die ambities zijn door het Planbureau voor de Leefomgeving, strategische adviesraden en critici in de vakliteratuur een heel aantal bedenkingen geformuleerd. We geven een overzicht: Beschikt een beleidskader dat begonnen is als juridische vereenvoudigings- en efficiëntieoperatie wel over voldoende visie op ruimtelijke ontwikkelingen? Hoe balanceer je voorschriften die ruimte geven voor vrijheid en interpretatie enerzijds, met het bewaken van een basiskwaliteit anderzijds? Is een terugtrekkende overheid nog wel in staat om voldoende regie over ruimtelijke ontwikkelingen te voeren? In hoeverre beantwoordt de flexibele aanpak nog aan het aloude doel van ruimtelijke ordeningsbeleid om verschillen tussen regio's te verkleinen? Ruimtelijke ordening – nu onder de noemer van omgeving – ziet zichzelf als coördinerend voor andere beleidssectoren. Dat is een gedachte die in het verleden ook al moeizaam is gebleken. Kunnen en willen de andere beleidssectoren en lagere overheden wel meestappen in de nieuwe omgevingsfilosofie en hoe hangt dit samen met de geldstromen waarover zij beschikken? Hoe gaat de cultuuromslag naar geïntegreerd werken dit keer (wel) slagen? Moet dit veelomvattende beleid niet méér rekening houden met de manier waarop ruimtelijke kwesties samenhangen met maatschappelijke vraagstukken, zoals de kloof tussen arm en rijk? En ten slotte zijn er nog zorgen over de ambitie om een groot deel van het omgevingsstelsel te digitaliseren. Grote ICT-projecten zijn bij de overheid in het verleden al vaker weinig succesvol gebleken. Kortom, is dit nieuwe omgevingsbeleid in staat om goede, rechtvaardige en uitvoerbare oplossingen te bereiken voor de grote uitdagingen van de 21e eeuw?

### Sturingsfilosofie

Met deze ontwikkelingen en vragen in het achterhoofd besteden we in dit themanummer aandacht aan de manier waarop het omgevingsdenken tot stand komt bij Rijks- en Gewestelijke overheid, in gemeentes en bij private partijen in Nederland en Vlaanderen. We starten met een oriëntatie op de verschuivende sturingslogica. Bestuurskundigen Joris Voets en Pieterjan Schraepen van de Universiteit Gent bespreken de transitie van structuurplanning naar beleidsplanning in Vlaanderen in bestuurlijke en juridische context en formuleren daarbij een aantal uitdagingen voor het nieuwe beleidskader om te slagen.

Voor de Nederlandse situatie behandelt Michiel Stapper de casus van het Zeeburgerpad in Amsterdam-Oost. Omdat de ontwikkeling van dit gebied moeizaam van de grond kwam tijdens de crisisjaren, koos het stadsdeelbestuur voor flexibilisering van de regels om ruimtelijke initiatieven te stimuleren. Hiermee is de ontwikkeling van het Zeeburgerpad een voorloper van de manier van werken die straks met het ingaan van de omgevingswet van gemeenten en andere overheden wordt verwacht. Stapper bespreekt de belangrijkste lessen uit deze casus en linkt deze aan de implementatie van de omgevingswet.

Vervolgens vergelijken we de achtergronden van de nieuwe Nederlandse en Vlaamse beleidskaders in een gesprek met René van der Lecq, voormalig projectleider van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en Emiel Reiding, directeur Nationale Omgevingsvisie. We ontdekken dat Omgevingsplanning (NL) en Beleidsplanning (VL) veel overeenkomsten vertonen, ook al is de uitgangssituatie in de beide landen wel compleet anders. Deze overeenkomsten en verschillen komen aan bod, evenals de invloed van de politiek op het nieuwe omgevingsbeleid, de waarde van verhalen vertellen en wat je kunt doen als een gemeente in het nieuwe systeem van uitnodigingsplanologie met initiatieven komt die de hogere overheid echt niet ziet zitten.

## Hoe gaat de cultuuromslag dit keer (wel) slagen?

### Voorbij sectorale barrières

Een belangrijke ambitie van het nieuwe omgevingsbeleid is dat sectorale barrières worden geslecht en er meer geïntegreerd wordt samengewerkt. Sommige critici merken dan ook op dat dit op gespannen voet staat met de ambitie tot het verlichten van de regeldruk en de gewenste flexibiliteit van processen. Daarom vroeg AGORA een aantal auteurs uit velden grenzend aan ruimtelijke ordening om hun visie op de nieuwe beleidskaders.

Voor de Vlaamse vastgoedsector is het niet evident om geïntegreerd samen te werken. Wachten op de uitkomst van participatieprocessen, overleg met verschillende belangengroepen en een doordacht ontwerp zijn aspecten die de looptijd en dus de kosten van een ontwikkeling hoog doen oplopen. Het BRV heeft de kans om een regierol in deze processen op te nemen, om zo de vastgoedsector te helpen met de marktconversie naar geïntegreerde en gemeenschappelijke ontwikkelingen. Geert Haentjens en Simon Lox gaan in op de uitdagingen voor een vernieuwde samenwerking tussen overheid en ontwikkelaar.

Jannes van Loon en Cody Hochstenbach bespreken de situatie op de Nederlandse huurwoningmarkt. Beleggers uit binnen- en buitenland hebben Nederlandse huurwoningen ontdekt als aantrekkelijke belegging. De vraag is echter of dit veranderende krachtveld een gunstige ontwikkeling is; zorgt het toenemende woningbezit van beleggers voor een vermindering van de woningnood of versterkt het juist ruimtelijke ongelijkheid? De auteurs relateren de veranderende eigendomsverhoudingen aan de omgevingswet en de mogelijke ruimtelijke gevolgen van dit nieuwe beleidskader.

Terug in Vlaanderen zien we dat de verharding van de ruimte gepaard gaat met wateroverlast. Het artikel van Vincent Wolfs, Wendy Francken en Patrick Willems beschrijft hoe klimaatverandering samen met een wildgroei aan bebouwing zal leiden tot pieken van water dat nergens kan infiltreren en dan maar een weg zoekt doorheen het rioleringsnetwerk. Dit netwerk is daar niet aan aangepast, met overstromingen tot gevolg. Het zomaar stoppen met bouwen is niet de volledige oplossing. Er moet gezocht worden naar een ruimtelijk ontwerp dat plaats maakt voor buffering en gecontroleerde overstromingen. Het is een precaire oefening om hierbij niet in strikte regelgeving te vervallen, waar het BRV nog geen sluitende oplossing voor heeft.

### Iedereen mee?

Nog veel meer dan in de maatschappelijke analyses van twintig jaar geleden wordt er in het nieuwe omgevingsbeleid op gehamerd



dat we in een netwerksamenleving leven. Burgers, actiegroepen en middenveldorganisaties zijn al lang geen onmondige ontvangers van beleid meer, eisen hun rechten op en willen zelf met initiatieven komen. Dat vereist nieuwe vormen van participatie waarbij overheden soms niet meer zelf het voortouw nemen. Daarom wordt in beide landen al volop geëxperimenteerd met pilootprojecten. Dit soort pilots leveren belangrijke lessen op. Zo leerden Annelies Beek en Laura van den Vrijhoef dat het niet gemakkelijk is om 'iedereen mee' te krijgen in een participatietraject. Beiden waren nauw betrokken bij de participatie voor de omgevingsvisie van de gemeente Apeldoorn. In hun artikel delen zij de belangrijkste lessen uit dit participatietraject, waaruit duidelijk wordt dat burgerparticipatie de gemeente dwingt flexibel te zijn en mee te bewegen met haar inwoners.

Ook in Vlaanderen worden stappen gezet naar een meer participatieve werkwijze voor het maken van nieuw ruimtelijk beleid. Werkt dit ook op een hoger beleidsniveau waar inspraak nog complexer wordt en waar er meer belangengroepen willen meebeslissen? Hoe zorg je ervoor dat burgers voldoende geïnformeerd zijn om mee te denken over abstracte ruimtelijke beleidsthema's? Sabine Miedema ging in gesprek met participatiemedewerker Davina Van Palmenaer van de Provincie Oost Vlaanderen over het proces van het ontwikkelen van een Provinciaal Beleidsplan.

### (On)zekerheden

In de artikelen in dit themanummer komen diverse onderwerpen en sectoren aan bod die allemaal hun draai moeten vinden in het omgevingsdenken. Het beeld dat ontstaat is er één van veel beweging, maar ook nog van grote opgaven. Er moet heel veel gebeuren en een geïntegreerde visie is daarbij van groot belang, of het nu voor de afvoer van hemelwater is, of voor de robuuste ontwikkeling van woningaanbod voor diverse doelgroepen. We zien ook dat het niet vanzelfsprekend is om diverse beleidssectoren en groepen in de samenleving te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De diversiteit van de thema's in de artikelen wijst andermaal op het complexe karakter van het omgevingsdenken. Een brede waaier van onderwerpen moet met elkaar verbonden worden in processen waar geen voorgedefinieerd kader voor bestaat en waar de hogere

overheid het ook niet als haar rol ziet om dit te ontwikkelen. In Nederland gaf hoogleraar transitiekunde Jan Rotmans al aan dat de praktijken die tot dusver worden ontplooid nog niet radicaal vernieuwend zijn. Ze zijn nog onvoldoende integraal en er zijn ook nog veel onzekerheden, bijvoorbeeld over de informatica-kant van het omgevingsbeleid. Het formuleren, steun vinden en uitvoeren van omgevingsbeleid is daarmee niet gegarandeerd maar het soort proeven dat nu wordt gedaan is nodig om de cultuurverandering in te zetten. Weliswaar wordt de transitie naar het omgevingsdenken in Vlaanderen iets minder radicaal uitgevoerd dan in Nederland, maar ook daar worden er de komende jaren tal van pilootprojecten opgestart, die na de verkiezingen hopelijk spoedig worden vergezeld van een volwaardig beleidsplan.

Op basis van de artikelen zien we dan dat we onderweg zijn naar omgevingsdenken, maar krijgen we nog geen zicht op het potentieel voor het succes of falen ervan. Wat we wel zeker weten is dat de ruimtelijke ordening zoals we haar decennialang kenden flink zal veranderen en dat dit veel vergt van overheden, bedrijfsleven en burgers. Maar de kracht van *business as usual* is groot en wellicht slaat de slinger ooit weer terug naar een sterker ingrijpen van bovenaf. Intussen zal men, zoals de opstellers van het nieuwe beleid zeggen in het dubbelinterview: verhalen moeten vertellen, voorbeelden tonen en stug volhouden. Hoe dat zal uitpakken leest u ongetwijfeld in een toekomstig nummer van AGORA.

**Foto's: op 5 april 2017 vond een Designsessie plaats rond de Merwedekanaalzone in Utrecht. Vijftig bewoners, gebruikers, ambtenaren, onderzoekers, professionals, ontwikkelaars en technenuten gaven hun visie op de manier waarop technologie kan bijdragen aan stadsontwikkeling. Omgevingsdenken beoogt precies dit gelijkwaardig samenwerken van een breed scala stakeholders rond een complex project.**

**Foto's: Sebastiaan ter Burg, flickr / www.slimcity.nl**

### Literatuurselectie

- Leinfelder, H. (2015) 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen. Plandag 2015: Ruimte maken.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018) Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid. Den Haag: RLI.
- Rotmans, J. (2018) Omgevingswet als Transitieopgave, G40 Steden netwerk. Den Haag.
- Wouden, R. van der (2017) Omgevingsbeleid op een tweekoppige. De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave. Den Haag: PBL
- Vermeersch, C. (2008) Structuurplanning vandaag: oneigenlijk gebruik en misbruik. Brugge.

**Clemens de Olde** (Clemens.deolde@uantwerpen.be) is stadssocioloog en redacteur van AGORA. Hij promoveert aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) van de Universiteit Antwerpen en is werkzaam als consultant urban and regional development bij IDEA Consult te Brussel. **Barend Wind** (b.j.wind@rug.nl) is Universitair Docent Sociale Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. **Simon Lox** (simon.lox@outlook.com) is Master Ruimtelijke planning (UGent) en redactielid bij AGORA. **Marianne de Beer** (agora.hoofredactie@gmail.com) is hoofdredacteur van AGORA en werkt bij de gemeente 's-Hertogenbosch. **Sabine Miedema** (smiedema@k-s.be) is socioloog en werkzaam bij Kind & Samenleving, waar ze werkt aan participatie van kinderen en jongeren bij sociaalruimtelijke thema's.



# VAN STRUCTUURPLANNING NAAR BELEIDSPLANNING

**Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) beroert reeds enige tijd de gemoederen. In dit artikel schetsen we het kader waarin de verandering van structuurplanning naar beleidsplanning tot stand kwam. We besluiten dat Vlaanderen nood heeft aan een sterk ruimtelijk beleid om de BRV-principes ook daadwerkelijk in de praktijk te kunnen brengen.**

## BRV = RSV 2.0?

In 1997 kwam het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) tot stand na een stevig wetenschappelijk, maatschappelijk én politiek voortraject. Daarin stond een langetermijnvisie ('Vlaanderen open en stedelijk') met daarbij een rist taakstellingen voor gewest, provincies en gemeenten. Het RSV was het uitvloeisel van een tijdperk waarin een sterke overheid met een voldoende dwingend ruimtelijk beleid door voldoende stakeholders gedragen werd. Maar de evaluatie van het RSV in 2010 toonde een dubbel beeld. Enerzijds bleek er duidelijk een aantal positieve en gewenste effecten: bijkomende bebouwing werd meer binnen dan buiten stedelijke gebieden ontwikkeld en de ruimtelijke planningscapaciteit werd op alle bestuursniveaus versterkt. Anderzijds waren er ook de nodige beperkingen, zoals een blijvende versnippering van economische activiteiten en het juridiseren van structuurplannen in een volgens sommigen doorgeslagen streven naar rechtszekerheid.

De evaluatie situeerde zich in een periode waarin de politieke en maatschappelijke wind anders begon te waaien: er moest, in een vrije lezing van het Vlaams regeerakkoord 2009-2014, meer ruimte komen voor onder andere bedrijvigheid op lokaal niveau. Een nieuw RSV met horizon 2020-2050 moest voorbereid worden om aan nieuwe ruimtelijke uitdagingen het hoofd te bieden, met daadkracht als belangrijk codewoord. Ondertussen werd er op het

vlak van regelgeving via aanpassingen aan de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) en via het Decreet Complexe Projecten (2015) al volop gesleuteld aan wat sommigen als 'een verregaande liberalisering' zouden omschrijven. Positiever geformuleerd kwam het beleid tegemoet aan verzuchtingen op Vlaams en lokaal niveau om oplossingen te vinden voor ruimtelijke situaties die in het generieke kader niet mogelijk waren, bijvoorbeeld doorsteeds meer rechten te geven aan allerlei zonevreemde ontwikkelingen, of om complexe ruimtelijke projecten toch te kunnen realiseren.

Vanaf 2011 werd het BRV als opvolger van het RSV voorbereid. Op 20 juli 2018 werd hiervan de strategische visie goedgekeurd. Deze heeft onder meer tot doel de bijkomende ruimte die in beslag genomen wordt voor menselijke activiteiten in Vlaanderen terug te dringen tot nul in 2040. Dit staat in de volksmond gekend als de fameuze betonstop. Daaraan gekoppeld is de vraag in hoeverre de Vlaamse overheid nog actief blijft sturen op het vlak van omgevingsbeleid. Het BRV zet veel meer dan het RSV in op projecten, op meer gebiedsgericht handelen en dus op meer maatwerk. Waar de uitgangspunten en principes van het BRV verdedigbaar lijken in de ogen van de meeste betrokkenen blijven de zogenaamde 'beleidskaders' echter uit. Die beleidskaders moeten de realisatie van de uitgangspunten en principes concretiseren en ook gekwantificeerde taakstellingen aan provincies en gemeenten



meegeven. De beleidskaders blijven echter uit wegens gebrek aan politieke consensus. Net als bij de veranderingen in de wetgeving zien sommigen hierin een verschuiving van een meer sturende Vlaamse overheid ten tijde van het RSV naar een meer terugtrekkende Vlaamse overheid die het initiatief vooral aan anderen laat.

#### Instrumenten en Codex > BRV

Parallel met het BRV-proces werd lustig verder gesleuteld aan wetgeving en instrumentarium. De wetgeving legt onder meer de basis voor de beleidsplanning op de drie overheidsniveaus, geeft meer vrijheid voor het vinden van 'ruimtelijk rendement' en bevat verschillende bepalingen aangaande watergevoelige gebieden en zonevreemde activiteiten. Het Instrumentendecreet biedt onder andere een juridische basis om planbaten en planschade te regelen en om verhandelbare ontwikkelingsrechten mogelijk te maken. De cruciale vraag blijft uiteindelijk wie belanghebbenden gaat compenseren voor verloren bouw mogelijkheden. De Vlaamse overheid aarzelt op dit vlak en lijkt de factuur bij de lokale besturen te leggen, die zelf echter de bal terugkaatsen.

De ontwikkeling van structuurplanning naar beleidsplanning maar ook de evolutie in de regelgeving en het instrumentarium roept tal van vragen op bij heel wat planners en stedenbouwkundigen. Een beleidsplan in pakweg het domein van cultuur of sport met daarin bijvoorbeeld ambities rond een nieuwe infrastructuur of programmatie vormen geen juridisch harde kaders die afdwingbare rechten en plichten installeren. Het ruimtelijk beleid kent sinds het RSV echter wel plannen met een belangrijke juridische betekenis en de belangen die daarmee gepaard gaan zijn vaak groot en financieel. Het blijft onduidelijk of het samenspel van plannen en vergunnen behouden blijft in het proces van beleidsplanning. De sturingsfilosofie die de afgelopen jaren vorm kreeg, vertrekt in elk geval wel van meer vrijheid voor burgers, bedrijven en lokale besturen om ruimtelijk te handelen. Critici zien hierin de teloorgang van een sterk ruimtelijk beleid waarbij het faciliteren van afzonderlijke 'gevallen' primeert op de langetermijnvisie.

#### Ruimtelijke planningscapaciteit?

Waar de periode van de structuurplanning en alles wat er met het RSV gepaard ging een stevige boost gaf aan de ruimtelijke capaciteit bij alle besturen in Vlaanderen, is de vraag of de nieuwe beleidsplanning zal zorgen voor verdere opbouw, stagnatie of zelfs achteruitgang van die capaciteit. De capaciteit om ruimtelijk beleid te voeren hangt samen met financiële middelen van lokale besturen, welke weer sterk afhankelijk zijn van het ruimtelijk beleid. Dit zijn fundamentele drijvers van het ruimtelijk gedrag: een gemeente wint aan belang als ze meer inwoners aantrekt en wint aan fiscale inkomsten als dat hoogopgeleide en goedverdienende tweeverdieners zijn, al dan niet al met kinderen. Een gelijkaardig verhaal zien we als het gaat om economische activiteit: onze bedrijven moeten in onze gemeente kunnen blijven om zo ook in onze gemeente belasting af te dragen, in plaats van elders, wellicht op een ruimtelijk betere plek te gaan zitten. Als een gemeente dan toch durft te pleiten voor het behoud van open ruimte, dan stelt ze vast dat ze daar nauwelijks voor gecompenseerd wordt.

Het tijdsvak is er immers één van voortdurend besparen en heel wat besturen staan voor belangrijke financiële uitdagingen waardoor de capaciteit voor ruimtelijk beleid eerder lijkt te verzwakken dan te versterken. De succesvolle druk van tal van gemeenten op het Vlaamse beleid om geen universitair geschoolde stedenbouwkundig ambtenaar meer te moeten hebben, past ook in dit beeld. Dat is echter niet 'de schuld' van beleidsplanning an sich, maar eerder een uiting van een aantal ruimere ontwikkelingen en de politieke cultuur in sommige besturen waar ruimtelijk beleid onder te lijden heeft.

Een goed ruimtelijk beleid kunnen ontwikkelen is dan ook onlosmakelijk verbonden met het bestuurlijke debat in Vlaanderen:

ofwel bouwen we aan gemeenten die voldoende sterk zijn om een sterk ruimtelijk beleid te voeren en daarin autonoom op geïnformeerde wijze duurzame keuzes te maken, ofwel verschuiven we belangrijke delen van het ruimtelijk beleid naar een bovenlokaal niveau zoals sterke provincies en/of nieuwe regio's. De vraag naar voldoende capaciteit beperkt zich overigens niet tot het lokale niveau, maar gaat evenzeer over het Vlaamse niveau: in welke mate heeft de Vlaamse regering een duidelijke ruimtelijke visie waaraan ze haar korte termijn beslissingen spiegelt en waarvan ze de consequenties doordenkt? En in welke mate hebben we een sterk Departement Omgeving dat de politiek kan voeden en beslissingen kwaliteitsvol kan vertalen naar het veld? Aan de ene kant zijn er hoopgevende signalen – zie bijvoorbeeld een sterkere inzet op het monitoren van ruimtelijke ontwikkelingen en het Ruimterapport dat toch zeer veel relevante beleidsinformatie samenbrengt. Aan de andere kant is er de afgelopen jaren zoveel hervormd dat er heel wat energie verloren is gegaan aan interne organisatie-oefeningen in plaats van ingezet op inhoudelijk ruimtelijk beleid.

#### Ruimte opnieuw aan zet?

Vlaanderen is nu in de ban van de klimaatspijbelars en het wordt voor steeds meer mensen duidelijk, zo hopen we toch, dat een sterk ruimtelijk beleid noodzakelijk is. Een sterk ruimtelijk beleid dat het individuele belang sterker durft te beperken maar dat ook positief kadert en de winst voor burgers, bedrijven en middenveld duidelijk maakt. Niet terug naar het RSV, maar wel een BRV mét duidelijke, bindende en sturende beleidskaders en een wetgeving die functioneel is om deze samen met alle relevante partners gebiedsgericht te realiseren. Afspraken over de factuur voor beleidskeuzes uit het verleden zijn echter op korte termijn nodig om op lange termijn te kunnen besparen.

Daarom kijken we de toekomst toch met enig optimisme tegemoet. De modale Vlaming zal steeds sterker aan den lijve ondervinden dat een voldoende sterk ruimtelijk beleid nodig is. Als hij stilaan zijn gedrag aanpast en bijvoorbeeld kleiner en dichter bij openbare vervoersknooppunten wil gaan wonen, en als daarbij de gezinsverdunding het niet betaalbaar of haalbaar meer maakt om verkavelingsvilla's te blijven bevolken en renoveren, dan komt de nodige druk van onderuit op de politiek om de BRV-principes en uitgangspunten effectief in de praktijk te brengen.



Vlaanderen is nu in de ban van de klimaatspijbelars.

Foto: Greenpeace / Eric de Mildt, flickr.

**Joris Voets** (joris.voets@ugent.be) en **Pieterjan Schraepen** (pieterjan.schraepen@ugent.be) zijn respectievelijk hoofddocent en onderzoeker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent



# WIE WINT MET DE OMGEVINGSWET?

**De Omgevingswet is een kaderwet die 26 wetten moet integreren. Volgens de Rijksoverheid zijn er straks minder regels en is er meer ruimte voor allerlei initiatieven. Aan de hand van de casus Zeeburgerpad in Amsterdam wil ik verkennen wat de Omgevingswet straks op gemeenteniveau kan betekenen.**

Het Zeeburgerpad is een langwerpig terrein in Amsterdam-Oost. Het eigenaarschap van de grond is sterk versnipperd. Er bevinden zich voornamelijk bedrijven die diensten leveren aan de bouwsector, zoals tegelzetters en schilders. Het gebied zit ingeklemd tussen sterk gentrificerende wijken. Rond 2009 is de Gemeente Amsterdam begonnen met het maken van plannen voor gebiedsontwikkeling, maar de economische crisis verhinderde dat er echt iets van de grond kwam.

Het stadsdeel zette daarom in op flexibilisering van regelgeving en het stimuleren van initiatieven in 2011. Met initiatieven worden ruimtelijke projecten bedoeld. Voor het gebied werd geen nieuw bestemmingsplan gemaakt, maar werd er gewerkt met een spelregelkaart. De spelregelkaart gaf initiatiefnemers de kaders van wat mogelijk was, bijvoorbeeld op welke plaatsen hoogteaccenten in het ontwerp moesten komen of wat voor mogelijke functies in het gebied konden komen. Wanneer een initiatief een uitgewerkt plan voortbracht moest het voorgelegd worden aan de buurt. Het stadsdeel wilde geen richtlijnen geven over hoe de buurt betrokken moest worden, de participatie moest alleen plaatsvinden. Achteraf zou het stadsdeel beoordelen of het initiatief aan de spelregels voldeed en of de buurtparticipatie voldoende was geweest. Als dat positief beoordeeld werd zou er een principieel besluit genomen

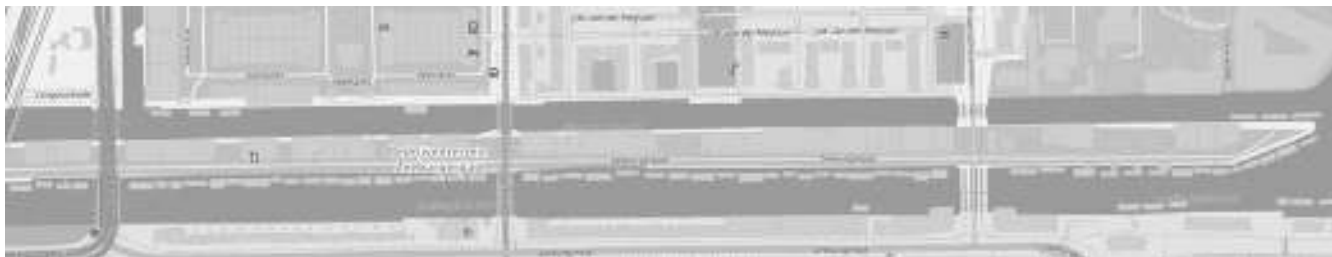
worden dat aangaf dat het initiatief in het bestemmingsplan zou worden opgenomen.

## **(On)zekerheid in Amsterdam-Oost**

Aan de hand van de spelregelkaart ontstonden er verschillende initiatieven – bijvoorbeeld voor huisvesting voor promovendi en een budgethotel. Het doel van het stadsdeel ontwikkelingen te creëren

## *De spelregelkaart zorgde voor flexibiliteit en onzekerheid*

in het gebied leek dus te lukken. Echter zorgde de spelregelkaart door zijn flexibiliteit ook voor veel onzekerheid. Buurtbewoners moesten veel tijd investeren om participatiebijeenkomsten bij



te wonen. Doordat de grondeigendom versnipperd was, waren er veel verschillende participatieprocessen. Dit zorgde ervoor dat buurtbewoners op veel verschillende projecten tegelijkertijd moesten letten, waardoor zij het gevoel kregen overrompeld te worden door alle lopende initiatieven.

Aan de andere kant hadden de initiatiefnemers ook niet de zekerheid dat hun initiatief goedgekeurd zou worden. Hun plan kon zowel op basis van de interpretatie van de spelregels als op basis van het draagvlak in de buurt afgekeurd worden. Uiteindelijk spande een groep buurtbewoners een rechtszaak aan tegen de gemeente omdat men meer zekerheid wilde. De Raad van State stelde de buurtbewoners in het gelijk en de spelregelkaart moest vervangen worden door een bestemmingsplan. Na een succesvolle lobby van de buurtbewoners in de gemeenteraad werd ook nog eens voorkomen dat twee van de drie initiatieven waarover een principiële besluit was genomen, werden opgenomen in het bestemmingsplan.

#### De lessen van Zeeburgerpad

Uit de casus van het Zeeburgerpad kunnen drie lessen voor de Omgevingswet getrokken worden. Ten eerste krijgen gemeentes door de Omgevingswet meer vrijheid in het vaststellen van lokale waarden voor de leefomgeving. In het omgevingsplan kan worden vastgesteld wat die waarden zijn. Daarbij kunnen ze ook bepalen op welk termijn die waarden gehaald moeten worden. Men kan dus afspreken dat er binnen tien jaar geen geluidshinder meer mag zijn. Dit betekent dus dat er tien jaar lang wél geluidshinder mag zijn. Deze flexibilisering levert ruimte op voor initiatiefnemers maar kan ook zorgen voor onduidelijkheid bij buurtbewoners. De casus

## Buurtbewoners spanden een rechtszaak aan tegen de gemeente omdat men meer zekerheid wilde

van het Zeeburgerpad suggereert dat dit voor buurtbewoners frustrerend kan zijn. Potentieel kan dit ertoe leiden dat de gang naar de rechter, zoals gebeurde bij het Zeeburgerpad, vaker gemaakt zal worden om op die manier de zekerheid af te dwingen.

De tweede les heeft betrekking op participatie van buurtbewoners. Wat participatie moet inhouden wordt niet gedefinieerd door de wet. De verschillen per participatieproces kunnen ervoor zorgen dat het voor buurtbewoners onoverzichtelijk wordt wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast kan het onduidelijk zijn voor initiatiefnemers wat er van hen verwacht wordt met betrekking tot participatie. In de casus van het Zeeburgerpad gaven de buurtbewoners aan dat het vaak erg veel tijd kostte om alle bijeenkomsten bij te wonen. Nochtans hadden de buurtbewoners van Zeeburgerpad al de nodige ervaring met deze processen; velen van hen waren actief geweest in de belangenvereniging van

woonbooteigenaren in Amsterdam. Wat gebeurt er in buurten waar er niet genoeg ervaring voorhanden is?

De derde les heeft betrekking tot de rol van de gemeente. De flexibilisering van de regelgeving vraagt om een cultuurverandering binnen gemeentes. Ze moeten meer gaan handhaven en maatwerk gaan leveren. Zij moeten bepalen of er voldoende geparticipeerd is bij aanvragen voor Omgevingsvergunningen. Zij moeten afwegen binnen welk termijn bepaalde waarden gehaald moeten worden. Deze cultuuromslag vereist ook investeringen in de zin van trainingen en nieuwe werkwijze, wat voor de ene gemeente makkelijker te dragen is dan door de andere.

## Verschillen per participatieproces zorgen dat de verantwoordelijkheden voor buurtbewoners onoverzichtelijk worden

#### Conclusie

De Omgevingswet vraagt om een nieuwe bestuursstijl. Sommige gemeentes zullen dat naast zich neerleggen en ervan uitgaan dat bijvoorbeeld een omgevingsplan slechts 'een bestemmingsplan-plus' is. Andere gemeentes zullen de Omgevingswet omarmen en inzetten op een cultuurverandering. Het experimentele karakter van de Omgevingswet biedt veel kansen. Maar alle gemeentes moeten zich ervan bewust zijn dat wat er gewonnen wordt aan flexibiliteit, verloren gaat aan zekerheid. Dat minder regels betekent dat er meer gehandhaafd moet worden. En dat de toegang tot het recht niet voor iedereen gelijk is.

#### Literatuurselectie

- Arnoldussen, T. (2016) *The Social Construction of the Dutch Air Quality Clash: How Road Expansions Bit the Dust Against Particulate Matter*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Korthals Altes, W.K. (2016) *Planning reform beyond planning: the debate on an integrated Environment and Planning Act in the Netherlands*, *Planning Practice & Research*, 31:4, pp. 420-434.

**Michiel Stapper** is doctoraatsstudent aan de afdeling Sociologie van de UvA. Zijn proefschrift gaat over hoe de belangen van buurtbewoners in (contractuele) afspraken worden opgenomen bij gebiedsontwikkeling.



# STERKE VERHALEN VOOR OMGEVINGSBELEID

*EEN INTERVIEW MET EMIEL REIDING EN RENÉ VAN DER LECQ*

**Met de transitie naar omgevingsdenken komen er in Nederland en Vlaanderen grote veranderingen aan. Welke kansen biedt dat en tegen welke moeilijkheden loop je aan bij een transformatieopgave van dit formaat? AGORA ging op het Ministerie van Binnenlandse Zaken in Den Haag rond de tafel zitten met Emiel Reiding, Directeur Nationale Omgevingsvisie en René van der Lecq, voormalig projectleider van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, om de details van de nieuwe beleidsplannen te bespreken.**



**Emiel Reiding** (emiel.reiding@minbzk.nl) is bestuurskundige en werkt als Directeur NOVI bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarvoor was hij werkzaam bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat) als strateeg op het gebied van mobiliteit.



**René van der Lecq** (Rene.Vanderlecq@vlaanderen.be) is planoloog en werkt als coördinator-expert beleidsverkenning voor de afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning van het Departement Omgeving (Vlaamse overheid). Hij was van 2012 tot 2017 projectleider BRV. Kort daarvoor werkte hij drie jaar als projectexpert voor de Coordination Unit van het Europees studieprogramma ESPON.

**AGORA: Wilt u zich om te beginnen kort voorstellen?**

**Emiel Reiding:** Ik ben sinds ruim 2 jaar directeur van de Nationale Omgevingsvisie, die voortkomt uit de Omgevingswet. De Omgevingswet geeft aan dat alle bestuurslagen in Nederland zo'n visie maken. Wat al gelijk opvalt is dat de gemeentelijke omgevingsvisie wordt afgekort als GOVI, de provinciale omgevingsvisie heet POVI, drie keer raden waar dat voor staat (lacht), maar de Rijksomgevingsvisie heet geen ROVI. Dat is dan wel weer grappig. Dus die heet NOVI, Nationale Omgevingsvisie, en zo maken we hem ook, samen met andere overheden.

**René van der Lecq:** Ik was tot het voorjaar van 2017 als projectleider voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) betrokken bij het opstellen van het witboek en de strategische visie. Mijn afdeling is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en regelgeving voor milieu en ruimte. We kennen in Vlaanderen vandaag een hele set thematische omgevingsbeleidsplannen. Ruimte, klimaat, energie, lucht, geluid, adaptatie. De Vlaamse Regering noemt het Witboek BRV een eerste stap in het omgevingsdenken, omdat daarin ruimte en milieu geïntegreerd benaderd zijn. En de vraag is nu hoe we een aantal verdere stappen kunnen zetten naar een coherente benadering ten aanzien van de ontwikkeling van die fysieke leefomgeving. Dat is een heel complex vraagstuk.

## AGORA: In welke fase is de NOVI nu?

**Emiel Reiding:** Al zo'n 5 jaar geleden zijn we begonnen met werken aan de NOVI. In mijn ogen te vroeg. Onder het vorige kabinet is er verkend wat de NOVI zou moeten zijn en toen zijn er heel veel gesprekken in het land gevoerd. Het was best lastig om dat tot een punt te brengen omdat het op dat moment niet politiek was. De bedoeling was steeds om eerst te verkennen wat de opgaven zijn en het volgende kabinet zou daar dan pas een politiek verhaal van maken. Achteraf vind ik dat niet zo'n slimme keuze geweest want daardoor blijf je heel lang over de opgave met elkaar praten en dan heb je niet het gevoel verder te komen. We hebben allerlei gesprekken in het land gevoerd, maar voor je het weet blijf je heel lang hangen in: ja, we hebben hele grote opgaven met elkaar en die hebben allemaal met elkaar te maken. En wij willen doorschakelen naar wat dat betekent voor wat je doet. Want dat is nog best wel lastig.

## De Rijksoverheid in Nederland is een tijdje wat minder actief geweest op ruimtelijke ordening

Het omgevingsbeleid en ruimtelijke ordening hebben natuurlijk ook heel veel met elkaar te maken, ruimtelijke ordening is een hele grote deelverzameling van het Omgevingsbeleid. En de Rijksoverheid in Nederland is daar een tijdje toch wel wat, nou ja afwezig is niet het juiste woord, maar minder actief op geweest. Dus we hebben toen gezegd: het is gedecentraliseerd en de verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten en provincies. Nog in het regeerakkoord van Rutte I, dat is altijd ééntje die ik graag citeer, daar stond: "je gaat erover of niet". Terwijl, als al die opgaves zo in elkaar grijpen, dan is het lastig hoe je precies kunt zeggen of je erover gaat of niet. Alsof er geen ruimte is voor grijs. Terwijl die verantwoordelijkheden allemaal zó met elkaar te maken hebben.

**AGORA: Is in Vlaanderen de politiek veel meer aanwezig in een eerste fase van een beleidsplan?**

**René van der Lecq:** Nou (twijfelt), bij het opstellen van het Groenboek (dat voorafging aan het witboek, red.) is mij eigenlijk opgevallen dat de politiek zich eerder afzijdig hield. Wij hebben daar ambtelijk heel veel vrijheden gekregen met het idee dat het Groenboek een soort van maatschappelijk discussiedocument moest worden. Dat de politiek nog niet aan zet was. Mijn gevoel achteraf is, doordat de politiek op zich relatief afzijdig hield bij het Groenboek, dat daar een vrij ambtelijk document uit is gekomen dat niet geheel de visie uitademde van de toenmalige regering. Met als gevolg dat die discussie opnieuw gestart moest worden op het moment dat we na dat Groenboek naar dat Witboek moesten gaan. Toen kwamen er eigenlijk heel veel nieuwe elementen dat debat binnen, waarover dan terug de discussie gevoerd moest worden met diezelfde partners met wie we het Groenboek hebben voorbereid.

**AGORA: Hoe kijk je terug op de evolutie van het ruimtedebat de laatste tien jaar en wat is vandaag anders geworden?**

**René van der Lecq:** Vandaag komt daar meer en meer die moeilijke dimensie bij dat eigenlijk ook heel veel private actoren betrokken zijn. Of dat nu een burgervereniging is of een onderneming, die is

ook mee eigenaar. Van het moment dat je, ik zeg maar iets, een reconversie wil doen van de Haven van Antwerpen, zitten daar best wel wat opgaven op. Eigenlijk is het Havenbedrijf daar de kernspeler in geworden en hoe verhoud je je daar nog toe als lokale, gewestelijke overheid. Wie is nu eigenlijk de eigenaar daarvan?

**Emiel Reiding:** Er is geen eigenaar, dat is wat je zegt.

**René van der Lecq:** Nee, we hebben ooit dan dat begrip van subsidiariteit in de boekjes geleerd en dat is ook heel lang meegegaan. Maar wat betekent subsidiariteit vandaag nog?

**Emiel Reiding:** Ja, ja. Dat "je gaat erover of niet" is een soort heel extreme interpretatie van die subsidiariteit hè?

**René van der Lecq:** Maar er is wel enorm veel behoefte vanuit onze provincies en gemeenten om dat te benoemen: zeg ons wat wij moeten doen. Maar ja, zo zit de wereld niet meer in elkaar. Die behoefte aan het keurig netjes aflijnen, ik denk dat wij ook daar nog veel harder moeten gaan inzetten op die cultuurshift, ook bij onze lokale ambtenaren en bestuurders. Vlaanderen gaat niet meer aan u zeggen hoeveel woningen u moet bouwen. Dat doen we ook niet meer met het BRV.

**AGORA: De BRV en de NOVI, zijn dus een aantal dingen niet. Ze mogen niet dat soort dingen gaan aanwijzen. Het is niet alleen maar ruimtelijk, maar moet ook maatschappelijk zijn en er zijn bestuurlijke dimensies aan gekoppeld. Maar wat moeten deze instrumenten straks wel bewerkstelligen?**

**René van der Lecq:** Jij eerst of ik eerst? (beiden lachen)

**Emiel Reiding:** Dat is eigenlijk de allerlastigste vraag. We willen ook niet zo sturend zijn. Dus we willen ook niet zeggen: gij zult zoveel woningen bouwen en gij zult dat. Maar je wilt ook niet helemaal niks zeggen en in abstractie blijven hangen. We willen wel richting geven. Het moet betekenisvol zijn, maar niet directief. Nou, ga er maar aan staan. Om een voorbeeld te geven: we willen ontwikkelingen eerst aan knooppunten koppelen in de stad en dan op plekken in de stad waar je die bereikbaarheid nog moet regelen, dan pas knooppunten buiten bestaand stedelijk gebied grenzend aan het huidige gebied en dan pas daarbuiten. Dat is iets wat richting geeft, wat bepalend is. Zonder het direct juridisch of bindend te maken. Het is een soort *comply or explain*, dus het is een wat zachtere vorm.

**René van der Lecq:** Ik denk dat daar wel een verschilpunt zit tussen jouw context en de mijne omdat ik voel dat bij ons veel provincies en gemeenten eigenlijk wel vragende partij zijn om wat van die houvasten te krijgen. Dus wij hebben inderdaad een aantal van die principes: verweven waar het kan, scheiden waar het moet, eerst kijken wat kan binnen de bestaande bebouwing voordat je nadenkt over uitbreiden. En dan krijg je de vraag: ja maar, leg het eens vast. Geef ons normen mee. -Nee, nee: wij willen dat jullie op het terrein de oefening eens maken, maar wij gaan niet zeggen van: dit betekent dat... Want dan kom je in van die rare normen terecht als verplichte minimumdichtheden en daarmee creëer je een effect wat je helemaal niet wil hebben want dat is een soort eenheidsworst.

**Emiel Reiding:** Als je dan bij ons individuele bestuurders spreekt, dan zijn er heel veel die hier ook om vragen. Die zeggen: wij zijn geholpen met een aantal kaders. Die willen zij ook eigenlijk graag.

**René van der Lecq:** Ja maar dat weet ik ook. Als ik de norm dan formuleer, dan steigeren ze ook wel allemaal, want die norm is bij hun natuurlijk niet van toepassing want zij zijn anders.

**Emiel Reiding:** Precies. Maar dat is denk ik ook een trend. Wij hebben inrichtingsprincipes, dat zijn er nu drie. Eén gaat over dat je zo veel mogelijk moet combineren; ze liggen voor de hand hoor maar we doen het alleen meestal niet. Dus dat is onze eerste inrichtingsprincipe, dat gaat heel erg mee op de golf die we al hebben. En die tweede, en dat is wat jij ook zegt, sluit aan bij die identiteit en het karakter van gebieden. Dus écht gebiedsgericht beleid maken. Wij willen niet meer in blauwdrukken denken. We willen alleen wel als Rijk aan dat soort gebiedsprocessen meedoen. De belangrijkste gebieden waar de grootste opgaven zijn, dat is wel een gebiedsproces, maar mét het Rijk. Dus niet hier vanuit Den Haag bedacht, maar wij gaan daaraan meedoen, ter plekke. En ons derde principe gaat over niet afwentelen. Zo min mogelijk in elk geval, naar plaats tijd en groepen in de samenleving.

**René van der Lecq:** Wat ik denk dat nog wel belangrijk is, is dat je je positie later in dat debat eigenlijk al heel sterk vooraf kenbaar wil maken. Dat is volgens mij wat je met een visie wil doen, of dat nu een ruimtelijke of een omgevingsvisie is. We hebben dat in het BRV ook gedaan, een aantal vaste waarden benoemd binnen die strategische doelstellingen. Waarbij we een aantal zaken naar voren brengen, bijvoorbeeld de verharding in de open ruimtebestemmingen 20% reduceren.

## *Ik denk dat wij in Vlaanderen ook harder moeten inzetten op die cultuurshift bij lokale ambtenaren en bestuurders*

**Emiel Reiding:** Ja, ja dat is iets directiever inderdaad, toch nog wel. Dat zou een klein verschil kunnen zijn.

**René van der Lecq:** Ja, maar het zit er wel anders in dan dat we het vroeger in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zouden hebben gezet. Maar je komt met de boodschap: kijk dit is de positie die wij gaan innemen in dat debat.

**Emiel Reiding:** Ja, ik snap het. Ja de Startnota Omgevingsvisie maakte eigenlijk nog helemaal geen keuzes. Dat is eigenlijk een bijna apolitiek stuk. Die keuzen moet nu natuurlijk wel gemaakt worden. Het is inderdaad zo dat je aangeeft, dat vind ik wel herkenbaar wat je zegt, wij gaan als Rijk meedoen in die gebiedsprocessen maar we maken ook duidelijk met welke pet we daar aan tafel komen zitten. Waarom en wat we dan willen. Wat we willen halen, wat we willen brengen. Dus daar wil je wel zo duidelijk mogelijk over zijn. En dat wil nog niet zeggen dat het moet en het zal. Dus je maakt eigenlijk je onderhandelingspositie zichtbaar.

**AGORA:** **We hebben het al een aantal keer laten vallen, die cultuuromslag. Hoe zorg je er nu voor dat zo'n cultuuromslag ook echt ontstaat?**

**Emiel Reiding:** Stug volhouden is het belangrijkste (lacht).

**René van der Lecq:** Verhalen vertellen, voorbeelden tonen. Met je early adopters rond de tafel gaan zitten en het gewoon een keer doen en proberen. Heel veel tijd investeren in die early adopters zodat zij eigenlijk de eerste zijn die die good practices op het terrein gaan neerzetten en dan gaat zich dat wel kopiëren. Maar het is een andere attitude. Het hebben van dat sterk verhaal. We zijn daar geïnspireerd door onder andere wat Maarten Hajer indertijd heeft geschreven. We moeten verhalen vertellen en we moeten verhalen opbouwen. Verhalen over waarom de ruimte-omslag (in Vlaanderen ook wel bekend als de betonstop, red.) nodig is maar ook het verhaal van: hoe ziet die toekomst van die open ruimte er wél uit. Verhalen over de steden van morgen die groene stapstenen moeten gaan worden in een ruimere groenstructuur- dus de stad als onderdeel van je natuur in plaats van natuur als bestemming zien, dat zijn de verhalen. Je moet verhalen vertellen.

**Emiel Reiding:** Het zijn heel andere instrumenten ook. En wat bij dat stug volhouden ook hoort- het is een beetje zendingswerk hè? Dat is dus steeds hetzelfde verhaal vertellen. En steeds meer bij de departementen want het is echt bij de ministeries best ingewikkeld. Andere overheden zijn al meer gewend om beleidsterreinen te koppelen. Er komen dan steeds meer mensen die daar iets in zien. Dat beklijft dan steeds beter. Ja, dat is cultuurverandering. En daarmee zijn we er nog niet. Want het is wel zo dat elk ministerie zijn eigen begroting heeft met zijn eigen commissie in de Tweede Kamer. Dus alle lijnen zijn langs de sectoren georganiseerd. Dus we zijn er nog lang niet, maar het begint wel een beetje te komen.

*De Antwerpse haven. Complexe reconversie-opgaven moeten hier rekening houden met een groot aantal stakeholders. Foto: August Brill, flickr.*







**Emiel Reiding:** Aanvankelijk was hét kernbegrip van de NOVI co-creatie. Ik heb op een gegeven moment dat woord in de ban gedaan. Want het was wel heel veel co- maar geen creatie. Dus ik geloof in iets dat daar tussenin zit. Je zult een sturingsmodel moeten zien te vinden waarin je top-down en bottom-up met elkaar probeert te verenigen. Ik weet wat ik zeg, het is ingewikkelder dan dat. Dus het is makkelijker om te zeggen we doen het óf top-down, óf we doen het gewoon van onderop. Het is dus steeds zoeken naar ergens tussen die tinten grijs.

**René van der Lecq** Dus we zitten vandaag in een zeer sterk doorgedreven netwerksamenleving. Waarin al die partijen hun rol hebben. Maar je moet je eigen rol goed kennen, dat is echt wel stap één. Als je dat niet weet, en dat is het probleem, dan zit je op een gegeven moment alleen nog maar op de co- maar niet op de creatie, want als je niet weet waar je zelf voor staat en waar je zelf naartoe wilt, ja dan blijft dat allemaal flou.

**Emiel Reiding:** In die ontzettend complexe omgeving, omdat het natuurlijk een breedte heeft waar je helemaal duizelig van wordt. Ruimtelijke ordening is al breed, nou omgevingsbeleid is nog breder. En heel vaak krijgen wij te horen dat we ook het sociale domein er nog bij moeten trekken. Dat zullen we her en der moeten doen, maar niet te veel want anders dan worden we echt gek. Dan zijn we de hele wereld in één keer aan het veranderen. Nou, dat kan ik je vertellen, dat gaat natuurlijk niet lukken.

## Vlaanderen gaat niet meer aan u zeggen hoeveel woningen u moet bouwen

**AGORA:** Je kunt zeggen dat er een spanning is tussen die centraal opgestelde visies enerzijds, het BRV en de NOVI, en anderzijds de sterke focus op lokale initiatieven. Is de sleutel om die spanning te navigeren dan dat je een heel duidelijk beeld van je eigen rol hebt?

**Emiel Reiding:** Volgens mij wel. Volgens mij is dat echt cruciaal. Ik heb vooral in het begin toen ik met die NOVI bezig was heel vaak gezegd: voor mij is het hoe eigenlijk belangrijker dan het wat en dat zit hem hier in, dat zit hem exact in dit punt.

**René van der Lecq:** Een van de dingen waar ik zelf ook wel wat angst voor heb, is dat je op een gegeven moment in dat omgevingsdenken zó breed gaat, dat je vanuit jouw domein eigenlijk geen boodschap meer hebt. De Vlaamse Regering heeft in het verleden ook van die initiatieven gehad als "Vlaanderen in Actie" of nu, de visie 2050. Daar is zoveel bijeengepakt dat het moeilijk is nog richting te geven aan de ontwikkeling van het gewest en haar samenleving.

**Emiel Reiding:** Ik noem dat de vluchtheuvel van de abstractie. Daar kun je altijd op terecht. Dus als het heel ingewikkeld wordt, dan maak je het abstracter. Maar dan wordt het ook nietszeggender.

**René van der Lecq:** Ja, het gevaar van de nietszeggendheid. En daarom is het gescheiden houden van die kokers belangrijk. Het gaat om een duurzame ontwikkelingsdimensie van je fysieke leefomgeving. Maak daar ook maar een eigen verhaal rond en vraag desnoods aan je vrienden vanuit het sociaal-cultureel en het

economisch-financieel veld ook maar om hun visie op te maken. Doe dat! Want zij staan mee in dat netwerk en mogen daar ook staan met hun verhaal.

**Emiel Reiding:** Dat speelde hier bij ons. Toen was bekend dat met de komst van het nieuwe kabinet het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ook een visie ging maken. En dan zeiden mensen tegen mij: dat moet jij niet goedvinden. Daar was ik het helemaal niet mee eens. Ik zei, precies in lijn met wat jij zegt, geef ook de andere partijen de ruimte. Als die duidelijker weten met welke visie ze aan tafel zitten, dan wordt het verhaal daar als geheel sterker van.

**AGORA:** Is het Omgevingsbeleid dan eigenlijk een modulair beleid?

**René van der Lecq:** Ja, het systeem van BRV, dat is een visie waar beleidskaders aangetakt kunnen worden. Een aantal modules gaan in het plan terecht komen, maar een aantal modules zweven daar ook rond, omdat het gewoon niet altijd nodig is om dat formeel nog te integreren. Maar het idee was alleszins: als er een fenomeen opduikt, en je wil daar een stukje bijkomend beleid rond wil maken, dat je dat dan eigenlijk inpluigt. Zo hebben wij ooit bijvoorbeeld het failliet van Ford gehad. Maar er zijn allerhande dingen die kunnen gebeuren die best wel een grote impact hebben. Misschien wel een of andere game-changer qua technologische ontwikkeling, of een nieuwe Europese richtlijn.

**Emiel Reiding:** Daarom willen we ook afstand nemen van de stoeptegel hè? (De 'stoeptegel' was de naam voor de lijvige Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, red.) Dat suggereert, dit is nu het beleid en dat gaan we nu uitvoeren. Blauwdrukdenken, teveel vanuit die top-down gedachte. Het beleid bedenken en uitvoeren dat moet elkaar constant afwisselen. We zien de NOVI dan meer als een proces dan als een nota. Nu komt er een ontwerp-NOVI uit dit voorjaar. Dat is geen eindpunt, dat is een soort begin. Wij willen dat het een werkend stelsel wordt en dat is eigenlijk cyclisch. Als het aan mij ligt, wordt hij elk jaar ge-update, net als het Deltaprogramma dat we voor waterveiligheid hebben. Dat is veel meer programmatisch werken. En dan sluit je veel meer aan bij de netwerksamenleving waarin de ontwikkelingen allemaal zo verschrikkelijk snel gaan. Veel sneller dan wij gewend waren, ook veel minder te beheersen, dus je moet je veel meer gaan aanpassen.

**AGORA:** Komen er in Nederland dan geen volksverhuizingen meer, zoals de Vinex in het verleden? Ondanks de woningbouwopgave?

**Emiel Reiding:** Nou, nee niet op die manier denk ik. Er zijn wel eens

mensen die het over NOVI-wijken hebben, maar ik denk niet dat dat zo zal gebeuren. Je ziet nu ook wel dat er wat grootschalige ontwikkelingslocaties in beeld zijn, maar dat zijn heel andere dan in de tijd van de Vinex. Dat zijn niet de grote uitleglocaties, het zijn eigenlijk grote locaties binnen het bestaande stedelijk gebied. Bijvoorbeeld Haven-Stad in Amsterdam of de Merwedekanaalzone of USP in Utrecht.

**René van der Lecq:** Dat zit meer op het schaalniveau van wat bij ons het Eilandje in Antwerpen is. Dus daar zit ook nog wel een stuk uitbreiding of reconversie in, al die transformatiegebieden.

**Emiel Reiding:** De twee grote dingen die we met de NOVI willen realiseren zijn één verduurzaming en twee kwaliteit in de leefomgeving behouden en eigenlijk versterken. Dus verdichting en- misschien is er in Vlaanderen een mooie alternatieve term?

**René van der Lecq:** Het ruimtelijk rendement verhogen.

## *We moeten verhalen vertellen. Verhalen over waarom de ruimte-omslag nodig is*

**Emiel Reiding:** Ik wil nog even een andere vraag terughalen, over die cultuurverandering. Wat ook een hele belangrijke rol speelt bij dat verhalen vertellen is dat wij weer meer van het ontwerpend onderzoek gebruik maken. We hebben een aantal trajecten lopen, soms meer of minder direct gelieerd aan de NOVI, en die zijn allemaal bedoeld om inspiratie te geven. Om mensen ook weer rijp te maken voor discussies. We hebben Stad en Regio van de Toekomst, dat zijn twee ontwerptrajecten. Maar die laten dan beelden zien, bijvoorbeeld een meer verdichte stad maar wel een stad die er heel mooi en leefbaar uitziet. Een veel meer gelaagde stad. Dus geen monoliet, maar met veel meer functies gemengd.

**René van der Lecq:** Bij ons niets anders. Wij zijn ook veel meer aan het werk met ontwerpend onderzoek. We willen mensen verschillende toekomstbeelden laten zien die eigenlijk dan dat pakket realiseren en daar dan ook de discussie over voeren.

**AGORA: Wat gebeurt er nu als een gemeente of een provincie de wensen niet overneemt, of die sturing niet accepteert, maar een andere kant op slaat? Stel dat bijvoorbeeld de gemeente Zoetermeer wil gaan uitbreiden in het Groene Hart. Wat doet de Rijksoverheid dan? Gaan we dan verhalen vertellen of onderhandelen?**

**Emiel Reiding:** Het Groene Hart staat toevallig in het Regeerakkoord, dus daarover gaan wij wat zeggen in de NOVI. En dan kan de gemeente Zoetermeer het lastig krijgen als dat in strijd is met wat dan in de NOVI staat. Maar met de NOVI zijn we constant in de overheidssturing aan het zoeken, het is niet top-down, niet bottom-up. Het is niet rode of groene contouren, het is soms ook gemengd. Dus we zitten overal op dat tussenniveau te zoeken en dat zal heel veel vragen van ons, hoe we dat Groene Hart beleid in dit geval formuleren. En hoe sturend dat dan kan zijn.

**René van der Lecq:** Parallel met het BRV hebben we onze regelgeving aangepast en wij hebben daar een correctiemechanisme ingevoerd. Dus je moet weten dat het opstellen van de Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, onze bestemmingsplannen, de gemeente moet die maken op basis van een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan

en ook de vergunningverlening zit daar een stuk aan gekoppeld. We hebben een correctiemechanisme ingebouwd. Als wij dingen lezen in het lokale ruimtelijk beleidsplan die ons niet bevallen of die vragen bij ons oproepen, dan tekenen wij vanuit Vlaanderen een voorbehoud aan. Dat voorbehoud leidt niet tot een wijziging van het gemeentelijk plan maar geeft een soort van gele kaart: pas op.

**Emiel Reiding:** Dat is ook dat *comply or explain* hè?

**René van der Lecq:** Ja. Dus op die manier proberen we daar toch een stuk vat op te houden maar ook wel de kans te geven in het gebied om lokaal wel voor te gaan en ideeën voor te stellen. Je prikkelt lokale partijen om te komen met een ongelofelijk goed ontwerp, dat ze gaan bewijzen dat dat voorbehoud dat we hebben geformuleerd onterecht was. Dus er zit ook een soort van nieuw spel in.

**Emiel Reiding:** Soms moet je ook gewoon zorgen dat je als Rijksoverheid de voorwaarden creëert hè? Kijk, de Rijksoverheid doet nog steeds de grote mobiliteitsinvesteringen. Dus als de woonwijkontwikkeling op de verkeerde plekken worden gepland ten opzichte van die infrastructuur, dan heb je als Rijk de mogelijkheid om te zeggen: nee, wij doen onze infrastructuur zó want wij vinden dit verstedelijkingspatroon verstandiger. En wij hebben in de huidige Wet Ruimtelijke Ordening, en straks ook in de Omgevingswet, nog wel allerlei instrumenten die de minister kan inzetten maar eigenlijk nooit daadwerkelijk inzet. Dus dat is ultimatum remedium noem je dat dan. Dat is de stok achter de deur.

**AGORA: We hebben anderhalf uur gesproken over de verschillende beleidsplannen en er lijken veel overeenkomsten te zijn (Beiden: Ja). Zijn er ook zaken die jullie hebben gehoord waarvan jullie denken: dat zouden wij ook kunnen doen. Of, misschien zouden ze daar ook eens aan kunnen denken aan de andere kant van de grens?**

**Emiel Reiding:** Nou ik wil jouw plan in ieder geval wel een keer zien. Dat had ik al wel bedacht. Omdat wij nu binnen in dat maakproces zitten vind ik dat wel interessant.

**René van der Lecq:** Het is een ruimtelijk plan hè!

**Emiel Reiding:** Ja, maar wel als eerste stap naar... En jullie heten al Departement Omgeving. Zo'n naamswijziging zal hier wellicht in de toekomst ook wel gaan gebeuren.

**René van der Lecq:** Ik denk dat we in ieder geval, ofwel wij, of in brede zin onze diensten, die dialoog moeten voeren van die stap zetten van ruimte naar omgeving en wat dat betekent en wat dat kan inhouden. Dus waar we het ook in het begin over hadden. Daar kunnen we ook van elkaar leren, dat is volgens mij heel cruciaal.

**Clemens de Olde** (clemens.deolde@uantwerpen.be) is stadssocioloog en redacteur van AGORA. Hij promoveert aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) van de Universiteit Antwerpen en is werkzaam als consultant urban and regional development bij IDEA Consult te Brussel. **Michiel Stapper** (e.w.stapper@uva.nl) is promovendus aan de afdeling Sociologie van de UvA. Zijn proefschrift gaat over hoe de belangen van buurtbewoners in (contractuele) afspraken worden opgenomen bij gebiedsontwikkeling.

# geografie

Hèt tijdschrift voor geografen  
en studenten geografie



| informatie over actuele ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland en daarbuiten | reisverhalen | opinies | achtergrondinformatie | recensies | columns | geografische agenda | interviews | nieuwsberichten | boekbesprekingen | aanbiedingen ...

*Geografie* verschijnt negen keer per jaar en kost studenten slechts € 35 per jaar, aio's en oio's betalen € 71,50 (normale prijs € 95,50 per jaar). Het lidmaatschap van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAAG), het belangrijkste netwerk voor geografen in Nederland, is bij de prijs inbegrepen.

Kijk op [www.geografie.nl](http://www.geografie.nl) of bel  
030 7115 110 voor een abonnement.  
Een welkomstcadeau ligt klaar!

**KNAAG**  
g





# BRV OPENT NIEUWE VASTGOEDMARKT

**Betekent de zogenaamde betonstop het einde van de private projectontwikkelaar? Op het eerste zicht lijkt Vlaanderens voorliefde voor de verkaveling dit aan te kondigen. Dit artikel gaat in op de openingen in de vastgoedmarkt, op nieuwsoortige ontwikkelaars en op de extra hulp nodig uit het BRV om te spreken van een nieuwe bouwcultuur.**

## **Gespannen verhouding**

Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) mikt op een aantal trendbreuken in de evolutie van de Vlaamse ruimte. Zo heeft het de ambitie om het ruimtebeslag tegen 2040 te herleiden van 6 ha naar 0 ha per dag. Aan deze rigoureuze maatregel heeft het BRV haar eenzijdige geuzennaam te danken: 'de Betonstop'. Die lijkt in eerste opzicht in te gaan tegen een bepaald segment van de vastgoedsector, namelijk dat segment dat leeft van de individuele verkavelingswoning. In extremis betekent niet meer mogen bijbouwen het einde van de klassieke vastgoedsector. Dat baart stevige onrust bij de sector, zo blijkt uit de gespannen brief van het Vlaams netwerk van ondernemingen (VOKA), samen met de Vlaamse Confederatie Bouw (VCB), aan de minister. Hierin vragen ze nog vriendelijk om het cijfermateriaal waar het BRV zich op baseert te herbekijken. Na de goedkeuring van de strategische visie van het BRV, spreekt de VCB met directere toon van een onwerkbare visie die zogenaamd amper 1% extra open ruimte zal opleveren en voornamelijk een grote maatschappelijke kost zal zijn. De opinie van de Vlaming zelf bungelt hier wat tussenin volgens een studie van IVOX in 2018. Daarin staat dat 66% van de Vlamingen wel graten ziet in de betonstop, maar zelf niet kleiner

zou willen wonen. De wetenschappelijke correctheid van dit cijfer in het midden latend, is het wel een cijfer dat door een bepaald deel van de vastgoedsector gretig wordt gebruikt in hun kritiek tegen het BRV. Ondertussen is de goedkeuring van het BRV naar de volgende generatie doorgeschoven...

## **(Ruimtelijk) rendement**

Deze gespannen verhouding is contraproductief voor de gigantische ruimtelijke opgaves waar we in Vlaanderen voor staan en dat terwijl er in die vastgoedsector heel wat partijen zijn die een meer dan behoorlijke bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelstellingen van het BRV. Paradoxaal genoeg, ligt de basisidee van het BRV omtrent ruimtelijk rendement, in de fundamenten van de economie voor ontwikkelaars. Ruimtelijk rendement is een ontwikkelingsprincipe uit het BRV om met minder ruimte een multifunctionele, dense en kwalitatieve gebouwde omgeving te voorzien. Hieronder te verstaan de intensivering, verweving, het hergebruik en tijdelijk gebruik van functies en infrastructuren in de bestaande bebouwde ruimte. Dergelijke logica zit ook in het DNA van een deel van de vastgoedsector. Binnenstedelijke ontwikkelaars kijken naar complexe opgaves en puren het marktpotentieel van de plek uit. Het zoeken naar ruimtelijk en economisch rendement

gebeurt in dergelijke situaties meer wel dan niet. Enkele van de vele voorbeelden.

De grondverwerving is één van de grootste kosten, hoe meer lucratieve functies gerealiseerd kunnen worden op deze grond, des te hoger de Return on Investment. De aanleg van infrastructuur en publieke ruimte is altijd ten laste van het project. Indien deze op een efficiënte en compact wijze gerealiseerd kan worden, niet versnipperd wordt en door zoveel mogelijk entiteiten kan benut worden, ontstaat een vorm van ruimtelijke rendement die zich onmiddellijk vertaalt in economisch rendement. Door de woningen op een perceel anders te schikken, restruimtes, infrastructuren en nevenfuncties zoals parkeren efficiënt te bundelen, zakt de kost van de aanleg en stijgt het aantal woningen op het perceel. Als neveneffect ontstaat een onbetaalbare maatschappelijke bonus, bijvoorbeeld een grotere aaneengesloten groene ruimte met een hogere sociale en ecologische waarde. Kijk naar een beperkt maar groeiend aantal projecten van collectie(v)f(er) wonen. Een ander voorbeeld van kosten voor een ontwikkelaar is de onroerende voorheffing op gronden en gebouwen die nog niet gebruikt worden. Hoe sneller er een bepaalde functie kan gerealiseerd worden nog tijdens de ontwikkelingsperiode, hoe sneller deze verliespost uit de rekening van de ontwikkelaar valt. Een gapend argument voor tijdelijke invulling en diversificatie van functies in een ontwikkeling.

## *In de marge van de bouw- en vastgoedsector pionieren een aantal initiatiefnemers in nieuwe bouw- en samenlevingsvormen*

De professionele vastgoedontwikkelaar ziet deze kansen en benut ten volle de schaalvoordelen. Dat is tenslotte zijn/haar job. Maar zeker niet alle ontwikkelende partijen zien de maatschappelijke bonus of gaan er actief naar op zoek.

### **Co-creatie**

Om de zoektocht naar economische haalbaarheid ook een ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit te geven, is meer nodig. In de marge van de bouw- en vastgoedsector pionieren een aantal initiatiefnemers in nieuwe bouw- en samenlevingsvormen. Elk met hun eigen inhoud en focus en daarom niet persé integraal, maar wel een stap richting een hoger maatschappelijk en ruimtelijk rendement. Een aantal voorbeelden zijn samengebracht onder de

*Collectieve en energiebewuste ontwikkeling. Bron: Salaartsbos SOLVA.*

'pilotprojecten' van de Vlaams Bouwmeester, die zoeken naar een hogere architecturale en stedenbouwkundige waarde in nieuwe ontwikkelingen. Voor het sociale aspect zijn er voorbeelden als Samenhuizen vzw, Abbeyfield vzw, of Symbiosis vzw, die inspelen op het sociale en zorgende netwerk dat kan ontstaan bij co-wonen. Her en der in het vlaamse bouw- en woonlandschap zijn verschillende groepen actief die één of andere vorm van collectief wonen proberen te realiseren. DsDs in Gent of Sint-Gummarushof in Mechelen, om er maar enkele te benoemen. De pioniers zijn hier steevast een relatief kleine groep mensen met een ondernemende instelling die een stuk risico nemen. Waarna de groep gestaag groeit, tot een volledig project kan gerealiseerd worden. Onderweg wordt zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde opgepikt. Om te spreken van een gangbare praktijk is het nog te vroeg en voorlopig ontbreekt het nog aan bruikbare formats, gangbare, kant-en-klare praktijken zoals de Baugruppen in Duitsland of de Woningcorporaties in Zwitserland.

Maar dat deze 'alternatieve' initiatieven ook een economische inslag hebben, is zonder meer duidelijk. Samen investeren is nog steeds investeren. Hierbij helpt de analogie met groepsaankopen en de investeringen in duurzame energie. Samenwerken maakt netwerken mogelijk die een hogere efficiëntie opleveren, zoals bij warmtenetten of autodelen. De nieuwe wijk rond de Oude Dokken in Gent geldt al bijna als een klassiek exemplaar van deze mogelijkheden, maar pioniers genoeg om de toekomstklokken te doen luiden.

Dergelijke evoluties geven vooral een gediversifieerd beeld van 'de ontwikkelaar'. De klassieke private ontwikkelaar staat plots niet alleen in de markt van het collectieve vastgoed. Een resem nieuwe stakeholders, potentiële partners, collega's, of zelfs concurrenten die eveneens 'ontwikkelaars' zijn, betreden het terrein. Hieronder vallen ook de stadsontwikkelingsbedrijven, studie- en coördinatiebureaus, (semi-)publieke grondeigenaars zoals de kerkfabriek, bewonersverenigingen, gespecialiseerde vastgoedadviseurs en makelaars en een reeks aan architecten, aannemers en bouwfirmas met een specialisatie in verbouwingen, renovaties of co-housing.

### **Evolutie in de vastgoedsector – les extrêmes se touchent?**

Het is duidelijk dat er in de marge wat beweegt en dat uit een aantal initiatieven een praktijkervaring ontstaat. Dat deze verder gecultiveerd, gevoed en zelfs structureel ondersteund moeten worden, staat uiteraard buiten kijf. Er is zeker nood aan een hulppakket van aangepaste regels, flexibel beleid, financiële zekerheid, etc. om de voorlopers uit de marginale sfeer te trekken. Maar verandert er ook wat aan de woonwensen van de gemiddelde Vlaming? Ontstaat daar opening voor gemeenschappelijke ruimten en het gemeenschappelijk gebruik en beheer ervan? Voor een collectiever wonen, voor wonen op een 'erf' in plaats van op een 'kavel'? Zelfs uit onderzoek van Matexi (2014) - één van de bouwgi-giganten van Vlaanderen - blijkt dat dit schoorvoetend het geval is. Het delen van een gemeenschappelijke tuin, naast een



kleinere private tuin, wordt door een groot deel van de Vlamingen als een mogelijkheid beschouwd. Mager? Het is een begin.

Collectiever bouwen en wonen moet in elk geval meer mainstream worden. Er moeten heldere, integrale en ook marktconforme oplossingen worden gepresenteerd en ontwikkeld om zo het delend wonen uit de perceptie van 'anders' en 'alternatief' te halen. Door het marktinzicht en de investeringskracht van de 'klassieke' vastgoedsector te combineren met de maatschappelijke insteek van de 'alternatieve' ontwikkelaars ontstaat dan wellicht vuurwerk.

#### BRV+

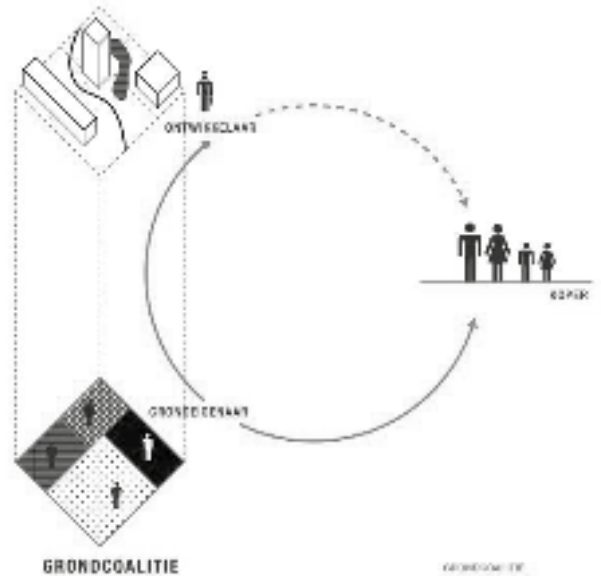
Om de gemiddelde Vlaming ervan te overtuigen dat hij of zij een zelfde woonkwaliteit kan halen in een collectief project als op een eigen perceel, zal meer nodig zijn dan een Vlaams beleidsplan. Het BRV is een nobel plan, maar haar doelen worden niet alleen door een deel van de vastgoedsector tegengewerkt maar ook door een heel landschap van normen, regels en wetten dat doordrongen is van een individualistische bouw- en wooncultuur. Het is dus te verwachten dat alle initiatiefnemers van gemeenschappelijke projecten en gegroepeerde ontwikkelingen binnen dit landschap met verschillende obstakels geconfronteerd worden. Een voorbeeld is de regeling in het Burgerlijk Wetboek omtrent lichten en zichten. Deze beschermt de privacy en rust van individuele eigenaars. In

*Er moeten heldere, integrale en ook marktconforme oplossingen worden gepresenteerd en ontwikkeld om zo het delend wonen uit de perceptie van 'anders' en 'alternatief' te halen*

collectieve concepten is het vaak niet mogelijk om ruimtelijk en architecturaal aan deze regelgeving te voldoen, maar is het ook meestal niet nodig wegens een communicatievere relatie tussen de eigenaars. Een ander voorbeeld zijn de oppervlakenormen voor woningen en appartementen of de parkeernormen uit gemeentelijke verordeningen. Deze leggen minimumoppervlaktes vast per woning, wat regelrecht ingaat tegen het efficiënter plaatsgebruik binnen een collectief project. Hier probeert men een winst te behalen uit het gemeenschappelijk gebruik van ruimte, gecombineerd met een compacte woning, wat bij minimumnormen per wooneenheid verloren gaat.

Als het BRV werkelijk impact wil hebben moet de Vlaamse overheid ten eerste het kluwen van regelgevingen op elkaar afstemmen, ten tweede kansen en aanzetten creëren voor vastgoedinvesteerders, en ten derde een regierol opnemen in het opzetten en begeleiden van deze projecten met een hogere complexiteitsgraad.

Hierin past een slimme vorm van publieke grondregie waarbij het arsenaal van publieke instrumenten op een gecoördineerde manier wordt ingezet om ruimtelijk rendement te zoeken, speculatieve eigendomsstructuren te dynamiseren en kansen te creëren voor ontwikkelaars die een vorm van collectiviteit zoeken. De wet op mede-eigendom, verkavelingsvoorschriften, verhandelbare



*Nieuwe coalities voor het wonen, Coalitievorming eigenaars en ontwikkelaar tot een collectieve visie voor verkoop. Bron: Trans, Something Fantastic, Monadnock, Marleen Goethals (2014): Pilotproject collectief wonen – Nieuwe coalities voor het wonen, Schorvoort. BWMSTR.*

grondrechten, de verkoop van overheidspatrimonium... noem maar op, het moet misschien allemaal op de schop in functie van meer ruimtelijk rendement. Er moeten meer innovatieve, en vooral lichtere, snellere, meer intelligente vergunningsprocedures en fiscale regimes komen voor projecten die een ho(o)g(er) ruimtelijk rendement opleveren. Er moeten middelen gezocht worden om de ontwikkelende partijen – uit welke hoek ze ook komen – meer armslag te geven – in samenwerking met een positief ondersteunende overheid die actief mee op zoek gaat naar op maat gemaakte oplossingen en benaderingen. Een dergelijke openheid tot slimme allianties tussen de overheid en de ontwikkelende vastgoedsector kan de + zijn van een nieuw BRV.

#### Conclusie

Het is een evidentie dat in tijden van klimaatbewustzijn, veranderende demografische samenstellingen, collectieve verlangens en andere maatschappelijke (r)evoluties, de manier hoe de ruimte wordt gepland en ontwikkeld, wordt herbedacht. Hoe deze planning eruit moet zien, is dat niet. Het is alleszins een denkproces, waar meer actoren dan louter beleidsmakers bij betrokken moeten zijn. Een proces dat in- en uitzoomt tussen wat er in de vastgoedmarkt ontwikkelt, wat er gewenst is op maatschappelijk niveau en hoe het beleid dit kan sturen en steunen. Om tot een BRV te komen dat de lasten tot herontwikkeling van de ruimte naar een hoger rendement verdeelt is er uitgebreid onderzoek nodig naar de werking van enkele pioniers. Daarbij moet er gestreefd worden naar een constructief debat over de drempels tot 'ontkaveling' binnen zowel de klassieke als de nieuwe ontwikkelaarswereld. De welwillendheid van de sector en van de modale Vlaming is hierin groeiende en het is aan de overheid om van dit momentum gebruik te maken en haar regierol hierin op te nemen.

**Geert Haentjens** (geert@gharp.be) projectontwikkelaar met zoektocht naar stedelijk en maatschappelijk rendement. **Simon Lox** (simon.lox@outlook.com) onafhankelijk onderzoeker in sociaal-ruimtelijke kwesties.



## ARTIKEL - Jannes van Loon & Cody Hochstenbach



# BELEGGERS: OPLOSSING VOOR DE WONINGNOOD?

**Nederlandse huurwoningen zijn een zeer aantrekkelijke belegging geworden. Beleggers bezitten een steeds groter gedeelte van de woningvoorraad. Wat zijn hiervan de effecten? Kunnen de miljarden van (internationale) beleggers benut worden om de woningnood te verminderen? Of wakkeren beleggers vooral ongelijke ruimtelijke ontwikkeling aan?**

### Een nieuwe woningnood

Volgens de meest recente Primos prognoses bedraagt het huidige woningtekort in Nederland 263.000 woningen. Ondanks ambitieuze plannen zal dit tekort tot 2025 slechts zeer beperkt afnemen tot 248.000 woningen. Dit heeft steeds schrijnendere gevolgen: jongeren die noodgedwongen langer thuis wonen, een scherpe toename van het aantal daklozen (+70% tussen 2009 en 2016), naar schatting 160.000 huishoudens die permanent op vakantieparken wonen en studenten in Groningen die in tenten worden ondergebracht. Eén van de grootste uitdagingen in de ruimtelijke ordening is dan ook het verminderen van de woningnood. Nieuwbouw wordt alom gezien als de meest efficiënte manier om de nood structureel af te laten nemen.

De nieuwe omgevingswet kan hierbij een hulpmiddel zijn, omdat deze de intentie heeft om planologische procedures te versimpelen en te versnellen. Om er achter te komen hoe de nieuwe omgevingswet uitpakt op het domein van volkshuisvesting, is het cruciaal rekening te houden met een sterk veranderend krachtenveld. Diverse liberalisatiemaatregelen - vooral doorgevoerd onder het kabinet Rutte II (2012-2017) - hebben de huurwoningmarkt zeer aantrekkelijk gemaakt voor

beleggers. Dit terwijl de positie van zowel eigenaar-bewoners als woningbouwcorporaties is verzwakt. In dit artikel analyseren wij hoe de sterk toegenomen beleggersactiviteit de toekomstige ruimtelijke ordening kan beïnvloeden. Eerst analyseren wij wie er zoal investeert in Nederlandse (huur)woningen, welke type beleggers vooral actief zijn in nieuwbouw en wat hun motieven zijn. Vervolgens bespreken wij enkele (mogelijke) effecten van de steeds belangrijkere rol van beleggers.

### Opkomst van (institutionele) beleggers

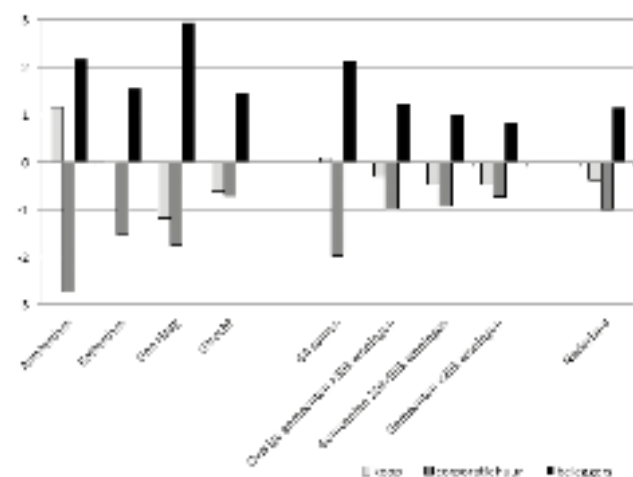
Het bezit van beleggers is de afgelopen vijf jaar sterk toegenomen, terwijl zowel eigenaar-bewoners als woningcorporaties hun bezit relatief zagen afnemen (figuur 1). Het beleggersaandeel is relatief sterker toegenomen in de grote steden dan in middelgrote en kleine gemeenten. De afname van het aandeel van eigenaar-bewoners, die 56% van de Nederlandse woningvoorraad bezitten, komt vooral door een combinatie van hoge huizenprijzen, afnemende toegankelijkheid van de koopmarkt en concurrentie van kleine particuliere beleggers. Dit ging gepaard met een achtergebleven bouwproductie, vooral tijdens de financiële crisis.

Woningcorporaties hebben nog steeds 30% van de woningvoorraad in handen, maar het aandeel corporatiewoningen neemt duidelijk af, onder andere door een afgenomen investeringscapaciteit. Dit komt vooral door strengere regelgeving die het speelveld van corporaties heeft verkleind. Zo zijn er strenge maximale inkomensgrenzen voor huurders gesteld, en verplicht de Woningwet uit 2015 woningcorporaties zich nagenoeg alleen op hun veronderstelde kerntaak – het huisvesten van lagere inkomens – te richten. Bovendien zijn de lasten flink verhoogd, denk aan de jaarlijkse verhuurderheffing, maar ook het derivaten debacle van Vestia zorgde voor een grote collectieve last (circa 2 miljard euro).

Beleggers zijn daarentegen bezig aan een duidelijke opmars op de woningmarkt. Zij zijn inmiddels in bezit van 13% van de woningvoorraad, en hebben optimaal geprofiteerd van enkele liberalisatiemaatregelen doorgevoerd onder het kabinet Rutte II (2012-2017). Deze maatregelen hebben er onder andere voor gezorgd dat er meer ruimte is voor huurverhogingen en dat minder inkomensgroepen aanspraak maken op een sociale huurwoning. Vanwege de sterk stijgende huizenprijzen, hebben beleggers de afgelopen jaren ook een zeer hoog indirect rendement gehaald. Samen met de hoge professionaliteit en liquiditeit van de Nederlandse beleggingsmarkt zorgt dit ervoor dat een steeds diverser wordende groep van zowel binnen- als buitenlandse beleggers tientallen miljarden heeft gereserveerd voor investeringen in Nederlandse huurwoningen.

Een belangrijk doel van de nieuwe omgevingswet is het versimpelen en versnellen van planologische processen. Wordt dit inderdaad de praktijk, dan kunnen marktpartijen in theorie sneller reageren op de hoge woningvraag in populaire gebieden door (sneller) bij te bouwen. De praktijk zal echter sterk afhangen van de houding en doelen van de lokale en provinciale politiek. De wetgeving omtrent nieuwbouwwoningen is op dit moment sterk gedecentraliseerd, waardoor gemeenten zeer gedetailleerde regels kunnen opstellen, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van 'middel dure huurwoningen' (720 euro tot, afhankelijk van het gebied circa 1.000 euro). In sommige gemeenten met een groot woningtekort, met Amsterdam als bekendste voorbeeld, leidt dit juist tot regelgeving waardoor het voor beleggers minder aantrekkelijk is om in nieuwe woningen te investeren. Het is dus sterk de vraag of gemeenten met hun huidige instrumentarium aan woningmarktmaatregelen de impact van de nieuwe omgevingswet kunnen/zullen tegenwerken.

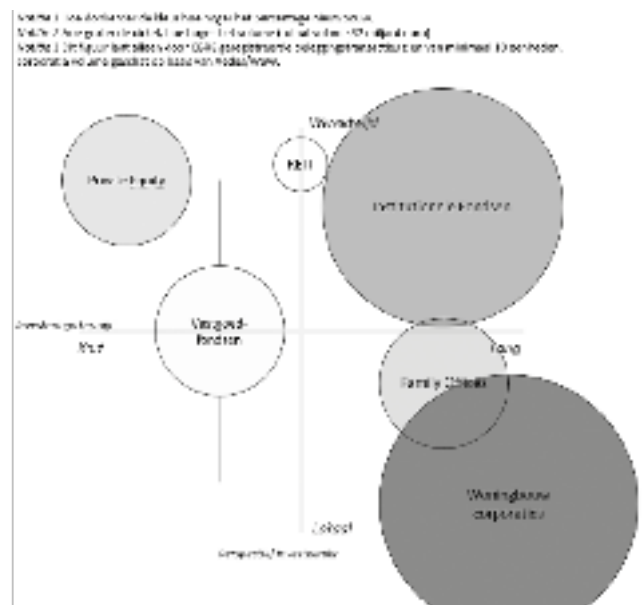
Kortom, recente nationale ingrepen op de woningmarkt hebben de opkomst van beleggers gestimuleerd, met mogelijke ruimtelijke gevolgen. Maar, wie zijn deze 'beleggers' eigenlijk? Is dit een homogene groep of zijn er verschillen?



Figuur 1: Veranderingeigendomsverhoudingen woningmarkt in procentpunt. 2017 versus 2013. Bron: CBS, bewerking door auteurs.

## De woningbeleggingsmarkt

Recente jaren laten een scherpe toename van beleggersactiviteit op de markt van bestaande koopwoningen zien. Het gaat dan veelal om kleine particuliere beleggers. In de nasleep van de financiële crisis is het voor veel reguliere woningzoekenden moeilijker geworden een woning te kopen. Een oudere generatie woningbezitters heeft daarentegen stilaan aanzienlijk vermogen weten op te bouwen. Op zoek naar rendement investeren zij dit vermogen in vastgoed en kopen woningen op om te verhuren. Dit staat ook wel bekend als "buy-to-let". Beleidswijzigingen hebben het deze kleine beleggers makkelijker gemaakt door huren te liberaliseren en te verhogen op plekken met hoge woningwaardes. Bovendien is er veel vraag naar huurwoningen in de vrije sector. Het gaat hierbij om een diverse groep huishoudens die te veel verdient voor sociale huur en niet (meer) kan of wil kopen. Kleine particuliere beleggers zijn bijna uitsluitend actief in de bestaande woningvoorraad. Zij kopen vooral individuele woningen op en verdringen daarmee 'reguliere' aspirant kopers en starters in het bijzonder. Doordat kleine particuliere beleggers geen nieuwe woningen toevoegen aan de voorraad, blijft hun bijdrage aan het vergroten van het totale woningaanbod ogenschijnlijk beperkt.



Figuur 2: Investeringsvolume woningen in Nederland, 2014-2018, naar type koper. Bron: CBRE; Aedes, WSW.

## Record transactievolume

Van 2008 tot 2013 bleef het jaarlijkse transactievolume van bestaande en nieuwe huurwoningen (ruim) onder één miljard euro. Het volume steeg tot circa 3 miljard tussen 2013 en 2017 om in 2018 te verdubbelen tot 7 miljard euro. De huurwaarde van deze ruim 130.000 verhandelde woningen varieert sterk, ze bevatten bijvoorbeeld ook een aanzienlijk aantal sociale huurwoningen. Dit volume concentreert zich vooral in de Randstad en dan met name in Amsterdam (25%) en de andere drie grote steden in de Randstad (20%). Woningcorporaties investeerden in dezelfde periode zo'n 11 miljard in nieuwe, vooral sociale, huurwoningen meer gespreid over het land.

Figuur 2 laat zien dat er een grote diversiteit aan beleggers actief is op de Nederlandse woningmarkt: zo zijn er bijvoorbeeld veel Nederlandse en buitenlandse vastgoedfondsen en REITs (Real Estate Investment Trusts, fiscale beleggingsinstellingen) actief die vooral bestaande huurwoningen kopen vanwege de aantrekkelijke huurinkomsten en sterke waardeontwikkeling. Ook is er een groep rijke particulieren die hun eigen investeringsfirma's hebben, family offices, maar vaak wel met een lokale focus. Zij investeren in bestaande portefeuilles in hun regio's, maar steeds

vaker ook in nieuwe projecten waar ze bereid zijn wat meer risico te nemen. Omdat de nieuwe omgevingswet actieve participatie van belanghebbenden wil faciliteren, kunnen deze lokaal-gebonden spelers een interessante rol als betrokken 'kwartiermakers' gaan spelen.

In vergelijking met "family offices" hebben internationaal opererende private equity partijen juist een korte investeringshorizon: ze proberen op korte termijn waarde toe te voegen om vervolgens binnen drie tot zes jaar door te verkopen. Eerst ging dit op basis van een strategie van scherp inkopen tijdens het prille herstel van de Nederlandse woningmarkt. Inmiddels is het profiel verschoven: private equity partijen kopen steeds vaker grond en kantoorgebouwen—waar nog geen woningbestemming voor is—om deze te (her)ontwikkelen tot woningen. Hierbij voegen private equity partijen graag verschillende, vooral kleinere woningen toe in hoge dichtheden met veel gedeelde ruimten. Voor gemeenten met een hoge woningnood onder starters en studenten kunnen zij daarom een goede samenwerkingspartner zijn. Zeker omdat private equity partijen open staan voor risicovolle projecten in nog niet zo populaire buurten. Hoewel dit een nieuwe trend is, zullen zij de komende jaren naar schatting al zo'n 4.000 tot 7.000 woningen toevoegen via de nu reeds ingenomen posities.

#### **Institutionele fondsen**

Opvallend is dat vooral beleggers met een lange termijnperspectief en een sterke binding met Nederland nieuwbouwwoningen aankopen. Van 2014 tot 2018 kochten institutionele fondsen ruim twee derde van de in totaal 50.000 verhandelde nieuwbouw huurwoningen aan.

Hoewel alle grotere Nederlandse institutionele fondsen hun eigen specialismes en historie hebben, is er over het algemeen een voorkeur voor nieuwbouw. De locatie van deze nieuwbouw moet positieve demografische en economische vooruitzichten hebben, en men investeert dus vooral in (middel)grote steden, zoals in de Randstad en Brabantse stedenring. De meeste fondsen mogen niet zelf ontwikkelen omdat dat als te risicovol gezien wordt. Zij kopen de projecten van een ontwikkelaar, doorgaans nadat deze de vergunningen heeft gekregen, maar voordat deze gaat bouwen. Er is een voorkeur voor huurwoningen in het middensegment omdat ingeschat wordt dat hier ook op lange termijn vraag naar is. De gebouwen, van meestal zo'n 40 tot maximaal 500 huurwoningen, worden immers aangeschaft om lang in de portefeuille te houden.

## *De sterk toegenomen beleggersactiviteit beïnvloedt de toekomstige ruimtelijke ordening*

#### **Woningcorporaties**

Sinds de Tweede Wereldoorlog was voor woningcorporaties een belangrijke rol weggelegd in het woonbeleid en het toevoegen van nieuwe woningen. De grootste totale nieuwbouwproductie werd gerealiseerd in periodes dat corporaties veel ruimte kregen. Bovendien vervulden woningcorporaties een belangrijke rol in het anticyclisch bouwen: tijdens economische crises, als marktpartijen afhaakten, bleven corporaties doorbouwen en dempten zo crisiseffecten.

Het is voor woningcorporaties lastiger geworden deze rol te vervullen. Dit is het directe gevolg van de eerder aangehaalde lastenverzwaringen en beperking van het takenpakket van de

corporatiesector. Direct na invoering van de verhuurderheffing is de nieuwbouwproductie van woningcorporaties bijna gehalveerd, van gemiddeld meer dan 33.000 euro per jaar in de periode 2011-2013 naar gemiddeld 18.000 euro in de jaren 2014-2016. Veel corporatiewoningen zijn bovendien verkocht aan particulieren en beleggers. De corporatievoorraad krimpt vooral in de grote steden (zie figuur 1). Ruimtelijk betekent deze ontwikkeling een gelijkmatigere spreiding, aangezien de corporatievoorraad juist relatief groot was in de steden. Op een lager schaalniveau ontstaan sterkere concentraties van armoede in buurten waar veel goedkope sociale huurhuizen te vinden zijn.

#### **Ruimtelijke verschillen als gevolg?**

De vraag is wat de ruimtelijke gevolgen zijn van deze toegenomen beleggersactiviteit, en in hoeverre de nieuwe omgevingswet deze effecten zal versterken. In het voorgaande kwam al aan bod dat de particuliere huurmarkt relatief sterk gegroeid is in de grote steden die bovendien al een relatief grote particuliere huursector kennen. Zo is in Amsterdam 28% van de woningen in handen van particuliere verhuurders, en in Den Haag een kwart. In Utrecht en Rotterdam ligt het aandeel rond de 20%, eveneens sterk boven het Nederlands gemiddelde van 13%. Figuur 3 laat echter zien dat ook in veel kleine en middelgrote gemeenten de particuliere huursector duidelijk gegroeid is tussen 2013-2017. De toegenomen beleggersactiviteit is dan ook zeker niet een fenomeen dat zich beperkt tot de grote vier steden.

Uit recent onderzoek van Cody Hochstenbach en Rowan Arundel blijkt dat de ruimtelijke verschillen op de woningmarkt het afgelopen decennium zijn toegenomen. Simpel gezegd: dure buurten zijn almaar duurder geworden, terwijl de goedkopere buurten achterblijven. Deze trend geldt landelijk maar ook binnen het overgrote merendeel van de grote en middelgrote Nederlandse gemeenten. Hoewel niet direct onderzocht, lijken beleggers hier een rol in te spelen. Zij investeren vooral op die plekken waar de vraag naar wonen hoog is en de vooruitzichten positief zijn. Wanneer zij investeren in de bestaande voorraad, voeren zij de concurrentie en druk op de lokale woningmarkt op. Verdere prijsopdrijving en gentrificatie van al populaire buurten zijn de te verwachten gevolgen. Prijzige nieuwbouw op populaire locaties kan hetzelfde effect hebben.

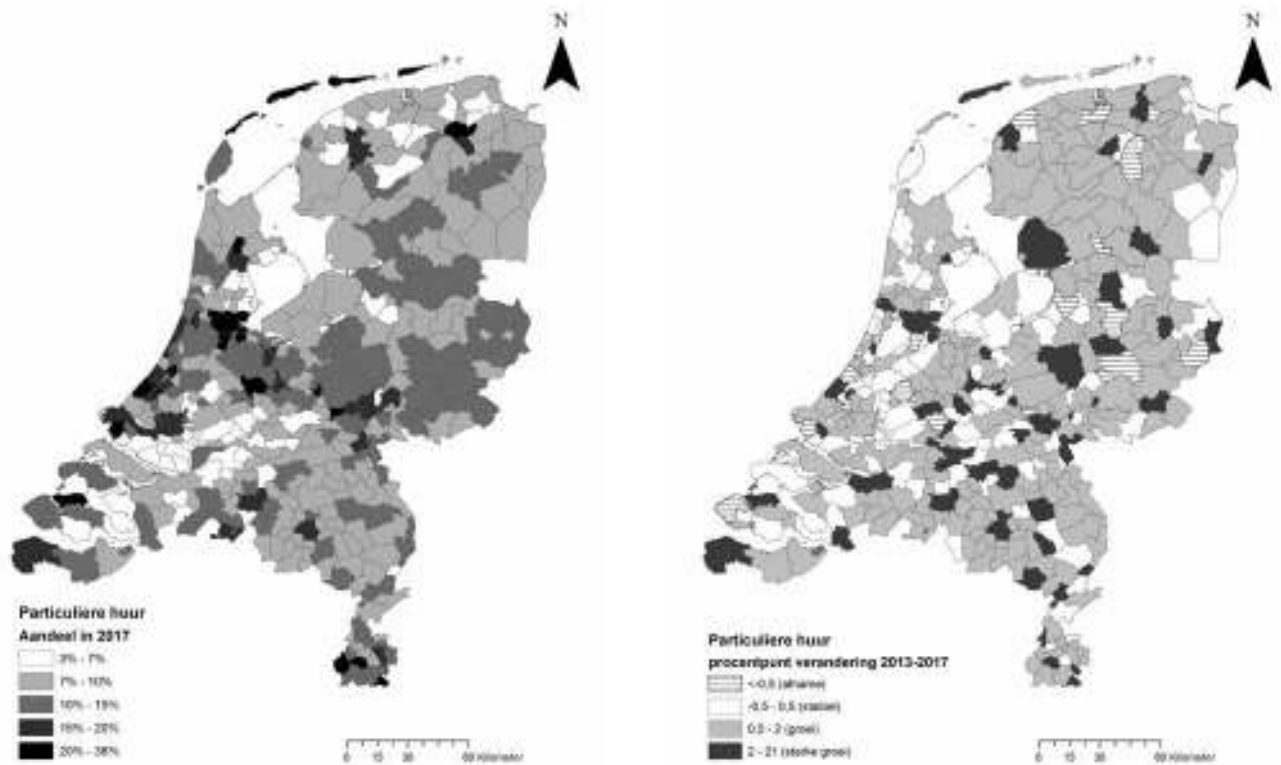
Investeren in herontwikkeling van braakliggend terrein, minder populaire buurten, of leegstaande kantoorgebieden kunnen de ruimtelijke verschillen daarentegen dempen. En juist dit type investeringen lijkt het meest te kunnen profiteren van de versimpeling van het omgevingsrecht en vergunningprocedures, en anderzijds de meer open houding voor particulier initiatief ('ja mits'). Dit zal het voor meer risicovolle 'kwartiermakers' zoals private equity partijen, projectontwikkelaars en sommige family offices aantrekkelijker maken om meer te investeren in transformatiegebieden. Immers, mocht de omgevingswet functioneren zoals beoogd, dan zal het moment van aanvankelijke investering tot oplevering korter worden. Belangrijke tegenkrachten zijn wel de neiging van veel gemeenten om via actief grondbeleid zelf posities in te nemen in transformatiegebieden en aanzienlijke eisen (bijvoorbeeld een minimum aandeel sociale huur) te stellen.

#### **Verdere financialisering**

De opkomst van internationaal opererende beleggers maakt stedelijke ontwikkeling meer afhankelijk van financiële markten. Hierbij vergelijken eindbeleggers continu via financiële parameters de (woning)beleggingsmarkten met elkaar en zijn ze ook steeds vaker bereid te switchen. Op dit moment staat de Nederlandse woningmarkt er vanuit internationaal perspectief zeer goed voor en leidt de competitie tussen beleggers tot zeer hoge transactieprijs. Er liggen hierdoor tientallen miljarden klaar voor de nieuwbouw van huurwoningen. Het is echter de vraag wat beleggers doen bij een eventuele tegenslag: de bouw van nieuwe



Figuur 3: Aandeel huurwoningen in bezit van beleggers per gemeente in 2017 (links) en procentpuntverandering in hun aandeel tussen 2013 en 2017 (rechts). Bron: CBS Statline, bewerking door auteurs.



woningen wordt hierdoor afhankelijker van volatiele, internationale financiële markten.

In hun zoektocht naar rendement zullen beleggers, hoewel er uiteraard verschillen bestaan, doorgaans investeren in gebieden die het al goed doen, en waarvan de verwachting bestaat dat ze het goed zullen blijven doen. Toenemende ruimtelijke verschillen op verschillende schaalniveaus liggen daardoor in het verschiep. Zoals hierboven aangegeven zal de nieuwe omgevingswet dit proces – in theorie – waarschijnlijk versnellen. Het doel is immers om sneller te kunnen bouwen en dit zal vooral gebeuren in die gebieden waar de woningnood het hoogst is.

Echter, een belangrijke tegenkracht hierin is het toegenomen instrumentarium van gemeenten om lokaal woonbeleid te voeren, voornamelijk door het kunnen bestemmen van huurwoningen in het middensegment. Hierdoor ontstaan er zeer duidelijke verschillen: zo is er vooral in Amsterdam restrictiever beleid terwijl steden als Eindhoven, Den Haag en Rotterdam juist pogen om nieuwe investeringen aan te trekken. Op deze wijze wordt het kapitaal niet direct geïnvesteerd in de gebieden waar de woningnood het hoogst is. Wel kan restrictiever beleid de totale nieuwbouwproductie beperken, maar tegemoetkomen aan beleidswensen om in bepaalde (goedkopere) segmenten het aanbod te vergroten. Het is dan ook zeer relevant om te analyseren in hoeverre gemeenten die nu restrictief woonbeleid ontwikkelen en beleggers beperkingen opleggen, meegaan in de nieuwe omgevingswet die juist meer ruimte poogt te creëren voor particulier initiatief.

Het is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de beschikbaarheid en betaalbaarheid van wonen. Grootchalige nieuwbouw zal in de eerste plaats de beschikbaarheid voor bepaalde groepen ten goede komen. De invloed op betaalbaarheid is echter een stuk minder eenduidig. Bijvoorbeeld omdat zowel woningcorporaties als beleggers de huren voor nieuwe sociale huurwoningen in gebieden met hoge markthuren vastleggen net onder de aftoppingsgrens (608-651 euro) of liberalisatiegrens (720 euro), of vooral boven de liberalisatiegrens bouwen. Daarnaast is deze nieuwbouw vaak relatief klein en daardoor minder geschikt voor gezinnen met kinderen. Het is dus vooral de vraag welk type woningen en in welk prijssegment gebouwd wordt.

De internationalisering van woningbezit en de opkomst van een

brede groep van beleggers biedt voor ruimtelijke beleidsmakers enerzijds kansen – vooral de grote beschikbaarheid van (internationaal) kapitaal met verschillende risicoprofielen – om de woningnood te verminderen. Aan de andere kant is dit een steeds grotere en meer diverse groep actoren waarbij het cruciaal is dat verwachtingen van zowel beleidsmakers als beleggers met elkaar in lijn komen. Het wordt essentieel om te analyseren hoe gemeenten de omgevingswet inbedden in hun lokale instrumentarium van vooral grond- en nieuwbouwwoningenbeleid. Het is belangrijk dat de dialoog tussen gemeenten en beleggers open(er) wordt. Beleidsmakers zouden zich continu moeten afvragen: met welk type investeerder (inclusief woningbouwcorporaties) kunnen wij het best samenwerken bij dit specifieke woningbouwproject?

#### Literatuurselectie

- Aalbers, M. B. (2018) Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate. *Progress in Human Geography*.
- Fernandez, R. (2015). Een muur van geld op zoek naar vastgoed. *AGORA*, 31(4), 8-10.
- Hochstenbach, C. & R. Arundel (2018) Hoe de ruimtelijke ongelijkheid op de woningmarkt is toegenomen. *StukRoodVlees* (online: 14 september 2018).
- Van Loon, J. (2017) *The (Non-)Financialization of Urban Development in the Low Countries*. Leuven: KU Leuven.

**Jannes van Loon** (jannes.loon@gmail.com) promoveerde aan de KU Leuven op de financialisering van stedelijke ontwikkeling in de lage landen. Momenteel werkt hij als vastgoedonderzoeker bij CBRE waar hij bijvoorbeeld de internationalisering van vastgoedbezit analyseert. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. **Cody Hochstenbach** (c.hochstenbach@uva.nl) is postdoctoraal onderzoeker stadsgeografie aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn proefschrift (2017) analyseerde de gentrificatie van Amsterdam en Rotterdam. Zijn huidige onderzoek richt zich op ruimtelijke ongelijkheid, woonbeleid en krimpgebieden.

## ESSAY - Vincent Wolfs, Wendy Francken & Patrick Willems



# KENTERING NODIG IN HET VLAAMSE RIOLERINGSBELEID?

**Rioleringsystemen in Vlaanderen kunnen het water alsmar vaker niet slikken. De typische lintbebouwing in combinatie met meer extreme weersomstandigheden door klimaatverandering brengt grote uitdagingen mee op vlak van hemelwaterbeheer. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen staat voor een nieuw ruimtelijk beleid en ambieert een deel van de oplossing te zijn. VLARIO, Sumaqua en KU Leuven becijferden de impact van het plan op riolering en wijzen op de nood aan verdere uitwerking.**

De Vlaming is geboren met een baksteen in de maag. Het Vlaamse ideale woonbeeld is nog vaak een ruime, vrijstaande woning met grote tuin, als het kan dicht bij de snelwegoprit. Dat zorgt ervoor dat de bebouwde ruimte in Vlaanderen al decennialang in een razendsnel tempo uitbreidt. Momenteel is ongeveer 33% van de oppervlakte van Vlaanderen bezet door zogenaamd 'ruimtebeslag': ruimte die ingenomen wordt voor menselijke activiteiten (landbouw buiten beschouwing gelaten). In Nederland is dat slechts 14%. Elke dag neemt het ruimtebeslag in Vlaanderen verder toe met zo'n 6 hectare. Historische ruimtelijke ontwikkelingen zorgen bovendien voor een versnipperd landschap: Vlaanderen wordt gekenmerkt door bijna 13.000 km aan lintbebouwing, voorzieningen en bedrijven die verspreid zijn over het hele grondgebied, en (vele) kleine landbouwpercelen. "*Het landschap is kapot verkaveld*", aldus de Vlaamse Bouwmeester Leo Van Broeck.

Het hoge ruimtebeslag leidt ook tot veel verharding: circa 14,5% van Vlaanderen is ondertussen verhard. Dit zorgt voor een verstoorde waterhuishouding, met minder grondwatervoeding, meer droogte en snellere neerslagafstroming als gevolg. Riolerings- en grachten kunnen deze versnelde afvoer niet

verwerken bij hevige buien, waardoor de kans op wateroverlast toeneemt. Daarnaast leidt verharding ook tot meer hittestress, een verlies aan biodiversiteit en een vershraling van het landschap. Klimaatverandering versterkt deze problemen: minder neerslag in de zomer, maar met extremere piekbuien die tot wateroverlast leiden.

Twintig jaar na het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ligt een nieuw en ambitieus ruimtelijk beleidsplan op tafel dat een halt wil toeroepen aan deze dramatische cijfers: het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Dit plan, door de pers omgedoopt en verengd tot 'de betonstop', streeft naar een graduele afbouw van het nieuwe ruimtebeslag: tegen 2025 nog maximaal zo'n 3 hectare per dag, en na 2040 geen (netto) inname meer van de open ruimte. Naast een vermindering van het bijkomende ruimtebeslag staat het BRV ook voor een slimmere ruimtelijke ordening en inrichting, waarbij nieuwe ruimte enkel op goed ontsloten locaties wordt aangesneden: dicht bij voorzieningen zoals openbaar vervoer, winkels en scholen. Bovendien heeft het BRV als doel om het ruimtelijk rendement te verhogen, ofwel: "*meer doen met minder ruimte*". Een mooi voorbeeld is het bouwen van kantoren bovenop

stations, zoals in Nederland al langer ingeburgerd is. Tegelijk trekt het BRV resoluut de kaart van creatieve en duurzame ontwerpen met hemelwater, in plaats van harde infrastructuur: regenwater opvangen om te gebruiken, het overtollige regenwater infiltreren en, als het niet anders kan, bufferen en vertraagd afvoeren. Deze principes zijn niet nieuw, maar worden vaak nog te beperkt opgenomen in het ontwerp van straten en pleinen.

Zoals beschreven in een vorig AGORA Varia essay (zie AGORA 2018-4 "Betonstop van metafoor tot werkelijkheid") is de term "betonstop" dan ook allesbehalve goed gekozen: het BRV staat niet voor een algemene bouwstop, maar wel voor anders omgaan met ruimte.

## Regenwater afvoer wordt nog te beperkt opgenomen in het ontwerp van straten en pleinen

### Minder verharding, minder overstromingen, minder kosten

Het BRV zal onmiskenbaar ook een belangrijke impact hebben op het rioleringswezen in Vlaanderen. Daarom becijferde wetenschappelijk bureau Sumaqua in opdracht van VLARIO, het overkoepelend rioleringsplatform in Vlaanderen, de impact van het BRV op stedelijke wateroverlast en op de nodige investeringen.

De studie becijferde dat als het huidig ruimtelijk beleid wordt voortgezet, zo'n 16,5% van de totale oppervlakte van Vlaanderen verhard is tegen 2040. Simulatiemodellen geven aan dat hierdoor wateroverlast gemiddeld zo'n 4% tot 18% vaker zal voorkomen, zelfs wanneer al die bijkomende verharding voorzien wordt van bronmaatregelen (infiltratievoorzieningen en regenwaterputten met hergebruik) conform het Vlaams hemelwaterbeleid. Ook kunnen locaties waar vandaag geen wateroverlast optreedt getroffen worden door bebouwing elders: door de bijkomende verharding baant meer water zich immers een weg door het rioleringsstelsel, en dat kan op lageregelegen locaties voor problemen zorgen. Analyses toonden aan dat wateroverlast zelfs dubbel zo vaak zou voorkomen wanneer er niet ingezet wordt op bronmaatregelen. Bronmaatregelen zijn dus essentieel voor een

duurzamere hemelwaterhuishouding, maar kunnen (bij de huidige normering) de groeiende verharding niet volledig opvangen.

In het BRV-scenario blijft de verharding echter beperkt tot 14.9%. Simulaties tonen dat door het BRV het risico op overstromingen zelfs zou afnemen door slimme reconversies binnen het bestaand ruimtebeslag, wat op termijn leidt tot meer bronmaatregelen en ontharding. Een voorbeeld hiervan is het omvormen van villa's tot meergezinswoningen. Figuur 1 vergelijkt de verandering in het voorkomen van overstromingen voor het huidig ruimtelijk beleid ("business-as-usual", BAU) en het BRV-scenario voor Vlaanderen. Opvallend is dat de grootste verschillen zich niet situeren in centrumsteden, maar eerder in kleinere steden en gemeenten. Het zijn net de randgemeenten en buitengebieden die in het huidig beleid het meest onder druk zullen komen te staan door extra verharding, omdat daar ook nog de meeste ruimte beschikbaar is voor bebouwing.

De verschillen in ruimtelijk beleid hebben ook hun weerslag op de nodige investeringen om bijkomende wateroverlast te vermijden. Uit de resultaten van de studie blijkt dat tegen 2040 circa 3,4 miljard euro nodig is om de bijkomende verharding van het huidig ruimtelijk beleid (BAU scenario) op te vangen (exclusief residentiële bronmaatregelen). Het overgrote deel van deze investeringen gaat naar niet-residentiële bronmaatregelen zoals buffers langs nieuwe wegen, industrieterreinen en winkelketens. Circa 550 miljoen euro zou nodig zijn voor harde rioleringsinfrastructuur, zoals het vergroten van leidingen en buffers. In het BRV-scenario bedragen de nodige investeringen zo'n 1,6 miljard euro, ofwel een besparing van 1,8 miljard euro. Opvallend is dat de nodige investeringen onder het BRV voor uitbreiding van harde rioleringsinfrastructuur veel kleiner zijn: enkel om nieuwe gebieden te ontsluiten is nieuwe infrastructuur nodig. In tegenstelling tot het scenario conform het huidig ruimtelijk beleid moeten de bestaande rioleringen dus niet vergroot worden om de bijkomende verharding van elders op te vangen.

### Klimaatverandering versterkt de nodige ruimtelijke transitie

Klimaatverandering brengt meer en heviger zomerbuien, die op hun beurt leiden tot meer wateroverlast. Om de impact van klimaatverandering op rioleringsoverstromingen te kwantificeren, werden in het onderzoeksrapport van KU Leuven en Sumaqua verschillende klimaatscenario's doorgerekend. Hieruit blijkt dat rioleringsoverstromingen die zich nu eens om de 20 jaar voordoen in een gemeente, tegen 2050 mogelijks elke 4 jaar kunnen gebeuren, en tegen 2100 zelfs om de 2,5 jaar. Dit betekent dat zo'n rioleringsoverstromingen zich 8 keer vaker kunnen voordoen dan vandaag de dag. De impact van klimaatverandering op nog

Figuur 1: watertoets 2017. Bron: Geopunt





extremere overstromingen die zich nu eens per 100 jaar voordoen is overigens nog groter: die kunnen tot 20 keer vaker gebeuren tegen 2100 in vergelijking met vandaag.

Wanneer massaal wordt ingezet op bronmaatregelen, zoals de verplichte regenwaterputten en infiltratievoorzieningen, kunnen we ons volgens de simulaties beschermen tegen overstromingen die zich ongeveer eens per 10 jaar zullen voordoen. Hoewel bronmaatregelen meer extreme overstromingen niet kunnen opvangen, neemt hun belang enkel toe door klimaatverandering: ze kunnen wateroverlast wel grotendeels beperken, en bovendien vullen ze onze grondwaterreserves aan. Aangezien klimaatverandering ook langere periodes van intensere droogte met zich meebrengt, is het natuurlijk en grootschalig aanvullen van grondwaterreserves een belangrijk aandachtspunt voor waterbeheer.

## Dit betekent dat zo'n rioleringsoverstromingen zich 8 keer vaker kunnen voordoen dan vandaag de dag

### Meersporenbeleid nodig voor klimaatrobuste rioleringen

De hamvraag is hoe we de rioleringen klimaatrobust kunnen maken én de kosten onder controle kunnen houden. Het antwoord schuilt in een meersporenbeleid: minder verharding, bronmaatregelen uitbouwen, een efficiënt en multifunctioneel ruimtegebruik en creatieve ontwerpen om ons te beschermen tegen de meest extreme wateroverlast. Het beoogde ruimtelijk beleid van het BRV is daarin een cruciale schakel.

Het vermijden en terugdringen van de verharding is een van de belangrijkste elementen in het klimaatrobust maken van rioleringen, net als het afkoppelen van de afvoer van verharde oppervlakken van de riolering. Ontharden en afvoer van verharde oppervlakken verminderen is immers veel efficiënter dan het voorzien van bijkomende buffering. Daarnaast zijn creatieve en adaptieve maatregelen nodig om extremere wateroverlast op te vangen. Voorbeelden zijn het gecontroleerd toelaten van water op straat, of het multifunctioneel gebruik van open ruimtes als tijdelijke waterbuffer. Gemeenten en stadsbesturen spelen daarin een zeer belangrijke rol, en moeten de handschoen van coördinator tussen het ruimtelijk beleid en waterbeheer opnemen.

Het BRV staat alvast voor deze visie omtrent creatieve groenblauwe oplossingen, het terugdringen van verharding en het verhogen van het ruimtelijk rendement. Maar het plan mist nog cijfermatige doelstellingen rond verharding. Het BRV vermeldt bijvoorbeeld enkel cijfers over het ruimtebeslag en de verharding in de open ruimte, maar gaat volledig voorbij aan de discussie rond verharding en ontharding in bebouwde gebieden. Dit is nochtans een van de belangrijkste elementen voor het rioleringswezen in Vlaanderen, en geeft al aan dat er in de uitwerking van het BRV nog meer aandacht moet gaan naar waterbeheer. Ook zijn er tal van vragen over de vertaling van de ambities op vlak van ruimtelijk beleid naar de praktijk: welke vergoeding krijgen eigenaars van grond waarop plots niet meer gebouwd mag worden? En hoe kunnen slechtgelegen bouwgronden geschrapt worden? Een jarenlange discussie dreigt, waarbij Vlaanderen ondertussen



Klassieke heraanleg riolering en plein Schelderode.

Bron: Wikimedia

verder versnipperd. De auteurs roepen dan ook op om het BRV snel maar doordacht verder uit te werken op vlak van waterbeheer, en ondertussen steden en gemeenten te ondersteunen in de transitie naar een duurzaam hemelwaterbeheer op lokaal niveau.

### Literatuurselectie

- Van Broeck, L. (2014) Expertenadvies sensibilisering bouwcultuur en ruimtelijk rendement. In opdracht van Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen, Brussel.
- Vlaamse Overheid (2016) Witboek BRV. Brussel: Vlaamse Overheid.
- White, R., Engelen, G., Uljee, I. (2015) Modeling cities and regions as complex systems: from theory to planning applications. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, p. 344.
- Wolfs, V., Ntegeka, V., Willems, P. (2018) Impact van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op rioleringen. Studie uitgevoerd door Sumaqua in opdracht van VLARIO, p. 76.
- Wolfs, V., Ntegeka, V., Willems, P. (2018) Impact van klimaatverandering op rioleringen. Studie uitgevoerd door Sumaqua in opdracht van VLARIO, p 31.

**Wendy Francken** (wendy.francken@vlario.be) is directeur van VLARIO, het overlegplatform en kenniscentrum Riolering in Vlaanderen. **Vincent Wolfs** (vincent.wolfs@kuleuven.be;vincent.wolfs@sumaqua.be) is postdoctoraal onderzoeker aan afdeling Hydraulica van de KU Leuven en directeur van wetenschappelijk bureau Sumaqua. **Patrick Willems** (patrick.willems@kuleuven.be) is gewoon hoogleraar stedelijke hydrologie en rivierkunde, en hoofd van de afdeling Hydraulica aan de KU Leuven.



# PARTICIPEREN MOET JE LEREN

**Hoe betrek je inwoners bij de ruimtelijke koers van de stad? Deze vraag houdt Nederlandse gemeenten bezig bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Voor de gemeente Apeldoorn is het duidelijk: participeren moet je leren. Young professionals Annelies Beek en Laura van den Vrijhoef delen hun belangrijkste lessen.**

Nederlandse gemeenten staan aan de vooravond van het werken met de nieuwe Omgevingswet. De eerste stap is het opstellen van een Omgevingsvisie. Deze zet de koers uit voor de toekomst van de gemeente. Hoe willen we met elkaar wonen, werken, leren en recreëren? Hoe gaan we om met nieuwe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, energietransitie en nieuwe technieken? Participatie is een belangrijke pijler van de wet, maar die laat gemeenten vrij om hier zelf vorm aan te geven. De gemeente Apeldoorn begrijpt inmiddels waarom: participeren moet je leren. Blauwdrukken zijn funest voor de energie van participatie. In plaats daarvan vraagt participatie om een flexibel en open proces. Want neem je inwoners serieus, dan moet je als gemeente meebewegen, écht meebewegen.

## Twee soorten participatie

De Omgevingswet beoogt twee types participatie: burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie vraagt de gemeente aan inwoners om mee te denken over beleid, bijvoorbeeld door ideeën op te halen, voorstellen te toetsen of samen beleid te schrijven. Inwoners participeren dan in de beleidscyclus van de gemeente. Dit type participatie is van toepassing op de Omgevingsvisie. Bij overheidsparticipatie ontplooiën inwoners zelf initiatieven en

vragen de gemeente om hen daarin te faciliteren. Het is dan de gemeente die participeert in een initiatief van inwoners. Dit type participatie is van toepassing op ruimtelijke burgerinitiatieven, zoals het realiseren van een biologische stadstuin in het centrum van Apeldoorn of het herstellen van een uitkijktoren bij een schaapskooi in het buitengebied. De Omgevingswet moet deze vormen van participatie makkelijker maken.

Bij burgerparticipatie is de gemeente de initiatiefnemer. Het gevaar om de boventoon te voeren ligt dan al gauw op de loer. Dat is begrijpelijk; jarenlang hebben gemeentes op deze manier aan beleid gewerkt. De moderne samenleving vraagt echter om meer samenwerking en dialoog. Als gemeente is het de uitdaging om niet te star vast te houden aan de eigen beleidscyclus. Neem je burgerparticipatie serieus, dan moet je een deel van de regie, en de vaste structuren, durven loslaten. De Omgevingsvisie biedt een uitgelezen kans om daarmee te experimenteren. Het is een nieuw beleidsinstrument dat veel ruimte biedt en nog geen vaste cyclus kent.

## Op toekomstexpeditie

In Apeldoorn is ervoor gekozen om burgerparticipatie in te zetten voor het vormgeven en uitvoeren van de Omgevingsvisie. Het doel

van de participatie in de eerste fase van de Omgevingsvisie was het ophalen van ideeën. Wat leeft er in de Apeldoornse samenleving en welke thema's moeten een plek krijgen in de visie? Deze informatie werd verzameld aan de hand van drie participatieringen in de periode april tot oktober 2018.

In ring 1 ging er een camerajournalist de straat op en vroeg aan voorbijgangers wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van Apeldoorn. Ring 2 bestond uit vijf toekomstexpedities, waarbij groepjes inwoners met een historische bus op pad gingen door de hele gemeente Apeldoorn. Op locatie voerden zij gesprekken over thema's als duurzame energie, toerisme en woningbouw. In ring 3 werden deze thema's verder uitgediept in de vorm van toekomststafels. Na een gezamenlijk hapje eten spraken inwoners in een aantal rondes over verschillende thema's. Wat willen we behouden? Wat willen we toevoegen? Welke ideeën hebben we daarvoor? En wie is daarbij aan zet? In iedere volgende participatiering werd voortgeborduurd op de inbreng van inwoners uit de ring daarvoor.

De opzet van de bijeenkomsten was gebaseerd op de G1000-methodiek. Deze methodiek gaat uit van gelijkwaardigheid tussen gemeente en inwoners. Het uitgangspunt voor de bijeenkomsten was dan ook: bewoners bepalen de agenda. Ze kozen bijvoorbeeld zelf de onderwerpen waarover ze wilden spreken en brachten aan het einde van iedere bijeenkomst een prioritering aan in de ideeën die waren opgehaald. Hierdoor ontstonden genuanceerde gesprekken. Inwoners waren zich bewust van belangrijke keuzes die moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld rondom de energietransitie en klimaatadaptatie, en stelden zichzelf de vraag hoe zij kunnen bijdragen. Ook de inwoners zelf waren enthousiast over deze opzet. In een enquête die na afloop onder de deelnemers werd gehouden, moedigde ze de gemeente aan om door te gaan met deze werkwijze.

## Diversiteit is belangrijker dan representativiteit

### Werving

Via een mix van traditionele en nieuwe middelen werden deelnemers voor de verschillende participatieringen geworven: van flyers en persberichten tot sociale media en websites. Naar voorbeeld van de G1000-methodiek werden nog eens 1000 mensen per stadsdeel op basis van loting uitgenodigd via een persoonlijke brief. In totaal gaven ruim 250 Apeldoorners gehoor aan de oproep.

Ondanks de grote inspanningen om zo veel mogelijk mensen te werven, bleek er een homogene groep Apeldoorners op de bijeenkomsten af te komen. Er werden weliswaar mensen bereikt die nog niet eerder hadden geparticipeerd in beleid van de gemeente, maar uit de enquête bleek dat vooral hogeropgeleide en blanke vijftigplussers participeerden (de man-vrouwverdeling was wel gelijkmatig). Om die reden werden extra acties op touw gezet, waaronder een toekomstcafé voor jongeren en een extra toekomsttafel voor inwoners met een migratie-achtergrond. Toch is het aandeel van deze groepen uiteindelijk beperkt gebleven.

### Een diverse participatiemix

Een belangrijke les voor de gemeente Apeldoorn is dat diversiteit belangrijker is dan representativiteit. Het gaat er niet om een evenredige afspiegeling van de samenleving aan tafel te hebben, maar verschillende groepen en belangen een plek te geven in de

participatie. In Apeldoorn realiseerde men zich gaandeweg dat inwoners op verschillende manieren willen participeren. Terwijl de een graag een avond lang brainstormt met mede-inwoners, vult de ander liever een enquête in, thuis of op straat. Door hier van tevoren bij stil te staan, en goed na te denken over de doelen, doelgroepen en passende middelen, wordt participatie toegankelijk voor iedereen.

In het vervolg wil de gemeente Apeldoorn nog meer naar mensen toe gaan. Voor de Omgevingsvisie gingen ambtenaren wel de

## Er is geen blauwdruk voor succesvolle participatie

wijken in, maar nodigden Apeldoorners alsnog uit om naar een zaaltje te komen. Door aan te sluiten bij bestaande netwerken en activiteiten, zoals sportverenigingen, burendag of de markt, maak je de drempel om te participeren nog lager. Daarnaast is de gemeente Apeldoorn nieuwsgierig naar de werking van digitale participatie, zoals enquêtes via sociale media. Voor de Omgevingsvisie werden voornamelijk fysieke bijeenkomsten georganiseerd. Door te zorgen voor een diverse participatiemix wordt diversiteit een werkbaar principe.

### Van inspraak naar co-creatie

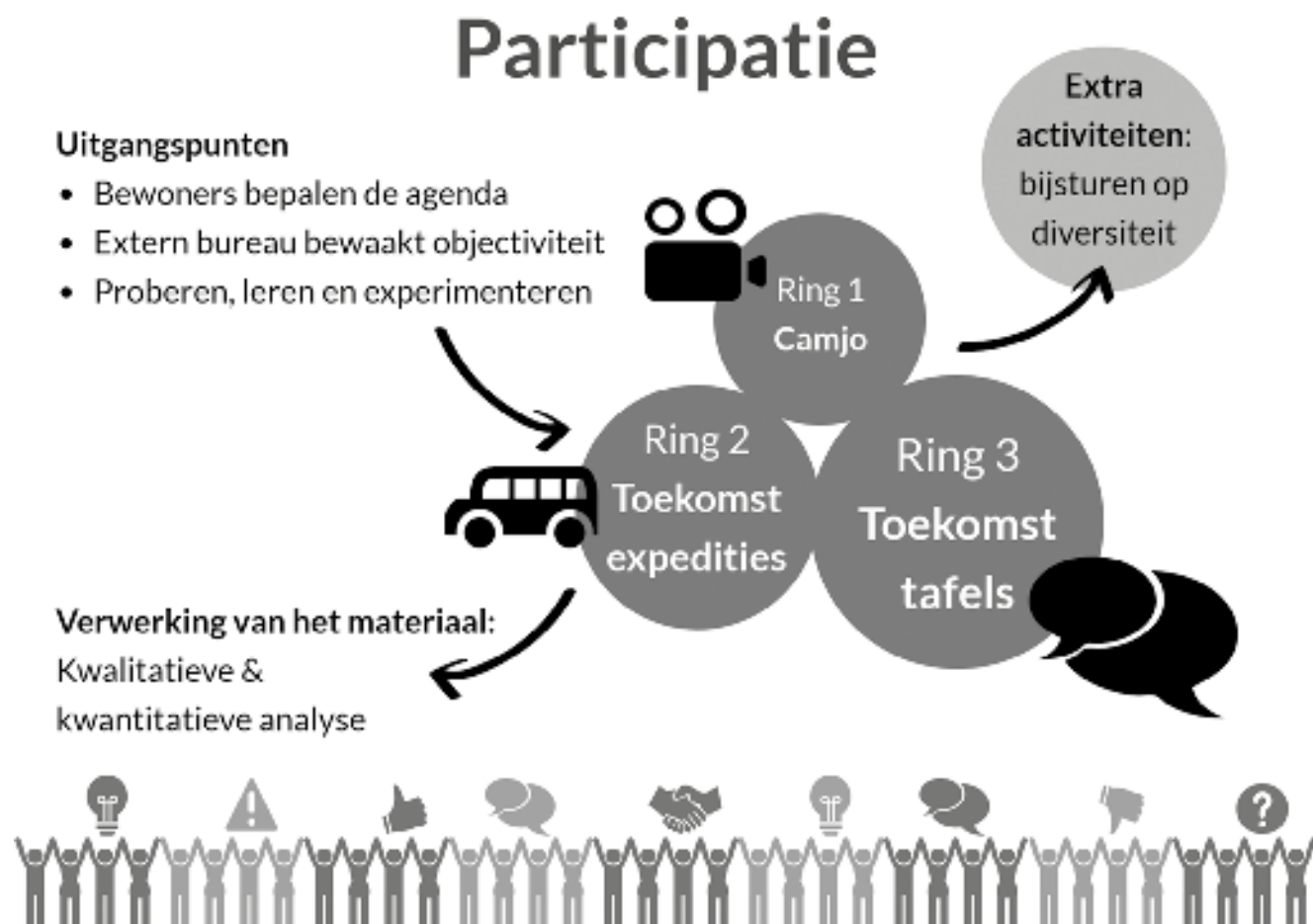
Alle gesprekken zijn gedocumenteerd, geanalyseerd en verwerkt in de publicatie 'Toekomstverhalen: hoe zien Apeldoorners 2030?', die in het voorjaar van 2019 aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad is aangeboden. In de teksten is geprobeerd om zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke inbreng van inwoners te blijven; er wordt geen keuze gemaakt of duiding gegeven. Tussentijds zijn de deelnemers op de hoogte gehouden via nieuwsbrieven, een expositie in het gemeentehuis en een leesgroepje dat feedback gaf op de teksten. Inwoners zijn blij met de toekomstverhalen en geven aan zich erin te herkennen. Tegelijkertijd spreken ze hun zorgen uit. Wat wordt er nu concreet met onze inbreng gedaan?

Die vraag is begrijpelijk als je kijkt naar de mate van invloed die aan inwoners is gegeven. Terwijl de vorm van de toekomstgesprekken vernieuwend was, is de participatie uiteindelijk beperkt gebleven tot raadpleging. Daarmee waren de toekomstgesprekken in feite niet meer dan traditionele inspraak in een nieuw jasje. Dit paste ook bij de fase van ideeën ophalen en agenda bepalen. Maar om daadwerkelijk samen te werken aan de vormgeving van de stad, is er meer nodig. Voor het vervolg heeft de gemeente Apeldoorn dan ook de ambitie om de regie meer los te laten en in co-creatie aan de Omgevingsvisie te gaan werken. Hoe? Dat is de grote vraag. De uitdaging is om deze samenwerking nu juist niet vanuit het gemeentehuis vorm te geven, maar in gesprek met inwoners, organisaties en ondernemers.

### Leren participeren

Niet alleen voor de Omgevingsvisie worden inwoners uitgenodigd om mee te denken en te doen. Ook op andere beleidsterreinen vindt participatie plaats. Dit brengt veel vragen met zich mee in de ambtelijke organisatie. Hoe zorgen we voor afstemming en uitwisseling tussen verschillende participatietrajecten? Hoe kunnen we gebruik maken van elkaars resultaten en voorkomen dat we inwoners overvragen?





De traditionele reflex is om participatie in een vaste structuur te gieten. De belangrijkste les voor de gemeente Apeldoorn is echter dat participatie altijd experimenteel is. Er is geen blauwdruk te geven voor succesvolle participatie; iedere context is anders en vraagt om een eigen aanpak. Neem je inwoners serieus, dan moet je als gemeente meebewegen. Dat vraagt om een flexibel proces met voldoende tijd, geld, ruimte en mankracht om in te kunnen spelen op wat zich voordoet.

## Participatie is altijd experimenteel.

Om die reden onderstreept de gemeente Apeldoorn het belang van reflecteren en evalueren. Door tussentijds te reflecteren kun je richting houden in een open proces. Bereiken we met deze participatievormen de juiste doelgroepen? Gaan de gesprekken echt over de verre toekomst? Bepalen inwoners nog steeds de agenda of neemt de gemeente gaandeweg toch meer de overhand? Ook achteraf de tijd nemen om samen terug te blikken, met ambtenaren én inwoners, biedt houvast. Wat ging er goed en wat kan de volgende keer beter? Hoe verliep de samenwerking en wat hebben we van elkaar nodig? Dat is kwetsbaar, maar alleen op die manier kun je samen leren participeren.

### Literatuurselectie

- Bleijenberg, C. (2017), Participatie: hoe belangrijk is representativiteit eigenlijk? <https://www.overheidincontact.nl/participatie-hoe-belangrijk-is-representativiteit-eigenlijk/>
- Gemeente Apeldoorn (2018), Toekomstverhalen: hoe zien Apeldoorners 2030?. [www.apeldoorn2030.nl](http://www.apeldoorn2030.nl)
- Gemeente Apeldoorn (2019), Apeldoornse Omgevingsvisie: successen en lessen van burgerparticipatie. [www.apeldoorn2030.nl](http://www.apeldoorn2030.nl)
- Platform G1000, Over G000. [www.g1000.nu](http://www.g1000.nu)

**Annelies Beek** (a.beek@apeldoorn.nl) en **Laura van den Vrijhoef** (l.vandenvrijhoef@apeldoorn.nl) werken bij de gemeente Apeldoorn. Zij waren nauw betrokken bij de participatie voor de Apeldoornse Omgevingsvisie: Annelies als adviseur in het projectteam en Laura als trainee met de opdracht om de participatie te evalueren voor de gemeenteraad. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

## INTERVIEW - Sabine Miedema



# PARTICIPATIE IN DE PROVINCIE OOST VLAANDEREN

## *RICHTING EEN BELEIDSPLAN RUIMTE OOST VLAANDEREN*

**Niet alleen Vlaanderen werkt aan een nieuw Beleidsplan Ruimte, ook de provincies zetten stappen naar een herziening van hun ruimtelijke structuren. Provincie Oost-Vlaanderen zette een eerste stap met de kernnota 'Maak Ruimte voor Oost-Vlaanderen'. Sabine Miedema ging in gesprek met Davina De Palmenaer, participatiemedewerker op de dienst Ruimtelijke Planning van de Provincie Oost-Vlaanderen.**

**AGORA:** De Provincie Oost-Vlaanderen is al vroeg begonnen aan het proces voor de vernieuwing van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS). Waarom zijn jullie hier al in 2014 mee begonnen?

**Davina De Palmenaer:** Zoals elke gemeente in Vlaanderen heeft ook de Provincie Oost-Vlaanderen een Ruimtelijk Structuurplan. Dit Ruimtelijk Structuurplan is verouderd, maar is wel het belangrijkste document waarin de kaders staan voor het beleid. Bij elk project dat wij uitvoeren moet rekening gehouden worden met de beleidsmatige keuzes die in het Ruimtelijk Structuurplan staan. Om een antwoord te bieden aan de huidige maatschappelijke noden en de ruimtelijke uitdagingen, is een herdenking van het Ruimtelijk Structuurplan nodig. Daarom zijn we begonnen met het proces van de opmaak van de kernnota 'Maak Ruimte voor Oost-Vlaanderen 2050'. Dit hebben we niet geschreven als een directe vervanging van het Ruimtelijk Structuurplan, maar gebruiken we als een tussenfase richting het nieuwe Beleidsplan Ruimte. De kernnota is de basis voor het ruimtelijk beleid dat de Provincie in de komende jaren tot 2050 wil voeren. De kernnota bestaat uit 3 elementen: waarden, ruimtelijke principes en werkvelden. De waarden zijn de essentie van het ruimtelijk beleid. De vier ruimtelijke principes (nabijheid en bereikbaarheid, meervoudig en intensief ruimtegebruik, ecosysteemdiensten versterken,

maatschappelijke betaalbaarheid) zetten de waarden om in een concreet toetsingskader. En de vijf werkvelden maken duidelijk welke manier van werken de Provincie zal aanhouden.

**AGORA:** Hoe zorg je als overheid ervoor dat zo'n visie gedragen is door een brede groep?

**Davina De Palmenaer:** Nog voordat het idee van de kernnota was ontstaan, hebben wij in 2014 een voortraject doorlopen met verschillende doelgroepen. Voor ons was het vooral belangrijk dat verschillende diensten binnen de Provincie konden meedenken. Daarnaast werkten we ook met een politieke klankbordgroep. Hierin zetelden de politieke fracties van de Provincieraad. Hiermee wilden we voorkomen dat de politiek enkel werd betrokken aan het einde van de rit. Ten slotte hebben we ook een denktank opgericht met verschillende ruimtelijke experts, van bijvoorbeeld open ruimte, landbouw en economie. De input van de verschillende bevroegde doelgroepen hebben we gebundeld en getoetst bij een aantal middenveldorganisaties, zoals de Boerenbond. We hebben hen samengebracht op een klankbordevent met als doelstelling om te informeren over onze ontwikkelingen en om verschillende belangengroepen met elkaar in debat te laten gaan. Het resultaat van dit voortraject hebben we gebundeld. Nadien was het belangrijk om alle input in een overzichtelijk document te

gieten, en om verschillende doelgroepen hierbij te betrekken, zoals gemeenten en experts.

Om dit intensieve traject te kunnen doen hebben we in 2016 studie bureaus aangeschreven. Uiteindelijk hebben we samen met het team Atelier Romain/BUUR en de verschillende doelgroepen de kernnota uitgewerkt.

**AGORA: In hoeverre zijn burgers betrokken geweest bij de opmaak van de kernnota?**

**Davina De Palmenaer:** Zo'n abstracte beleidsvisie ontwikkelen is erg moeilijk met de burger, omdat de meeste mensen er niet wakker van liggen. Pas als het echt over hun eigen wijk of achtertuin gaat, zullen mensen graag mee willen spreken en denken. We zetten daarom meer in op burgerparticipatie bij concrete projecten, bijvoorbeeld bij het uitwerken van een masterplan of het opmaken van een Provinciaal Ruimtelijk UitvoeringsPlan. Daarnaast hebben we op basis van de bevindingen van het klankbordevent gemerkt dat een ruimtelijke visie op provinciaal niveau nogal een abstract thema is, wat het voor burgers moeilijker maakt om input te geven.

Voor de opmaak van de kernnota hebben we een participatietraject doorlopen met verschillende organisaties die werken met kwetsbare doelgroepen, zoals mensen in armoede, senioren en jeugd. Dat was een moeilijk proces, omdat mensen denken vanuit hun eigen concrete ervaringen, terwijl wij als overheidsinstantie op een hoger abstractieniveau denken. Toch was het ook zeer nuttig, omdat je met de beide voeten terug op de grond wordt gezet. Daarom zijn ook de waarden sociale cohesie, inclusie en rechtvaardigheid toegevoegd aan de kernnota.

**AGORA: Hoe gaan jullie in het algemeen om met burgerparticipatie bij concrete projecten?**

**Davina De Palmenaer:** Bij projecten die concreter van aard zijn, werkt burgerparticipatie veel beter. Al voordat een Provinciaal Ruimtelijk UitvoeringsPlan (PRUP) wordt opgesteld, betrekken we graag de burger. Een goed voorbeeld is een braakliggend terrein van de voormalige suikerfabriek midden in de kern van het dorp Moerbeke. Dit is een groot gebied met veel mogelijkheden op bovenlokale schaal, waardoor er werd gekozen voor de opmaak van een PRUP. In dit project zijn omwonenden vroeg betrokken geweest bij de opmaak van een masterplan, tijdens verschillende participatiemomenten. Het slotmoment vond plaats op de locatie zelf, die zich perfect leende voor een groot buurtfeest, waar de omwonenden werden geïnformeerd en bevestigd tijdens het openbaar onderzoek van het PRUP. De input van de omwonenden is een grote toegevoegde waarde omdat zij de specifieke plek natuurlijk zeer goed kennen.

**AGORA: Zorgt participatie ervoor dat minder burgers bezwaar indienen?**

**Davina De Palmenaer:** Voor sommigen is dat inderdaad de drijfveer om aan participatie te doen, maar dat is voor ons zeker niet het doel. Er zal altijd tegenstand zijn en vaak gaat het over eigenbelang. Als overheid kun je niet ingaan op eigenbelang, je moet het algemeen belang bewaken.

De Provincie heeft het Europees Charter Participatieve Democratie in Ruimtelijke Planningsprocessen ondertekend. Dat is een engagementsverklaring; bij ruimtelijke planningsprocessen gaan we op zijn minst nadenken of we daar een participatief proces aan kunnen koppelen. We hebben ook een oproep gedaan naar de gemeenten om dit charter ook te ondertekenen. In navolging daarvan zijn er gemeenten die vragen of we hen kunnen ondersteunen bij de participatieve aanpak. We zijn op zoek naar hoe we die gemeenten beter kunnen ondersteunen en dat vraagt tijd en middelen.

Voor ons is sensibiliseren ook een belangrijk onderdeel van participatie. Zo hebben we een Virtual Reality-tool opge maakt voor een project in een gebied waar er een bufferzone is tussen een

woonwijk en een bedrijventerrein. Burgers konden met een virtual reality-bril bekijken hoe deze bufferzone multifunctioneel zou gebruikt kunnen worden in de toekomst. Zij zagen door de bril een bufferzone die dient als een groene long, waar werknemers van het bedrijventerrein kunnen lunchen en kinderen uit de woonwijk kunnen spelen. Door de bril kunnen we tonen dat verschillende functies van een gebied positief kunnen zijn en dat je niet altijd je rug hoeft te keren naar een bedrijventerrein.

**AGORA: Inmiddels zijn de procedures beschreven in een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse overheid die Provincies moeten volgen bij de opmaak van een Provinciaal Beleidsplan. Hoe gebruiken jullie de kernnota bij de opmaak van het beleidsplan?**

**Davina De Palmenaer:** Een beleidsplan bestaat uit een strategische visie en één of meerdere beleidskaders. Als strategische visie gaan we onze kernnota gebruiken. Deze nota hebben we al opgemaakt en dat is ook op een strategisch niveau waar we naartoe willen. De beleidskaders kunnen thematisch gekozen worden, maar dat kan ook gebiedsgericht zijn. Je bent als provincie vrij om te kiezen om beleidskaders thematisch of ruimtelijk op te delen afhankelijk van je ruimtelijke noden. We hebben besloten om drie beleidskaders te maken. Die zullen thematisch en dus niet gebiedsgericht zijn.

De procedure rondom het schrijven van het beleidsplan bestaat uit vier stappen. Eerst wordt een conceptnota ontwikkeld, vervolgens een voorontwerp gemaakt, nadien een ontwerp en ten slotte wordt het definitieve plan opgesteld. Het definitieve beleidsplan met beleidskaders zal uiteindelijk de vervanging zijn van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan.

**AGORA: Wachten jullie op de uiteindelijke uitvoering van het decreet voor het beleidsplan ruimte Vlaanderen voordat de Provincie haar eigen beleidsplan opstelt?**

**Davina De Palmenaer:** Wij wachten daarop, maar we moeten als Provincie ook vooruit. Dat is niet altijd simpel want de timing op Vlaams niveau wordt steeds opgeschoven. Onze doelstelling is om een beleidsplan te hebben tegen het einde van 2022.

**AGORA: Zal er ook een participatief traject afgelegd worden voor de opmaak van het beleidsplan?**

**Davina De Palmenaer:** Er zijn enkele decretale verplichtingen om tijdens verschillende fases in de procedure de burgers te laten participeren, maar onze ambitie gaat verder. Dat begint al in de fase van de opmaak van de conceptnota, waarin je moet informeren over het feit dat de Provincie een voorontwerp gaat maken. Dit is erg vroeg in het proces en zal dus nog erg abstract zijn. Nadien ligt de focus op burgerparticipatie bij de raadpleging van de conceptnota en later bij het openbaar onderzoek van het ontwerp.

Wij willen vooral focussen op dat laatste. Op dat moment wordt het voor burgers ook concreter hoe het beleidsplan eruit gaat zien en waar we als provincie op willen focussen. In die fase willen we ons niet beperken tot een openbaar onderzoek, maar de burger veel uitgebreider informeren en mee laten participeren.

**Sabine Miedema** (smiedema@k-s.be) is socioloog en werkzaam bij Kind & Samenleving, waar ze werkt aan participatie van kinderen en jongeren bij sociaalruimtelijke thema's. **Davina De Palmenaer** (davina.de.palmenaer@oost-vlaanderen.be) is beleidsmedewerker participatie bij de Provincie Oost Vlaanderen.





# BETONFLOP

**Na de mislukte poging om in Vlaanderen met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een efficiënt ruimtelijk beleid op de sporen te zetten, is ook een nieuwe poging om een opvolger op de rails te krijgen op een sissers afgelopen. De betonstop werd, met de woorden van Vlaams parlementslid Bruno Tobback, een betonflop.**

In het vorige nummer van AGORA recenserden Clemens de Olde en Griet Juwet de heruitgave van Renaat Braem's pamflet *'Het lelijkste land ter wereld'*. De titel spreekt voor zich: Braem verketterde zeden en gewoonten van de stedenbouw en ruimtelijke planning van (voor) zijn tijd. Braem wees er in 1968 al op dat de ruimtelijke versnippering problemen zou veroorzaken op het gebied van lucht, water, zon, aarde, energie en milieu. Vlaanderen is blijven verrommelen. De Olde en Juwet vragen zich bijgevolg af: als men dat in de jaren 1960 al wist, waarom is er dan in hemelsnaam zo weinig aan gedaan?

Op twee pagina's valt die vraag eigenlijk niet te beantwoorden. Ik zou me er ook gemakkelijk van af kunnen maken en verwijzen naar de talrijke interviews van afscheidnemend voorzitter van de Overheidsdienst Sociale Zekerheid Frank Van Massenhove. *"Van mobiliteit tot de pensioenen en de belastingen: er is over nagenoeg niets in dit land een plan"*, zo stelt hij - iets wat intussen door tal van prominenten werd beaamd. En inderdaad, Belgen hebben het niet zo met 'plannen', noch met de uitvoering en handhaving, mocht er al eens een plan goedgekeurd worden.

Kort voor de Vlaamse overheid de goedkeuring van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - de zogenaamde 'betonstop' - afblies, hield ik op het Metaforum in Leuven een lezing met als titel *'Waarom er niet snel een betonstop komt'* (31 jan. 2019). Ik vat de argumenten samen.

## Ik doe op mijn grond wat ik wil

95% van de Vlamingen leeft in een omgeving die gekenmerkt wordt door *sprawl*. Lees: ze wonen in een (half)vrijstaande woning met een tuin buiten stads- en dorpskernen; in linten, langs steenwegen of in de zee van verspreid liggende verkavelingen. Dit model buig je zomaar niet om; het is immers genormaliseerd gedrag, het resultaat van een heel lange geschiedenis. Om te beginnen zijn eigendomsrechten sterk verankerd sinds de goedkeuring van de Belgische grondwet (1831). *"Ik doe op mijn grond wat ik wil"*, is wat leeft. Vervolgens werd als reactie op de industrialisatie-urbanisatie met haar maatschappij-ontwrichtende gevolgen een zo goed als permanent anti-stedelijk beleid ontwikkeld. Deze omvatte vier strategieën. Een eerste betrof de uitbouw van het dichtste spoorwegnet ter wereld (vanaf 1835) zodat de arbeiders in hun dorpen konden blijven wonen om met goedkope tarieven naar de werkplekken in de steden of de mijnen te pendelen (sociaal tarief werd ingevoerd in 1869). Daarnaast werd vanaf 1889 de eigendom van een woning met een tuin gepromoot. En belangrijk, de twee laatste strategieën zijn beleidsstrategieën die, al dan niet opzettelijk, nooit succesvol ontwikkeld werden. Dit betreft in de eerste plaats ruimtelijke planning. Als er geen ruimtelijke planning is, is alles bouwgrond en dit houdt de grondprijzen laag. Daarnaast werden nooit ernstige woonalternatieven ontwikkeld. Privaat huren werd aan de grillen van de markt overgelaten en sociaal huren werd 'mini' gehouden. Eigendom werd daardoor de enige valabele optie.

### Eens bouwgrond, altijd bouwgrond

Toch werden na verloop van tijd relevante plannen goedgekeurd. Rijkelijk laat: in de tweede helft van de jaren 1970 en beginjaren van de jaren 1980 zien de gewestplannen het levenslicht. Twee kenmerken zijn essentieel. Eén, de woonzones zijn zeer ruim bemeten. De vandaag nog niet bebouwde woonbestemmingen op de gewestplannen bedragen ongeveer 40.000 ha. Aan 25 wo/ha is dit een equivalent van 1.000.000 woningen. Nemen we de gemiddelde dichtheid van Amsterdam dan is er plaats voor om en bij de 3,5 miljoen woningen (88 woningen per hectare woongerrein). Een groot aanbod moest de bouwgrondprijs laag houden, noodzakelijk om de Vlaming zijn vrijstaande woning te laten bouwen, (Saey, 1988). Twee, de bestemmingen zijn tot op het perceel wettelijk vastgelegd (een maatregel van algemeen bestuur). Eigenaars wonen de jackpot. Hun landbouwgrond of stukje woeste grond, werd bouwgrond. In hun hoofd geldt de bouwbestemming voor eeuwig. Eens bouwgrond altijd bouwgrond. Wil een overheid de bestemming veranderen, dan doet het planschadespook steeds op. Gigantische bedragen circuleren, bedragen die de overheid niet kan (wil) betalen. Een dreigende planschade is dan een reden om alles maar bij het oude te laten.

### De gemeentekas is leeg

*"Failliet zijn de gemeenten nog niet, wanhopig des te meer... Toch hangen de pensioenlasten als een molensteen om de nek (...) Sommige gemeenten kunnen binnenkort geen fietspaden meer aanleggen, bibliotheken onderhouden of loketten openhouden".* Aan het woord is de directeur van de vereniging van Vlaamse gemeenten (De Morgen, 21/3/2014). In Vlaanderen moeten de gemeenten zelf voor 40 à 50% van hun inkomsten zorgen. Ze halen die in hoofdzaak bij hun inwoners middels belastingen op hun inkomens en vastgoed. Gemeenten hebben er bijgevolg belang bij om zo groot mogelijk te worden met zo welstellende mogelijke inwoners die in zo duur mogelijke huizen wonen. Gemeenten hebben m.a.w. geen belang bij een bouwstop. Integendeel, voor velen onder hen zou 'de stop' een strop worden. Zolang de financiering van de gemeenten niet wijzigt, is de realisatie van een echte betonstop weinig waarschijnlijk.

## De doorsnee Vlaming wil niet in een stad wonen

### Vermengde belangen

Wie een andere ruimtelijke ordening wil, moet ook kijken naar de samenstelling van het Vlaamse parlement. Samenstelling niet in de zin van de verhouding tussen politieke partijen, maar wel in de zin van het bekleden van meerdere posten tegelijk. Niet zelden 'cumuleren' parlementairen, alsook directe medewerkers van de ministers, hun mandaat of functie met een lokaal mandaat. Soms als burgemeester, soms als schepen (wethouder), vaak als gemeenteraadslid. Zo zetelde 95% van de parlementsliden tijdens de periode 1999-2004 (ooit) in de gemeenteraad en had 2/3 (ooit) een uitvoerend lokaal mandaat. Deze verstrengeling van lokale en Vlaamse mandaten houdt de beslissers in een uitzichtloze houdgreep. Immers een 'parlement van burgemeesters en wethouders' zal nooit tegen het belang van de gemeenten stemmen, en gezien een betonstop niet in het belang van de gemeenten is, is het voor een (dergelijk) parlement niet evident om dat goed te keuren.

### Sprawl is lucratief

Om te begrijpen waarom er niet snel een betonstop komt, is het ook zinvol de blogberichten van de grootste lobbygroep van de bouwsector, de Vlaamse Confederatie van het Bouwbedrijf te volgen. De organisatie wringt zich in alle mogelijk bochten om te stellen dat het met de Vlaamse ruimtelijke ordening best meevalt. Eigenlijk niet verwonderlijk, want *sprawl* gaat gepaard met een interessant verdienmodel. Hoe verder de mensen van elkaar wonen, hoe meer lopende meter asfalt, rioleringsbuizen, elektriciteitskabels en andere toebehoren er uitgerold kunnen worden. Een betonstop snijdt bijgevolg in de beurs van bouwbedrijven. Bedrijven zijn geen liefdadigheidsinstellingen, dus die laten dat niet zomaar gebeuren.

## Dreigende planschade is een reden om alles maar bij het oude te laten

### Anti-stedelijke sentimenten domineren

De doorsnee Vlaming wil niet in een stad wonen. In een recente bevraging geeft slechts 13% van de bevrageden aan in een stad te willen wonen; de stadsrand en het platteland genieten de voorkeur. En meer dan 70% verkiest een vrijstaande woning of een woning in halfopen bebouwing. Onderzoek na onderzoek wordt aangetoond dat de Vlaming schrik heeft van alles wat met de stad wordt geassocieerd. Schrik van het vreemde, de vreemdeling, de arme, nieuwe burens en ruimtelijke planners. Dit wordt gesymboliseerd door de strijd van het residentiële (en rijke) Brasschaat tegen een tramverbinding naar Antwerpen omdat ze vrezen dat met de 'stadstram' stedelijke problemen hun idyllische woonomgeving zouden komen verstoren. Alles bijeen valt het dan ook te vrezen dat De Olde en Juwet in 2040, de datum van de beoogde betonstop, nog eens dezelfde vraag zullen stellen.

### Literatuurselectie

- Heylen, K. & L. Vanderstraeten (2019) Wonen in Vlaanderen anno 2018. Steunpunt Wonen, Leuven.
- Meeus, B. & P. De Decker (2013) De geest van suburbia. Garant, Antwerpen.
- Pisman, A., Mertens, G., Loris, I. & P. Vervoort (2019) Urban sprawl in Vlaanderen, Paper Plandag 2019.
- Saey, P. (1988) De eerste generatie projecten van ruimtelijke ordening p macro-niveau in Vlaanderen. Publicatie Rijksuniversiteit Gent (Geografie).
- VRT: <https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2019/03/27/frank-van-massenhove/>, geraadpleegd op 23 april 2019.

**Pascal De Decker** (pascal.dedecker@kuleuven.be) is verbonden aan de onderzoeksgroep P.PUL (People for Planning, Urbanity and Landscape), Departement Architectuur KU Leuven en de onderzoeksgroep AMRP van UGent.

## VARIA ESSAY - Luce Beeckmans & Ella Vanden Houte



# ASIELCENTRA HERDACHT

## NAAR EEN HUMANE ARCHITECTUUR VAN AANKOMST

**Vandaag domineren asiel en migratie de media en politiek. Wat weinig erkend wordt, is dat asiel en migratie ook een ruimtelijke dimensie hebben. In België beheert Fedasil (het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers) een indrukwekkend patrimonium van een 60-tal collectieve asielcentra. Het ontbreekt Fedasil echter aan een heldere architecturale visie voor deze asielcentra. Niet alleen voor de asielzoekers, maar ook voor de hen ontvangende samenleving, is dit een gemiste kans.**

In feite is de huidige architectuur van Fedasil niet meer dan de materialisatie van bouwnormen. Aan de hand van droge parameters, opgesteld in 2015, worden bestaande gebouwen, zoals militaire kazernes, scholen en gevangenissen, geconverteerd tot asielcentra. Die regels bepalen bijvoorbeeld hoeveel vierkante meter er vereist is per persoon, en hoeveel personen zich per kamer kunnen bevinden. Op momenten van piek wordt dit patrimonium aangevuld met noodoplossingen zoals tenten en containers. Hoewel minimumnormen onontbeerlijk zijn om bijvoorbeeld te waken over veiligheid en hygiëne, resulteren deze niet automatisch in kwalitatieve architectuur. Daarvoor is een ontwerpfase nodig die de gebouwen injecteert met de nodige architecturale verbeelding. Tot op heden blijft de aanpak van Fedasil hiervan compleet verstoken. Nu is het de norm die ontwerpt. Het gevolg is een context-loze in plaats van context-specifieke architectuur. Het lijkt wel alsof de gebouwen van Fedasil zich niet op een specifieke plaats bevinden, noch een specifieke geschiedenis met zich meedragen. Daarmee tonen ze grote gelijkenissen met de 'non-plaatsen' zoals die door Marc Augé werden omschreven of de 'heterotopieën' van Michel Foucault. Of de gebouwen nu midden in de stad zijn gesitueerd (zoals het Klein Kasteeltje in Brussel, het oudste asielcentrum van België dat recentelijk een nieuwe

invulling kreeg als aanmeldcentrum voor nieuwe asielzoekers) of in landelijk gebied (zoals het asielcentrum in Poelkapelle), Fedasil behandelt ze als in zichzelf gekeerde enclaves, afgesneden van hun omgeving. Hoewel de centra erop gericht zijn mensen van vlees en bloed te ontvangen, zorgt de norm-architectuur ervoor dat de bewoners zich nauwelijks met de gebouwen kunnen identificeren, laat staan dat ze de mogelijkheid krijgen om zich de ruimtes toe te eigenen. Meer nog dan accommoderen, zijn de gebouwen gericht op controleren. Het zijn 'totale instituties', volgens Erving Goffman, die het subject disciplineren en het van zijn autonomie ontnemen. De bewoners hebben dan wel een dak boven hun hoofd, maar het ontbreekt hen aan een thuis. Letterlijk en figuurlijk worden ze voor jaren in een wachtkamer geplaatst.

### Het Ponton in Gent

Om deze aanpak van Fedasil te illustreren, gaan we even dieper in op het Ponton in Gent. Hoewel het Ponton gesloten werd in 2017, zit het nog in menig geheugen als open collectief asielcentrum ingericht tijdens de asielcrisis van 2015-2016 in de haven van Gent. Geheel passend binnen het spreidingsplan van Fedasil, gericht op een verdeling van de opvang van asielzoekers over het Belgische territorium, meerde in 2016 de beruchte 'bajesboot'



(of gevangenisboot) Reno uit Rotterdam aan in Gent aan de afgelegen dokken langs de Rigakaai. Na een aantal omstreken undercoverreportages en onder druk van internationale ngo's zoals Amnesty International werden de bajesboten voor afgewezen illegalen al in de jaren na hun oprichting in 2004 gesloten door de Nederlandse regering. Maar met het oog op het verhogen van de opvangcapaciteit, besloot Fedasil een van de boten, waarvan het de uitbating uitbesteedde aan het consortium G4S-Corsendonck Hotels, van de Nederlandse overheid te gaan huren. Om de gevangenisboot te transformeren in een open asielcentrum werden de nodige verbouwingswerken verricht: naast de inrichting van de kamers, omvatten die ook bijvoorbeeld het verwijderen van de tralies. Toenmalig Staatssecretaris van Asiel Theo Francken verzekerde ons dat deze verbouwingswerken geheel conform de normen van Fedasil gebeurden (De Morgen van 16 januari 2016). En dat was er aan te zien: een in soberheid en zielloosheid gedrenkte inrichting kenmerkte vanaf dan de leefruimtes en slaapkamers van de toekomstige 250 bewoners en 20 personeelsleden (Figuur 1).

## Een architectuurwedstrijd zou de impasse kunnen doorbreken

Ook in Gent lokte de komst van de Reno vele reacties uit. Onder de slogan 'de asielinvasie maakt ons ziek!' manifesteerde het extreemrechtse Voorpost tegen de komst van de Reno (Persmededeling van Voorpost van 19 mei 2016). Daarnaast waren er ook verschillende steunacties, waaronder een solidariteitsmars voor een 'Gastvrij Gent' en tegen de uitbating van het asielcentrum door onder meer G4S, gecontesteerd voor zijn veiligheidsoperaties in Israël-Palestina. Bevoegd schepen en OCMW-voorzitter Rudy Coddens benadrukte van meet af aan te willen inzetten op 'integratie', wat niet bepaald gemakkelijk zou worden gezien de ligging van het Ponton in een uithoek van de Gentse haven. Maar om de gemoederen te bedaren, stelde hij tevens: 'Het is geen luxehotel' (Artikel van 26 februari 2016 in Schamper). Deze uitspraak brengt ons geruisloos bij *The Good Hotel*, een luxehotel in London. Immers, gelijktijdig aan het tweede leven van een Nederlandse gevangenisboot als asielcentrum in Gent, kregen andere bajesboten een tweede leven als exclusieve hotels in London en Amsterdam, uitgebaat door de keten *The Good Hotel*. Een snelle blik op de website van de hotelketen volstaat om te begrijpen dat de verbouwing daar verliep volgens compleet andere criteria. In plaats van een geïsoleerde ligging, werd bijvoorbeeld in *The Good Hotel* in London de flexibiliteit die de boottypologie te bieden heeft, gemaximaliseerd. De boot ligt aangemeerd op een mooie site in London langs de historische Royal Victoria Docks, en vanop het terras hebben toeristen een prachtig zicht op de stad. Daarnaast wordt vanuit een sociale (business)agenda een maximale integratie met de omgeving nagestreefd: niet alleen wordt de boot ruimtelijk ingebed in het nabije stadsdeel, ook bewoners uit de omliggende buurt worden er opgeleid en tewerkgesteld. Ook de inrichting en de architectuur van de twee boten liggen mijlenver uit elkaar. Men moet niet per se een liefhebber zijn van het hippe, maar nogal generieke 'industrial hotel design', om te zien dat alles in het werk is gesteld om de tijdelijke bewoners een aangenaam verblijf op de boot te bezorgen (Figuur 2).

### Non-architectuur als politiek instrument

Hoewel de meeste bewoners veel langer op het Ponton in Gent verblijven dan de weekendtoeristen in *The Good Hotel* in London en er vaak ook al een verschrikkelijke trip aan hebben voorafgaan, kan de architectuur van het asielcentrum bezwarend verwelkomend, laat staan comfortabel, worden genoemd. Deze soberheid is een bewuste strategie van Fedasil. Al toen Fedasil in 2000 werd opgericht en voor het eerst normen werden uitgeschreven, werd deze schraalheid van de opvanginfrastructuur al beschreven als politiek instrument: "Het is evident dat mensen die het statuut van vluchteling aanvragen op een degelijke en menswaardige manier moeten worden opgevangen voor de duur van de procedure. Men moet echter ook vermijden dat het onthaal- en opvangbeleid op zich een voorname aantrekkingspool wordt om in België asiel aan te vragen" (Fragment uit de basisfilosofie van de vroegst uitgeschreven normen voor de opvang van asielzoekers, door de Cel Tweedelijnsopvang, Ministerie van Sociale Zaken). Nochtans heeft geen enkele studie tot op heden aangetoond dat het comfort van asielcentra een drijfveer zou zijn om te vluchten. Integendeel, vele studies wijzen erop dat het van belang is om het integratieproces al tijdens de procedure te beginnen, onder meer omdat erkende asielzoekers slechts twee maanden (verlengbaar met twee maanden) krijgen om na hun erkenning op eigen houtje een woonst te vinden op de reguliere woningmarkt.

### Naar een humane architectuur van aankomst

In plaats van bij elke asielcrisis in -tijdelijke verblijven of halfslachtige verbouwingen te investeren, is het dringend tijd om de huidige non-architectuur van asiel radicaal te herdenken. Daarbij is het absoluut noodzakelijk om vanuit architecturaal perspectief anders te gaan nadenken over 'tijdelijkheid'. We hebben immers nood aan een permanente infrastructuur voor het tijdelijke verblijf van asielzoekers, waarbij echter de 'tijdelijkheid van de opvang' niet langer gelijkgesteld wordt aan de 'tijdelijkheid van de architectuur', in de zin van provisoire architectuur en gebricoleerde (nood)oplossingen. De huidige ad hoc aanpak zorgt er immers voor dat de gebouwen waar we asielzoekers nu in opvangen, niet alleen onaantrekkelijk zijn om in te wonen. Het zijn ook telkens weer verloren investeringen. We zouden kunnen investeren in een kwaliteitsvolle en duurzame wooninfrastructuur die bij vluchtelingenpieken kan dienen voor asielzoekers en op andere momenten voor andere doelgroepen. Tal van andere mensen leven immers in transit: studenten, toeristen en expats, maar ook kwetsbare groepen zoals daklozen of gezinnen tijdens een scheiding. Momenteel wordt de huisvesting van asielzoekers, ook door architecten, bijna automatisch geassocieerd met containers, tenten, oude vakantieparken en verbouwde militaire

Figuur 2. Een Nederlandse bajesboot kreeg in London een tweede leven als hotel. Bron: *The Good Hotel*



Figuur 3. In Refugio Sharehouse in Berlijn wonen asielzoekers, vluchtelingen en Berlijners samen in een voormalig rusthuis waar ook verschillende ontmoetingsplekken zijn ingericht. Bron: Sven Lager

kazernes, gebouwtypologieën waar weinigen onder ons graag voor jaren in zouden gaan wonen. Eens de illusie van kostenefficiëntie van dergelijke oplossingen wordt doorprikt, kan men zich afvragen waar de idee eigenlijk vandaan komt dat dit voor asielzoekers wel goede woonplaatsen zouden zijn. Per slot van rekening gaat het hier over mensen die hun land van herkomst ontvlucht zijn door oorlog en vervolging. Misschien meer dan wie dan ook hebben zij nood aan een kwaliteitsvolle en stabiele thuis. Een humanisering van de architectuur van aankomst is dus aan de orde.

#### Architecturale integratie

Asielcentra zouden veel meer moeten bieden dan een simpel onderdak. Het zouden plaatsen moeten zijn waar mensen zich thuis kunnen voelen, zich kunnen ontplooiën en zich zelfs kunnen integreren doordat ze het contact met andere bevolkingsgroepen in de samenleving mogelijk maken. Het internationaal onderzoek van Lorna Fox O'Mahony en James A. Sweeney toonde immers aan dat asielzoekers in collectieve opvangcentra vaak een gevoel van homelessness ervaren ondanks het dak boven hun hoofd. Dit gevoel wordt mede veroorzaakt door de koele en afstandelijke architectuur van de centra waar de bewoners zich moeilijk mee kunnen identificeren, maar ook doordat de centra worden geconcipeerd als enclaves die slechts sporadisch de deuren openstellen voor het publiek, bijvoorbeeld bij de 'educatieve groepsrondleidingen' die vandaag in de centra plaatsvinden. Niet alleen door doelgroepen te combineren in dezelfde gebouwen, nieuwbouw of reconversie, maar ook door meer dan alleen residentiële ruimtes te voorzien, kan een betere interactie met de samenleving worden nagestreefd. Een dergelijke functievermenging breekt dus volledig met het huidige bed-bad-brood beleid, waarbij door de collectieve centra dan wel in de basisbehoeften van asielzoekers wordt voorzien, maar waar zelforganisatie, autonomie en ondernemerschap van de bewoners worden ontmoedigd. Zo krijgen de bewoners vandaag meestal eten uit een grootkeuken op vaste tijdstippen, terwijl je hen ook de mogelijkheid zou kunnen bieden om zelf boodschappen te doen en te koken wat ze graag eten. Waar zelf koken wordt toegelaten, zoals op het Ponton, werkt het zeer verbindend en bovendien spaart men er geld mee uit.

## Een humaner opvangbeleid dringt zich op, ook in architecturale zin

Voor asielzoekers kan de inclusie van secundaire voorzieningen in de centra, zoals mogelijkheden tot klein ondernemerschap, sociale restaurants, collectieve werkateliers, openbare badhuizen, marktplaatsen, sportterreinen, etc. een belangrijke hefboom voor integratie zijn. De ontwikkeling van dergelijke voorzieningen is daarnaast ook een troef voor de stad. Op die manier gaat het sociaal kapitaal van asielzoekers, en meer algemeen van nieuwkomers, niet verloren en kan er gedacht worden aan andere, meer participatieve en inclusieve manieren om aan stadsontwikkeling te doen. Deze voorzieningen hebben bovendien ook het potentieel om uit te groeien tot ruimtes voor een nieuwe collectiviteit. Ze voeden dus niet alleen de acute noden van nieuwkomers zoals nu het geval is. Het zijn ook plekken waar mensen met een verschillende achtergrond elkaar kunnen ontmoeten en in elkaars nabijheid kunnen leven. In Amsterdam gebeurt het al, bijvoorbeeld in Startblok Riekerhaven. Daar wonen jonge vluchtelingen die net



een verblijfsvergunning hebben gekregen samen met studenten in een huisvesting die ze zelf beheren, weliswaar opnieuw in de vorm van een soort van containerarchitectuur. Nog interessanter is het Refugio Sharehouse in Berlijn. Daar wonen asielzoekers, vluchtelingen en Berlijners samen in een voormalig rusthuis waar bovendien ook verschillende ontmoetingsplekken zijn ingericht, zoals een sociaal restaurant, een koffiebar en een ruimte voor optredens en vergaderingen (Figuur 3). Daar heeft de buurt iets aan, maar ook de asielzoekers: ze kunnen er de handen uit de mouwen steken en deelnemen aan de samenleving. Nu is het omgekeerde vaak het geval.

#### Architecturale toe-eigening

Als we bedenken dat asielzoekers (waaronder kinderen) met zeer verschillende achtergronden tot 3 jaar en langer in een asielcentrum moeten verblijven in afwachting van hun erkenning of deportatie, zouden we daarnaast ook moeten streven naar een architectuur die enige culturele toe-eigening toelaat en die tevens een bemiddelende rol weet op nemen tussen al die verschillen, bijvoorbeeld door middel van drempels en tussenruimtes. Nu komen er gemakkelijk 5 tot 10 mensen, vaak getraumatiseerd, met verschillende culturen, gewoonten, religies en talen terecht op dezelfde kamer. Zelden is er rust, want levensritmes verschillen grondig. Ook de bezetting van de kamers is veranderlijk door uitspraken in de asielprocedures of transfers naar andere centra. Veel bewoners ervaren een groot gebrek aan privacy, omdat ze zich nooit volledig visueel of akoestisch kunnen afsluiten. Hoewel door Fedasil regelmatig wordt gehamerd op kwesties van veiligheid, betreft het vooral de veiligheid van (of het ingebeelde gevaar voor) de buurtbewoners. Ironisch genoeg voelen de bewoners zich vaak zelf niet veilig. In het Klein Kasteeltje bijvoorbeeld, kunnen chambrettes op de slaapzalen enkel met een gordijn worden afgesloten. In grootschalige centra durven vrouwen enkel in groep het gemeenschappelijk sanitair in de gang te gebruiken. In de normen worden wel exacte aantallen wasbakken en douches voorzien, maar over cultuur- of gender-gerelateerde thema's wordt in alle talen gezweven.

We zouden de bewoners veel meer autonomie kunnen geven om hun tijdelijke verblijfplaatsen te bewonen op een manier waar ze zich goed bij voelen. In veel centra wordt het de bewoners bijvoorbeeld niet toegestaan de kamers aan te kleden, met posters, tapijten of eigen meubilair. De enige poster die ter aller tijde mag

blijven hangen is die met het opschrift 'Wil u terugkeren naar uw land? Vrijwillige terugkeer kan u daarbij helpen!' Het toont aan met welke halfslachtigheid Fedasil asielzoekers opvangt en dat heeft ook zijn vertaling in de schrale architectuur. Die is bovendien ook erg normatief en gaat er vanuit dat onze westerse levensstijl universeel is. Zo worden de eetruimtes altijd ingericht met tafels, terwijl men in veel culturen voor de maaltijd op een tapijt op de grond zit. De nood tot toe-eigening bij de bewoners is nochtans zo hoog dat ze de kamers toch beginnen decoreren met allerhande objecten. In de centra waar dit niet toegestaan is, zoals in het Klein Kasteeltje, bergem ze die dan tijdelijk op voor elke kamercontrole om ze nadien terug te plaatsen. Een humane architectuur van asiel zou processen van toe-eigening en identificatie net moeten faciliteren, in plaats van verhinderen. Nu is het zo dat

## *Fedasil's architectuur is niet meer dan de materialisatie van bouwnormen*

dergelijke processen te veel afhankelijk zijn van de goodwill van het personeel. In veel centra werken immers zeer gedreven personeelsleden die samen met de bewoners allerlei mooie initiatieven ontwikkelen die erop gericht zijn om van onderuit de starre politiek en zijn architecturale consequenties die van bovenaf worden opgelegd, te compenseren. Voorbeelden zijn het opzetten van een vrouwenkamer, fietsenatelier of kledinghersteldienst gerund door bewoners. Soms kleedt het personeel de leefruimtes ook zelf aan in een poging om de architectuur (en het leven in de centra) menselijker te maken. Daarbij is de architectuur echter eerder een obstakel dan een facilitator. Bovendien zijn de initiatieven vaak erg fragiel omdat ze plotsklaps kunnen eindigen als een personeelslid het centrum verlaat. Beter architectuur van asiel betekent in dit geval dus niet: mooiere architectuur, met meer luxe. Het zou een humanere architectuur moeten zijn, die toelaat dat mensen zelfstandig oplossingen op maat kunnen creëren. Daarbij hebben we als samenleving of politiek niets te verliezen, ook niet financieel. Integendeel, dit soort van architectuur zou ervoor kunnen zorgen dat asielzoekers beter voorbereid in onze samenleving terechtkomen met minder polarisering tot gevolg.

### **Een architectuurwedstrijd voor asielcentra?**

Er schuilt dus een groot potentieel in het herdenken van de architectuur van asiel. Het zou zowel voor de nieuwkomers, als voor de samenleving waarin ze terechtkomen positieve effecten kunnen hebben. Veel architecten staan echter niet te springen om zich toe te leggen op de huisvesting van vluchtelingen, want die ligt politiek gevoelig. Sommigen zullen vinden dat je een gevangenis ontwerpt, anderen dat je vluchtelingen te veel in de hand legt. Misschien is het een idee om een architectuurwedstrijd te organiseren waarin plaats is voor kritisch opdrachtgeverschap. Een architectuurwedstrijd zou architecten kunnen uitdagen om met meer ambitie en verbeelding na te denken over oplossingen zonder dat ze zich zorgen moeten maken over hun reputatie. Het is mogelijk dat daar zelfs bij Fedasil enige openheid voor bestaat, maar vandaag ontbreekt het hen aan verbeelding, en wellicht politieke goodwill, om buiten de lijnen te kleuren. Hoewel er architecten aan de slag zijn, wordt hun tijd volledig opgeslorpt door het beheersen van crisissituaties. Een frisse kijk door middel

van een architectuurwedstrijd zou de huidige impasse kunnen doorbreken.

Indien een extern architectenbureau zich bijvoorbeeld via een open oproep van de Vlaams Bouwmeester, al is asiel een federale materie, in alle vrijheid en onbezonnenheid over de materie zou kunnen buigen, dan zouden we misschien kunnen komen tot een architectuur die breekt met de huidige aanpak van standaardisatie die asielzoekers een kille, institutionele thuis bezorgt. De belangrijkste opgave zou er moeten in bestaan om een gebouwtypologie te ontwikkelen die de bewoners binnen de muren een gevoel van stabiliteit kan bieden, maar die in zich ook de sleutel draagt tot integratie met de samenleving buiten de muren. Dit kan bijvoorbeeld als het gebouw veel meer te bieden heeft dan een bed om in te slapen, en als het de nood aan interne intimiteit en identiteit ruimtelijk in evenwicht weet te brengen met voorzieningen die gericht zijn op externe interactie. In plaats van neutrale gebouwen in te richten, zouden we tot gebouwen moeten komen die de fysieke obstakels tot waardig leven en integratie zoveel mogelijk neutraliseren. Het zouden gebouwen moeten zijn die niet langer het etiket van asielzoeker plakken op de bewoners, maar hen daar net van bevrijden. Uiteindelijk kunnen we pas tot een goede huisvesting van asielzoekers komen als we dit vraagstuk in het bredere woningvraagstuk van de stad integreren. Misschien moet de architectuurwedstijd er uiteindelijk op gericht zijn de typologie van het asielcentrum voorgoed af te schaffen.

### **Literatuurselectie**

- Beeckmans, L. (2017/2018) Wonen in Diversiteit. Inclusieve Woonvormen voor Nieuwkomers. Krant bij de tentoonstelling in de Singel en De Krook uitgegeven door HEIM.
- Goffman, E. (1961) Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates. New York: Anchor Books.
- Hauge, A. L. (2016) Housing qualities and effect on identity and well-being. Report 169, Sintef.
- O'Mahony, L. F. en Sweeney, J. A. (2010) The exclusion of (failed) asylum seekers from housing and home: towards an oppositional discourse. *Journal of law and society* 37: 2, 285-314.
- Szczepanikova, A. (2012) Between Control and Assistance: The Problem of European Accommodation Centres for Asylum Seekers. *International Migration* 51, no. 4 (2012): 130-43.
- Vanden Houte, E. (2017) Fedasil bouw! Onderzoek naar de non-architectuur van Fedasil zoals ontstaan in periodes van vluchtelingencrisis. Master thesis, UGent.

**Luce Beeckmans** (luce.beeckmans@ugent.be) is verbonden aan de Vakgroep Architectuur en Stedenbouw van de Universiteit Gent, het Interculturalism, Migration and Minorities Research Centre van de Universiteit Leuven en het Urban Studies Centre van de Universiteit Antwerpen. Gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) doet ze postdoctoraal onderzoek naar de ruimtelijke impact van migratie op middelgrote steden in Europa. Zij is tevens coördinator van HEIM, een collectief van architecten en stedenbouwkundigen die zich inzetten om de migratiearchitectuur radicaal te herdenken. **Ella Vanden Houte** (ellavandenhoute@hotmail.com) studeerde af met een prijswinnende scriptie, getiteld 'Fedasil bouw! Onderzoek naar de non-architectuur van Fedasil zoals ontstaan in periodes van vluchtelingencrisis' aan de Universiteit Gent (promotoren: Luce Beeckmans en Maarten Delbeke, DiverGent scriptieprijs). Momenteel werkt ze voor Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen op het thema 'Wonen' voor kwetsbare senioren.





# DE STAD KAMPALA ALS GEOLOGISCHE METAFOOR

**De stad Kampala is een van de snelst groeiende steden van Afrika, met een grote verscheidenheid aan woonmilieus en sociale groepen. De ongelijkheid eigen aan de stad heeft een ruimtelijke structuur die historisch gegroeid is. Dit onderzoek past een geologische metafoor toe om deze sociaal-ruimtelijke differentiatie te doorgronden.**

Kampala, de hoofdstad van Oeganda en een van de snelst groeiende steden in Afrika, heeft een totale bevolking van meer dan 1,5 miljoen. De verspreiding van deze bevolking is echter zeer divers: waar de gemiddelde bevolkingsdichtheid in de stad een waarde van 6.100 inwoners per km<sup>2</sup> heeft, loopt deze op tot 30.000 inwoners per km<sup>2</sup> in de sloppenwijken van de stad. Deze ongelijkheid is ook merkbaar op socio-economisch vlak, weergegeven in een Gini-coëfficiënt van 0,34 voor Kampala.

Deze ongelijkheid heeft zoals in elke stad een ruimtelijke context, vertaald in een verscheidenheid aan woonmilieus en sociale groepen die deze bewonen. Bovendien hebben deze woonmilieus een zekere inertie door de fysische eigenschappen van de bebouwde ruimte. Hierdoor krijgt de huidige sociaal-ruimtelijke differentiatie in de stad een historische component, waarin bestaande structuren de nieuwe structuur van de stad grotendeels bepalen. Op deze manier wordt de stad een opeenvolging van verschillende sociaal-ruimtelijke configuraties gelinkt aan historische periodes; zoals een geologische stratigrafie een opeenvolging is van verschillende sedimentatieperiodes. Deze geologische metafoor wordt in dit onderzoek toegepast op de stad Kampala om de sociaal-ruimtelijke differentiatie te doorgronden.

De sociaal-ruimtelijke configuraties zijn complexer dan enkel residentiële ruimte. Ze zijn ontstaan in verschillende historische periodes en bijgevolg opgebouwd volgens de toen

heersende logica over de organisatie van residentiële ruimte en de gerelateerde collectieve consumptie. Bovendien verschilt deze logica naargelang de sociale groep waarvoor ze bestemd is, doordat verschillende groepen andere functies in de stad opnemen. Het socio-economisch vermogen verschilt ook van configuratie tot configuratie, wat zich vertaalt in de kwaliteit en kwantiteit van het woonmilieu waarin de arbeidscapaciteit en uiteindelijk de sociale groep gereproduceerd worden.

Wanneer een nieuwe periode zich voordoet, verandert de organisatielogica van de residentiële ruimte. De reeds bestaande sociaal-ruimtelijke configuraties worden dan gerecycleerd. Hierin speelt de inertie van de bebouwde ruimte een grote rol. Recyclage van een bestaande sociaal-ruimtelijke configuratie kan op de volgende drie manieren gebeuren. Een eerste mogelijkheid doet zich voor wanneer een nieuwe of andere sociale groep een bestaande configuratie overneemt, waardoor deze buurt een nieuwe functie krijgt in de stad. De residentiële ruimte kan bijgevolg aangepast worden. Een andere mogelijkheid is het behoud van de configuratie door de persistentie van de sociale groep of door het overnemen van een groep met een gelijkaardig profiel in de stad. Een laatste mogelijkheid is het verdwijnen van een sociaal-ruimtelijke configuratie.

Verschiedende dynamieken bepalen de recyclage van de sociaal-ruimtelijke configuraties in historische periodes. Wanneer de stad

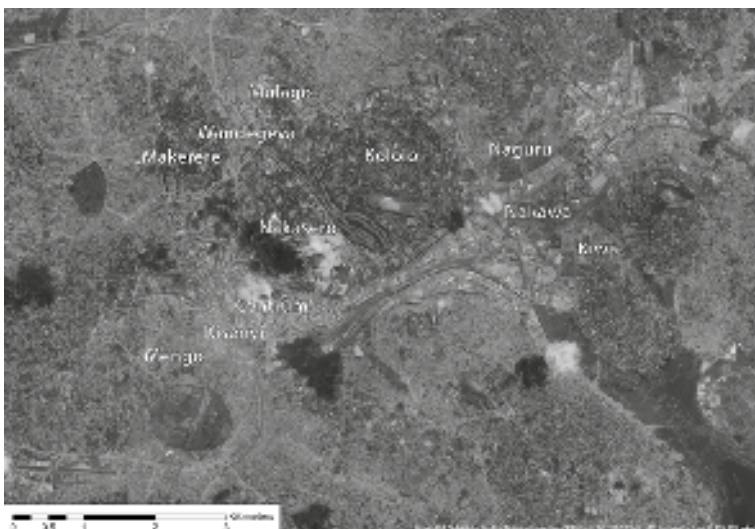
ingebed is in een kapitalistische productiewijze zijn het voornamelijk marktmechanismen die de sociaal-ruimtelijke configuraties beïnvloeden. Zo kan de rent gap theorie verklaren waarom bepaalde buurten juist investeringen ontvangen in een bepaalde periode. Op grotere schaal bestaat economische groei ook uit cycli; investeringsrondes die telkens een nieuwe arbeidsverdeling met zich meebrengen. Hieruit ontstaan vervolgens nieuwe ruimtelijke patronen die voortbouwen op de ruimtelijke patronen van een vorige periode of investeringsronde. De combinatie van deze verschillende patronen vormt dan weer de basis voor de volgende investeringsronde. De geologische metafoor is dan ook een toepassing van deze ideeën van Doreen Massey op de schaal van de stad om sociaal-ruimtelijke differentiatie beter te doorgronden. Deze benadering is reeds door Kesteloot toegepast op de Europese en Chinese stad. Zo tracht dit onderzoek deze benadering toe te passen op de Afrikaanse stad, meer bepaald Kampala.

Bij het bepalen van historische periodes voor de case van Kampala zijn er echter ook andere dynamieken van belang dan de hierboven beschreven dynamieken van kapitalistische aard, aangezien de stad een koloniaal verleden heeft. Verschillende auteurs hebben een koloniale productiemodus naar voren geschoven, waarin een pre-kapitalistische en kapitalistische modus co-existeren. Op die manier kunnen economieën voor levensonderhoud en markteconomieën naast elkaar bestaan. De discussie over het al dan niet bestaan van een koloniale productiewijze blijft onbeslist, maar toont wel aan dat de koloniale context verschillend is van deze van de moederlanden. Kapitalistische invloeden, zoals bijvoorbeeld uitgezet in de Kondratiev cycli, kunnen opgemerkt worden, maar het is vooral de heersende ideologie en de politieke macht die bepalend is voor de organisatie van de woonmilieus en de koloniale economie.

#### Sociaal-ruimtelijke configuraties in historische periodes

In het kader van dit onderzoek werd veldwerk in Kampala uitgevoerd in de vorm van stakeholder interviews en interviews met lokale wijkverantwoordelijken. De stakeholders zijn personen actief in huisvesting en planning in Kampala bij de verschillende overheden en ngo's. Tijdens de interviews werd het huidige en vroegere beleid rond huisvesting in de context van sociaal-ruimtelijke differentiatie onderzocht. De wijkverantwoordelijken (Eng: Chairmen) dienen als contactpersonen tussen de lokale overheid en de bewoners. Daardoor zijn zij goed op de hoogte van wat er gaande is in hun buurt. Thema's als migratie van en naar de wijk, algemene bevolkingssamenstelling en nieuwe ontwikkelingen werden bij hen bevestigd. Daarenboven werden observaties uitgevoerd voor elke wijk waarvan de wijkverantwoordelijke geïnterviewd werd. Hierbij

Figuur 1: Overzicht van de vernoemde buurten. Bron: Auteur.



werd gelet op de kwaliteit van de woningen, de ouderdom, nieuwe ontwikkelingen in de wijk en de algemene organisatieloga van de residentiële ruimte. Figuur 1 toont een overzicht van de buurten die vernoemd worden in dit artikel.

Gebaseerd op historische literatuur en de stakeholder interviews, zijn de volgende 4 grotere historische periodes gedefinieerd voor Kampala: de prekoloniale periode, de koloniale periode, de postkoloniale periode en de huidige globalisatieperiode. Deze hebben elk hun eigen economische, sociale en ruimtelijke karakteristieken. Wanneer van toepassing, zijn ook subperiodes gedefinieerd. De observaties in verschillende wijken in de stad in combinatie met interviews met de lokale wijkverantwoordelijken, lieten toe om de sociaal-ruimtelijke structuur van Kampala te doorgronden volgens deze periodes.

Figuur 2 toont de sociaal-ruimtelijke configuraties doorheen de historische periodes. Deze configuraties zijn horizontaal (in de tijd) gerelateerd. De hoogtes van de elementen duiden niet op de grootte van de configuraties, maar op de link met vorige configuraties. Er kan dan een onderscheid gemaakt worden tussen volledige recyclage/transformatie of gedeeltelijke transformatie met persistentie van een configuratie. Dit wordt ook duidelijk gemaakt door de hoogtes van de elementen in horizontale relatie. Wanneer geen element voorafgaat, duidt dit op het nieuw voorkomen van een configuratie; het gedeeltelijk voorafgaan duidt op een gedeeltelijk nieuw voorkomen van een configuratie. De grijswaarden geven een indicatie van de sociale groepen waartoe de bewoners van de configuratie behoren.

#### Prekoloniale periode

Deze periode werd gedefinieerd door de komst van de Britse kolonialisten. Op de heuvels in wat nu Kampala is, was het hof (de Kibuga) van het koninkrijk Buganda gevestigd. De in deze periode hoofdzakelijk rurale maatschappij was gecentreerd rond de Kibuga, waarin de (land)adel gevestigd was. De verdere omgeving en haar inwoners stonden ten dienste van dit hof. Boerderijen kwamen verspreid voor tussen velden van kleinschalige landbouw voor zelfvoorziening. Deze huisvesting was opgebouwd uit veeleer tijdelijke materialen, zoals riet en moddersteen. Huisvesting bij het hof bestond ook uit tijdelijke materialen aangezien het hof bij een nieuwe koning verhuisde naar een andere heuveltop. Het laatste hof was op Mengo gevestigd. De aanwezigheid van kapitaal aan het hof trok ook allerhande handelaars aan. In 1894 werd het koninkrijk Buganda onder bescherming van de Britse kroon geplaatst. Dit verdrag maakte het uiteindelijke einde van de prekoloniale periode in 1900 (onder het Buganda verdrag) mogelijk. Hierin werd 10.034 vierkante mijl land aan de Britten overgedragen, waarop een eerste Britse nederzetting gevestigd werd.

#### Koloniale periode

Het Buganda verdrag introduceerde ook het 'mailo' landeigendomssysteem. Dit systeem is gelijkaardig aan een feodaal landeigendomssysteem, waarin land formeel eigendom werd van de Buganda adel (in ruil voor politieke medewerking met de Britten) en grond verpacht werd aan de bewoners. Dit systeem is nog steeds aanwezig op gronden in Kampala en heeft een blijvende impact op de ontwikkeling van de stad. Dit systeem erkent ook bonafide huurders, die na 12 jaar niet zomaar van het land gezet kunnen worden (voor bijvoorbeeld een herontwikkeling) zonder overleg of compensatie. Maar omdat er nog onderverhuurd wordt, is de eigendomsstructuur onduidelijk. Hierdoor zijn bewoners terughoudend om te investeren op deze grond en ontwikkelt er zich vaak een sloppenwijk.

Het land van de eerste nederzetting bleek al snel te klein, waarop de nederzetting uitbreidde naar de heuvel Nakasero en de naam Kampala kreeg. Doorheen de koloniale periode groeide deze nederzetting steeds uit, waarop Kololo, Makerere, Wandegaya, Mulago en Kiwa toegevoegd werden. Deze uitbreidingen

gebeurden in een dominante oostelijke richting, terwijl de traditionele nederzetting, gecentreerd rond de Kibuga in het westen uitbreidde. Dit introduceerde een dualiteit in Kampala tussen de formeel geplande koloniale nederzetting en de informeel gegroeide traditionele nederzetting.

De economische ontwikkeling van Kampala in deze periode was gekenmerkt door het kolonialisme: economische accumulatie was extractief van aard. De economie voor levensonderhoud maakte ook gradueel plaats voor de export van cash-gewassen, zoals katoen. Verwerkende industrie ontwikkelde zich later in en rond Kampala. Door de ontwikkeling van het spoor vestigde ook andere productie-industrie zich in de stad. Dit trok uiteindelijk de eerste migranten van het platteland aan, waardoor de vraag naar huisvesting steeg.

De koloniale nederzetting werd echter zeer strikt gepland in verschillende episodes, met een strikte segregatie van de Europese en Aziatische bevolking onder het mom van gezondheid en hygiëne. Ook werd een scheiding tussen de koloniale en traditionele nederzetting gehanteerd. De toenemende handel bemoeilijkte dit echter meer en meer, waarbij voornamelijk de Aziatische

## *De formele sector kan momenteel de bevolkingsevolutie niet opvangen*

gemeenschap zich vestigde in deze oorspronkelijke bufferzone tussen beide delen. Huisvesting voor de Afrikaanse bevolking werd niet voorzien, waardoor de eerste plattelandsmigranten huisvesting zochten in de traditionele nederzetting. Dit beleid wijzigde na de Tweede Wereldoorlog, doordat de gedachte dat het kolonialisme niet voor altijd ging duren zijn intrede deed. Gelijkaardig aan de economische ontwikkeling in Europa groeide de industrie sterk vanaf de jaren '50. Bijgevolg groeide ook de vraag naar huisvesting van het industrieel personeel. De combinatie van deze factoren zorgde voor het uiteindelijk in rekening brengen van huisvesting voor de Oegandese bevolking, in de wijken Naguru en Nakawa. Naguru huisvestte opgeleid Afrikaans personeel, terwijl Nakawa huisvesting voorzag voor ongeschoolde arbeiders. Dit verschil uitte zich voornamelijk in de grootte en dichtheid van de woningen.

### **Postkoloniale periode**

Oeganda bekam de onafhankelijkheid op 9 oktober 1962, het begin van de postkoloniale periode. Deze periode is gekenmerkt door een opeenvolging van verschillende politieke regimes. Het zijn deze verschillende regimes die elk hun eigen impact hadden op de ontwikkeling van Kampala, eerder dan economische dynamieken. De eerste verkozen president, Milton Obote, veranderde in 1963 de grondwet, waarop Oeganda een unitaire republiek werd waarin de koninkrijken afgeschaft werden. In deze periode werd staatshuisvesting voorzien, in de eerste plaats voor werknemers in de publieke sector. Deze wijken zijn strak gepland naar modernistische inspiratie, met middelhoogbouw in een groene open ruimte.

Overigens werden de sociale groepen vanaf de onafhankelijkheid ook niet meer volgens afkomst bepaald, maar eerder volgens socio-economische status. Zo nam de heersende hogere klasse geleidelijk de Europese wijken in en breidde deze verder uit. Bovendien verdichtten de Kibuga en haar omgeving tot informeel ontwikkelde armere buurten of sloppenwijken. Dit proces is een gevolg van de plattelandsmigratie, reeds ingezet in de koloniale periode. De Kibuga omgeving lag dan ook centraal bij

het handelscentrum, de voornaamste plaats van tewerkstelling. Overigens werd verdichting hier mogelijk doordat de koninklijke rol die de Kibuga in het verleden had, verdween met de afschaffing van de koninkrijken.

Het politiek regime van Obote kwam tot een einde met de militaire coup van Idi Amin Dada in 1971, die vervolgens Oeganda regeerde op een zeer autoritaire manier. In dit regime werd de Aziatische gemeenschap uit het land gezet en werd hun bezit staats eigendom. De economische gevolgen hiervan waren enorm aangezien deze gemeenschap de cash- en handelseconomie van het land domineerde. Land werd ook algemeen staats eigendom, waardoor grondbezit onmogelijk werd. De voorziening van huisvesting door de staat stopte in deze periode en de economie werd gereduceerd tot een overlevingseconomie. Bovendien verlieten hoogopgeleiden het land. Het regime kwam uiteindelijk tot zijn einde toen het Tanzaniaanse leger en het Ugandan Liberation Front ingrepen in 1979. Verkiezingen stelden Milton Obote terug aan als president. De Aziatische gemeenschap keerde deels terug, maar de eigendomsverhoudingen waren ondertussen al veranderd, waardoor de toenmalige Aziatische buurten geen directe link meer hebben met de Aziatische gemeenschap van vandaag. De eerdere woningen van deze gemeenschap werden, door de goede bouwkwaliteit, gegeerd bij de Afrikaanse middenklasse.

Omdat het nieuwe politieke regime niet in staat was de economische schade te herstellen en een stabiele staat te onderhouden, bezette het National Resistance Army onder Yoweri Museveni de hoofdstad Kampala in 1986. Zij hielden uiteindelijk nieuwe verkiezingen in 1989 waarin Museveni verkozen werd. De nieuwe grondwet van 1995 maakte een definitief einde aan de instabiliteit. Pas onder Museveni's regime werd economische heropbouw mogelijk onder internationale hulp en legislatieve veranderingen. Zo namen buitenlandse investeringen toe eind jaren '90, waarop de globalisatieperiode startte. Naar het einde van de postkoloniale periode ontstond ook een expat gemeenschap in Kampala.

### **Globalisatieperiode**

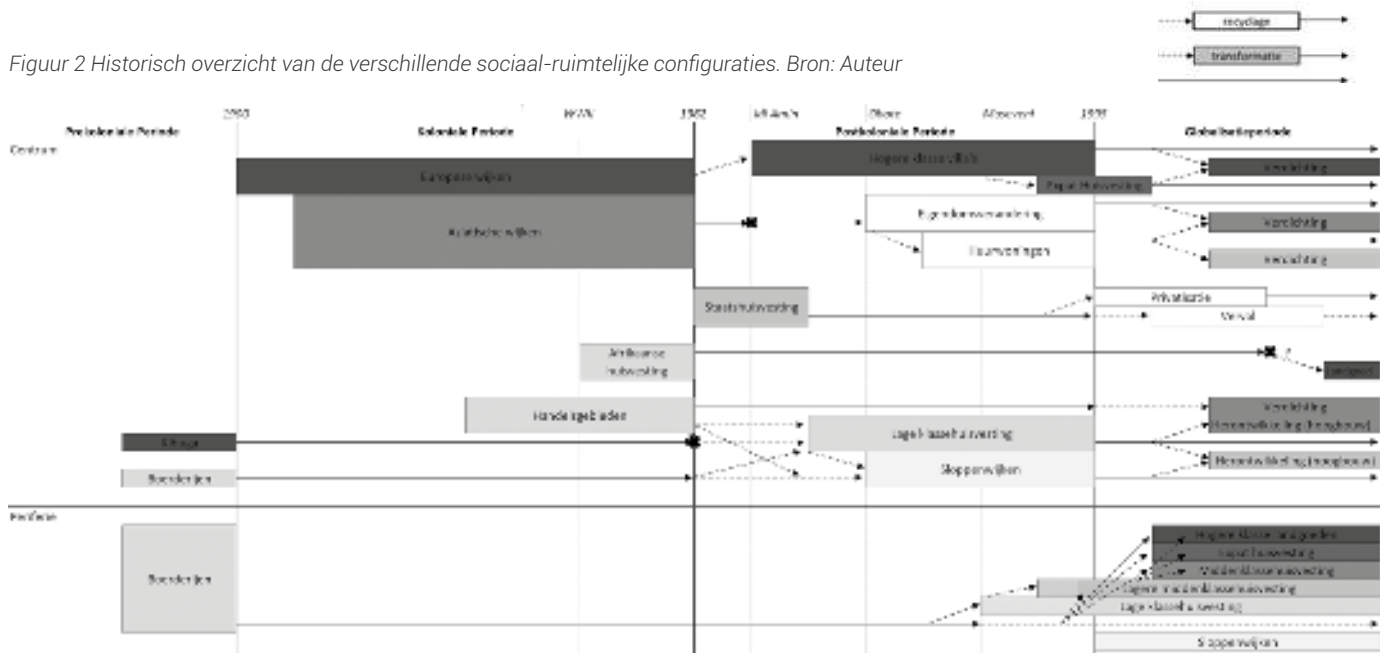
De toenemende liberalisatie van de Oegandese economie en privatisering van overheidsfuncties kenmerken de globalisatieperiode. Buitenlandse investeringen blijven dan ook toenemen. Zo is de voormalige overheidsbank Uganda Commercial Bank opgegaan in de Zuid-Afrikaanse Stanbic Bank. Verder heeft de overheid afgezien van de verantwoordelijkheid om huisvesting te voorzien en heeft ze een groot aandeel in de National Housing & Construction Company verkocht aan Libische en Arabische investeerders. Vervolgens heeft deze maatschappij haar huisvesting grotendeels verkocht. Staatshuisvesting die niet geprivatiseerd is, verkeert vandaag in slechte staat. De NHCC voorziet nu huisvesting voor verkoop in de hogere marktwaardes. Bovendien zijn belangrijke overeenkomsten gesloten met buitenlandse bedrijven, meestal Chinese, om infrastructuur te voorzien. Dit is nodig om de recent ontdekte oliereserves te kunnen exploiteren. Zoals reeds aangehaald heeft de stabiliteit onder Museveni deze ontwikkelingen mogelijk gemaakt, maar ook dit politiek regime staat vandaag meer en meer onder druk.

De huidige periode wordt ook gekenmerkt door een zeer grote migratie van het platteland naar de stad. Deze dynamiek brengt grote uitdagingen, zoals het voorzien van werk en huisvesting. Op dit moment is de formele sector, zowel in tewerkstelling als huisvesting, niet in staat deze bevolkingsevolutie op te vangen. Hierdoor is de meeste stadsgroei van informele aard, wat de voorziening van degelijke infrastructuur en diensten zeer moeilijk maakt. Aangezien de overheid niet meer direct huisvesting voorziet voor alle bevolkingsgroepen zijn er recent verschillende ngo's die, met steun van de overheid, deze vraag proberen op te vangen door middel van huisvestingscoöperatieven.

Economische logica bepaalt het urbanisatieproces in deze



Figuur 2 Historisch overzicht van de verschillende sociaal-ruimtelijke configuraties. Bron: Auteur



periferie, waarbij voornamelijk landbouwgebied opgaat in de stad. Locatiefactoren zoals de bereikbaarheid van het stadscentrum bepalen welke soort ontwikkeling interessant is. Landbouwers die deze gebieden oorspronkelijk bewoonden, ondervinden dan ook een druk om hun land te verkopen. Bovendien spelen ook fysieke eigenschappen een rol. Laaggelegen marginale gronden in moerasgebied zullen eerder door inwoners van de laagste economische klasse en plattelandsmigranten ingenomen worden. Zoals reeds aangehaald zijn ook gronden in het mailo landeigendomssysteem vatbaar om tot sloppenwijken te ontwikkelen. Algemeen vormt in de periferie de informele opdeling van land echter een enorme uitdaging, omdat deze opdeling eerder gebeurt dan het voorzien van publieke infrastructuur. Toegangswegen worden zo case-by-case gevormd en zijn zeer smal. Bijgevolg wordt het voorzien van infrastructuur bijna onmogelijk. Deze dynamiek komt meer voor in minder welvarende gebieden, omdat de nood voor extra inkomen door middel van het

buurten niet meer direct merkbaar zijn in de architectuur van de gebouwen. De tweedeling van Kampala tussen de formele koloniale nederzetting en de informele traditionele nederzetting die ontstaan is in de koloniale periode, zal echter wel voortduren in het verschil in aanbod van publieke infrastructuur en bijgevolg in de algemene welstand van de bewoners. De situatie is gelijkaardig voor de formeel geplande Afrikaanse huisvesting uit die periode. De wijken Nakawa en Naguru zijn namelijk in 2014 gesloopt voor een groter vastgoedproject, maar deze plannen werden later afgevoerd. Tot vandaag blijft het onduidelijk welke toekomst deze gebieden hebben, maar het lijkt erop dat vastgoedontwikkeling voor hogere marktwaarde opgestart zal worden. De oorspronkelijke bewoners hebben elders huisvesting moeten zoeken.

## De koloniale tweedeling van Kampala leeft verder in het aanbod van publieke infrastructuur

### De stad als geologische metafoer

De case van Kampala toont aan dat het beschouwen van de stad als een geologische metafoer bijdraagt tot een beter begrip van de sociaal-ruimtelijke structuur en ongelijkheid, en van de ontstaansgeschiedenis. Zo wordt een basis of startpunt bekomen voor dieper onderzoek in de huidige dynamieken. Kampala ondergaat echter een zeer sterke stedelijke groei, waardoor er relatief meer recente en nieuwe ontwikkeling is, dan dat verder gebouwd wordt op de reeds bestaande stedelijke structuur. Hierdoor wordt deze methode minder relevant buiten het historische centrum, waar enkel in de huidige periode stedelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden. Het beschouwen van de stad als geologische metafoer in deze perifere gebieden kan dan wel weer relevant worden in de toekomst. Hoe dan ook, de inzichten bekomen in deze studie kunnen ingezet worden voor dieper onderzoek op de huidige stedelijke dynamieken, zoals bijvoorbeeld het definiëren van een startpositie bij het modelleren van toekomstige stedelijke groei.

onderverhuren van beschikbare grond hier groter is. In deze periode vinden ook grote transformaties plaats door verdichting in het centrum. Deze herontwikkeling introduceert meestal echter een hogere economische klasse. Hierbij spelen opnieuw locatiegebonden eigenschappen een rol (zoals nabijheid van het centrum, universiteit, ziekenhuis of andere voorzieningen) bij het bepalen van welke herontwikkeling economisch interessant is. Recent zijn ook de centraal gelegen sloppenwijken van Kisenyi en Wandegeya door hun ligging in herontwikkeling voor de lagere middenklasse. De oorspronkelijke bewoners moeten zo noodgedwongen verder van het centrum hun bron van inkomsten en onderdak zoeken aangezien ze de hogere huur niet kunnen betalen. De verdichting in de voormalige Europese en Aziatische wijken introduceert voornamelijk hoogbouw voor de midden en hogere inkomens, maar ook commerciële functies. Zo worden de Europese en Aziatische wijken geleidelijk door hoogbouw vervangen en zal het koloniale verleden van deze

Literatuurselectie  
 Gu, C., Kesteloot, C., & Cook, I. G. (2015) Theorising Chinese urbanisation: A multi-layered perspective. *Urban Studies*, 52(14), 2564-2580.  
 Kesteloot, C. (2004) Urban socio-spatial configurations and the future of European Cities.  
 Massey, D. (2007) In what sense a regional problem? *Regional Studies*, 41, S49-S59.

**Thomas Vermeir** (vermeir.t15@live.be) is momenteel student in stedenbouw en ruimtelijke planning aan de VUB. Dit artikel is geschreven op basis van de masterthesis in de geografie aan de KU Leuven.

## DE KRACHT VAN DE MENIGTE

In 2018 hebben we steeds meer de macht van de massa mogen zien. In de #metoo kwestie is een beweging op gang gekomen die nog moeilijk te stoppen lijkt, en de gele hesjes weten ook van geen wijken. De klimaatacties, begonnen met de Zweedse middelbare scholiere Greta Thunberg, tonen nu ook het sneeuwbaaleffect: als een groep wordt aangestoken, kan dat uitgroeien tot een heuse beweging.

Wat drijft deze massale acties, en hoe komt zo'n menigte tot een gezamenlijke actie? Wat zijn de mechanismen waarmee een (groot) aantal individuen zich samenvoegt tot een 'groep' of een 'menigte', en wat is het resulterend effect? In het digitale tijdperk hebben deze vragen een reikwijdte gekregen voorbij de fysieke aanwezigheid op (met name) stadspaleizen, maar de vraag is of daarmee ook de aard verandert van deze betogingen.

Vragen naar de aard van de menigte staan centraal in *Masse und Publikum*, een dissertatie uit 1904 van Robert Ezra Park (1864-1944). Het bestaan van de menigte als zinvol studieobject werd al zichtbaar in de laat 19e en vroeg 20e eeuw, met het ontstaan van de Europese metropool. Wat bepaalde hoe we de 'menigte' moesten duiden, en hoe werd het sociologisch proces begrepen in verhouding tot het gedrag van het individu? Park, die na tien jaar in de journalistiek naar Duitsland vertrok om in Berlijn en later Heidelberg te werken aan zijn ideeën over collectief gedrag, werd later een van de sleutelfiguren in de Chicago school van sociologie.

Hij beoogde een wetenschappelijke definitie te geven van de menigte (de massa) en het publiek, en zocht daarvoor in eerste instantie naar het kleinste 'deeltje'. Hoe herkennen we een 'massa', gezien ze geen vastomlijnde vorm heeft? Vanuit bestaande literatuur en eigen observaties komt hij tot de conclusie dat de kleinste 'deeltjes' van de massa geen 'individuen' zijn, maar 'onderlinge relaties' en 'wederzijdse beïnvloeding' (p.17-22).

*The Crowd and the Public* bestaat uit drie hoofdstukken: de massa, het sociologisch proces, en de 'algemene wil'. Via een synthese van ideeën uit de psychologie en andere humane wetenschappen komt hij tot een definitie van 'de massa' als niet-homogene maar wel coherente entiteit. Daarbij maakt hij een onderscheid tussen de massa, die fungeert op niveau van bewustzijn-in-wording, en het publiek, dat werkt vanuit rationele discussie en abstracte normen (p.57-61).

Het laatste hoofdstuk is misschien het meest prikkelend in relatie tot het heden, daarin breidt met de digitale communicatiemiddelen de ruimte voor wederzijdse beïnvloeding zich uit naar een niet-ruimtelijke aanwezigheid. De 'algemene wil' die Park hier ontleedt, is verbonden met Hegel's idee van een *Zeitgeist*, en belichaamt de essentie van wat geldt voor alle leden van de groep (p.73). Feitelijk zijn de massa en het publiek efemere entiteiten, tijdelijke groeperingen zonder normen en tradities, verbonden door een wederzijdse beïnvloeding, die echter wel tradities of richtlijnen kunnen voortbrengen, en evengoed een positief effect kunnen

hebben als een negatief. In zichzelf hebben ze geen morele superioriteit (of inferioriteit), maar ze kunnen wel tot actie overgaan en staan daarmee aan het begin van de vorming van nieuwe structuren, zoals we recent hebben gezien met het succes van de gele hesjes in het afdwingen van fiscale aanpassingen.

*Occupy* heeft een bescheiden effect gehad, #metoo een groter. De Arabische lente van 2009 was zichtbaar in zowel de stadsruimte als de digitale ruimte. Steeds vaker strekt het effect van digitale media ver voorbij de stadsruimte. Kunnen de inzichten van Park ook helpen in het begrijpen van digitale menigten?

Dat heeft te maken met wat Edward Shils ooit identificeerde als de centrale vraag van Park: de opname van het individu in het collectieve zelf-bewustzijn. De massa en het publiek zijn eigen entiteiten die een 'algemene wil' belichamen. Hoewel de publieke ruimte en het rationele discours nog altijd van groot belang zijn voor een weloverwogen inrichting van beleid en richtlijnen, is deze fundamentele studie van de 'algemene wil' toch relevant naarmate

we steeds vaker geconfronteerd worden met verschillende groepen, belangenverenigingen, bewegingen of tijdelijke *flash mobs*. De analytische kaders van Park zijn vooral gericht op de interactie tussen individuen, waardoor ze nog altijd een interessant perspectief bieden in een tijd waarin de fysieke openbare ruimte slechts een deel is van de werkelijkheid die wij ervaren.

### De massa en het publiek zijn entiteiten die een 'algemene wil' belichamen

#### Literatuurselectie

Park, R.E. (1904) *Masse und Publikum: Eine methodologische und soziologische Untersuchung*. Bern, Lach & Grunau.

Park, R.E. (1972) *The Crowd and the Public, and Other Essays*. Chicago, The University of Chicago Press.

Lara Schrijver (lara.schrijver@uantwerpen.be) is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Antwerpen.

## DE RUIMTELIJK PLANNER: GEPRANGD TUSSEN WETTEN EN PRAKTISCHE BEZWAREN

Urban sprawl was eind 2018 het centrale thema van de Werelddag van de Stedenbouw. Dat is een jaarlijkse studiedag voor Vlaamse planners, politici en onderzoekers die zich bezighouden met stedenbouw en ruimtelijke ordening georganiseerd door de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP). De ongewenste effecten van sprawl in Vlaanderen zijn inmiddels erg uitgebreid beschreven, maar de Werelddag voegde er een politiek erg relevante dimensie aan toe, namelijk de kostprijs van sprawl. Het VITO (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek) monetaariseerde, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, de kost van verspreide bebouwing op vlak van infrastructuur, mobiliteit en open ruimte. Op de Werelddag werden de eerste resultaten van de studie toegelicht. De onderzoekers presenteerden duizelingwekkende bedragen die onmiskenbaar de maatschappelijke kost van wonen buiten de stads- of dorpskern aantonen. Het VITO berekende ook hoe die kosten zullen evolueren, afhankelijk van het gevoerde ruimtelijke beleid, en welke financiële baten een stop op sprawl kan genereren. Het is uitermate aan te bevelen om er zelf de cijfers bij te nemen, maar ik geef alvast deze mee: de baten van het uitvoeren van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) – met andere woorden een sterkere verdichting en het ruimtebeslag tegen 2050 terug brengen tot nul - zouden in 2050 jaarlijks 600 miljoen euro zijn. Leggen we de lat hoger en dringen we het ruimtebeslag terug, dan kunnen de baten oplopen tot jaarlijks 1.800 miljoen euro.

Maar, helaas, tussen droom en daad staan wetten in de weg, en praktische bezwaren. Op de Werelddag kwamen de bezwaren vooral vanuit de kant van de Confederatie Bouw. Voorzitter Jef Lembrechts, gaf te kennen dat de Confederatie erg sceptisch staat ten aanzien van de betonstop en dat die voor te veel vaagheid zorgt. Hij maande de zaal aan tot redelijkheid en realiteitszin. Bovendien zou het BRV te veel een eigen leven leiden. Daar raakte hij een terecht punt, want concrete beleidskaders voor het BRV blijven uit. De vraag is evenwel in welke mate de Confederatie op die beleidskaders zit te wachten. Zelf hield Lembrechts een pleidooi voor een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen+, maar hij bleef eerder op de vlakte over de concrete invulling ervan. Het water tussen de ruimtelijke planners in de zaal en de Confederatie Bouw leek mij nog erg diep, en daarom was het ook jammer dat er geen ruimte was voor discussie met het publiek. Desalniettemin vond ik het absoluut een meerwaarde dat de organisatie van de Werelddag de Confederatie uitnodigde. Qua realitycheck kon de bijdrage alvast tellen.

In de namiddag voorzag het programma in een aantal workshops. Dergelijke opzet laat toe om in de diepte op een thema door te gaan. Ik nam deel aan de sessie "Aanschouwt eer ge bouwt", gemodereerd door Hans Leinfelder. Hij liet ons nadenken over de vraag hoe we het nefaste woon- en bouwgedrag in Vlaanderen gecorrigeerd krijgen en putte hiervoor inspiratie uit de sociale marketing en de antirookcampagnes. Stefaan Hendrickx van het Vlaams Instituut Gezond Leven kwam zijn ervaring delen over de antirookcampagnes en het tabaksbeleid. Ik vond dit een verfrissende invalshoek, hoewel ik me doorheen de sessie niet

van de gedachte kon ontdoen dat het lastig is om te achterhalen wat nu eigenlijk geleid heeft tot een dalend aantal rokers. De spreker liet alvast uitschijnen dat, naast het zich opstapelend bewijs dat roken de gezondheid ernstig schaadt, het rookverbod in publieke gebouwen en in de horeca cruciaal is geweest. Vertalen we dit naar ruimtelijk beleid, dan betreden we al snel glibberig wetgevend terrein: lanceren we dus, volgens de logica van het rookverbod, een bouwverbod op ongunstig gelegen locaties die op de gewestplannen ooit werden ingekleurd als woon(uitbreidings) gebied? Wil en durft Vlaanderen die kaart trekken? De metafoer van het roken kan nieuwe inzichten brengen, maar stuit al snel op zijn beperkingen. Immers, het cruciale verschil is uiteraard dat rokers zelf de nadelen ondervinden van hun gedrag en er niet zelden vanaf willen, terwijl de meeste Vlaamse huiseigenaars tevreden zijn met hoe en waar ze wonen. We zijn er nog niet in geslaagd om de individuele en collectieve winsten van kernversterking op zo'n manier te presenteren dat ze een aantrekkelijker optie zijn dan de vrijliggende woning met tuin "op den buiten". Waarom stoppen met iets waar we geen of slechts beperkte persoonlijke hinder van lijken te ondervinden, maar dat ons wel duidelijk aantoonbare voordelen oplevert?

Met andere woorden, er ligt nog gigantisch veel werk op de plank. De visietekst die op de Werelddag werd verspreid, "Naar een Marshallplan tegen Urban Sprawl", is dan ook een dringende oproep tot actie, waarin onder meer het Vlaams Parlement wordt aangespoord om een Team Bouwshift aan te stellen om een maatschappelijk project te

coördineren met de ambitie om verdere urban sprawl te voorkomen en de verduurzaming van de bestaande sprawl te realiseren. Als ruimtelijk planners ooit al een neutrale positie konden innemen, dan ligt die tijd nu echt achter ons. Dank aan de VRP en de Werelddag om het debat over urban sprawl verder aan te scherpen.

### *Urban sprawl veroorzaakt een torenhoge financiële kost*

Eva Van Eenoo (eva.van.eenoo@vub.be) is als doctoraatsstudent verbonden aan het Cosmopolis Centre for Urban Research van de Vrije Universiteit Brussel.



## EEN LEERRIJKE MIXED-METHOD AANPAK VAN TRANSPORTARMOEDE

In transportonderzoek is het gebruik van een mixed-methods aanpak niet zo gangbaar. Hoewel veel onderzoekers intussen de meerwaarde erkennen van het combineren van kwalitatieve en kwantitatieve methodes, zijn er toch relatief weinig onderzoekers die voor deze strategie kiezen. Dat komt natuurlijk voor een groot deel door de druk die wordt opgelegd binnen het huidige academisch systeem: beperkingen van kortetermijnprojecten of de verwachting om binnen een duidelijk afgebakend onderzoeksgebied te werken en er een 'naam' in te maken, nodigen niet uit om deze keuze te maken. In deze context spreekt de waarde van *'Multidimensional Poverty and the Lived Experience of Transport Deprivation: A mixed methods case study in Langa, Cape Town'* voor zich. Dit werk is een master thesis, geschreven door Amy Phillips als onderdeel van haar studies Geografie aan de KU Leuven en de Vrije Universiteit Brussel.

In haar thesis brengt Phillips de geografie van enerzijds armoede en anderzijds de bereikbaarheid met het openbaar vervoer in Kaapstad in kaart. Ze stelt vast dat gebieden met een hoge armoedegraad sterk verschillen wat betreft hun bereikbaarheid met het openbaar vervoer. De auteur werkt verder op deze bevinding door 30 semi-gestructureerde interviews af te nemen met de inwoners van Langa: een goed bereikbaar district van de stad met vooral lage inkomens. Phillips toont aan hoe de aanwezigheid van openbaar vervoer op zich geen garantie biedt tot een goede bereikbaarheid. Respondenten blijken immers nog steeds moeite te hebben om hun werkplek en uiteenlopende voorzieningen te bereiken omdat openbaar vervoer als te duur, te onveilig of te onbetrouwbaar wordt bevonden, of omdat er simpelweg geen openbaar vervoer is op het gewenste tijdstip. De auteur besluit vervolgens dat 'bereikbaarheid' niet enkel bepaald wordt door de aanwezigheid van de transportvoorziening, maar evenzeer door de beleefde ervaringen van de gebruikers (en niet-gebruikers).

Phillips geeft blijk van een grondige kennis over theorieën die de complexe link tussen stedelijke mobiliteit en armoede conceptueel analyseren. Net omwille van deze gedegen theoretische inbedding van haar *case study*, blijft de lezer wat op zijn honger zitten wat de eigen bijdrage aan deze literatuur betreft. Phillips had dus nog wat kunnen dieper ingaan op haar theoretische bijdrage aan het debat. Dit is alvast iets om naar uit te kijken in haar toekomstige werk. Phillips' reflecties over positionaliteit als witte en vrouwelijke onderzoeker vormen daarnaast een erg waardevol deel van de analyse. Als kwalitatief georiënteerde onderzoeker had ik het evenwel een meerwaarde gevonden indien er enkele interviewquotes met (geanonimiseerde) informatie over de respondenten was opgenomen. Het voorzien van bijvoorbeeld een pseudoniem, leeftijd en geslacht hadden de lezer nog meer kunnen verbinden met de visies en overtuigingen van de respondenten.

De thesis werpt voorts licht op een belangrijke beperking in transportonderzoek. De voorbije decennia hebben academici uit het Globale Noorden modellen en methodieken ontwikkeld voor en toegepast in steden in het Globale Noorden, waarna deze geëxporteerd werden via onderwijs, onderzoek en in het kader

van consultancy studies over het Globale Zuiden. Inherent aan deze praktijk -die nog steeds gangbaar is- is dat steden in het Globale Zuiden beschouwd worden als evoluerend binnen een 'ontwikkelingstraject', waarbij paradigmatische steden als Londen, Parijs en Tokyo als lichtende voorbeelden dienen. In die zin draagt Phillips' thesis bij tot een groeiende literatuur die niet enkel dit paradigma in vraag stelt, maar ook aantoonst dat dit schadelijk is in theoretische en praktische zin. De thesis benadrukt de noodzaak om stedelijke mobiliteit te theoretiseren vanuit verschillende invalshoeken en erkent dat een stad als Kaapstad zowel een lokale specificiteit als een unieke geschiedenis (de pijnlijke erfenis van de apartheid, ruimtelijke planning inclusief) kent. Ik zou durven stellen dat dit argument nog kan worden doorontwikkeld, eventueel naar analogie met het werk van Jennifer Robinson. Kaapstad heeft immers ook belangrijke inzichten te bieden aan diegenen die steden in het Globale Noorden onderzoeken, waar acute vervoersarmoede in bepaalde situaties een realiteit is, en waar ongelijkheid in de bereikbaarheid van jobs en essentiële diensten op sommige plaatsen steeds verder toeneemt.

### Kaapstad levert ook inzichten voor stadsonderzoek in het Globale Noorden

#### Scriptie

Phillips, A. (2018) *Multidimensional Poverty and the Lived Experience of Transport Deprivation: A mixed methods case study in Langa, Cape Town*. Master thesis in de Geografie, KU Leuven en Vrije Universiteit Brussel.

#### Literatuurselectie

Esson, J., Gough, K. V., Simon, D., Amankwaa, E. F., Ninot, O. and Yankson, P. W. K. (2016) *Livelihoods in motion: Linking transport, mobility and income-generating activities*. *Journal of Transport Geography* 55, 182–88.

Schwanen, Tim (2017) *Geographies of transport III: New spatialities of knowledge production?* *Progress in Human Geography*, 42(3): 463–472.

Dr. Anna Plyushteva (anna.plyushteva@vub.be) is postdoctoraal onderzoeker in transport en stadsgeografie aan Cosmopolis Centre for Urban Research, aan het departement Geografie van de Vrije Universiteit Brussel. In haar huidige onderzoek focust ze op nachtelijk transport en bestudeert ze de praktijk en infrastructuren maar ook de betaalbaarheid van stedelijke mobiliteit vanuit een genderperspectief.

# VOOR EEN WERELDBEWUST GEVOEL VAN PLEK

Er is een plek in de Randstad waar ik sinds zo'n twintig jaar regelmatig kom. Een plek dichtbij huis, een gevarieerd landschap te midden van de stedelijkheid van Den Haag, Delft, Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp. Als onderzoeker van ruimtelijke planningsprocessen heb ik meegedacht over die plek en onderzocht hoe bewoners, boeren, overheden en andere organisaties zich roerden; hoe ze als reactie op de verstedelijkingsdruk en andere invloeden plannen maakten en uitvoerden om de plek te beheren en versterken. Er is in al die jaren al veel gebeurd, vooral door te laten zien dat landbouw en natuur goed samen kunnen gaan in het reageren op verstedelijking. Inmiddels denk ik als vrijwilliger zo goed als ik kan mee over de visie die we ontwikkelen voor het gebied, met de 'landschapstafel Buytenhout-West'.

Als onderzoeker zie ik die tafels her en der verschijnen, in verschillende gedaanten. Bij de totstandkoming van de tafels wordt veel verwezen naar de komende nieuwe Omgevingswet. Die heeft onder andere als doel meer ruimte te bieden aan lokale initiatieven en 'bottom-up'-ontwikkeling van gebiedsvisies. De tafels zijn daar instrumenteel in. 'Onze' tafel heeft inmiddels ook een fysieke verschijningsvorm gekregen en leidt een reizend bestaan. We zijn hem gaandeweg gaan zien als een interessant voorbeeld van hoe bewoners, ondernemers, beleidsmakers en andere betrokkenen in wisselende formaties samenkomen om kernwaarden, pijnpunten en kansen voor het gebied te bespreken. In de tussentijd ondergaan we de wispelturigheden van besluitvorming elders, die ons lijken te overkomen in plaats van dat we er grip op hebben, en worstelen we met tijd en beschikbaarheid (wat staat ons nog te wachten, houden we dit vol?). De bijeenkomsten gaan er soms heftig aan toe. Dan vliegen de verschillen van inzicht je om de oren. Over wat de plek nou werkelijk vertegenwoordigt, over de grenzen ervan, over van wie de plek nou eigenlijk echt is, over welke waarden waar in het gebied voorop moeten staan, over de relatie met politiek en formele democratische processen, over de mate van abstractie of concreetheid van doelstellingen, over de mogelijkheden van handhaving.

In tegenstelling tot noties van 'plek' als begrensd en stabiel, met één identiteit, zien we dat 'plek' open is en veranderlijk, zonder duidelijk 'binnen' en 'buiten', dat er meerdere identiteiten in het spel zijn. 'Plek' is een proces van steeds veranderende sociale relaties.

## *'Plek' is een proces van steeds veranderende sociale relaties*

Critici benoemen hoe initiatieven rond gebieden als dit voornamelijk een zaak van een kleine elite zijn. Ze becommentariëren het democratisch gehalte en de mate van werkelijk eigenaarschap van het proces. Regelmatig is er ook het verwijt van een romantisch lokalisme: een soort gebiedsgericht navelstaren dat besef van grotere vraagstukken en verbanden in de weg staat. Het zijn ook mijn zorgen. Maar als ik van een afstandje kijk naar wat er in Buytenhout gebeurt, dan zie ik bijvoorbeeld ook de herhaalde roep om zorg voor insecten, voor een gezonde bodem, voor verantwoord waterbeheer, voor het handhaven van rust en stilte temidden van de stedelijke drukte, en steeds weer pleidooien voor verbinding en verantwoordelijkheid, voor Buytenhout als plek voor iedereen, voor de rol van het gebied voor het halen van klimaatdoelstellingen. Toegegeven, ik ben niet objectief en natuurlijk romantisch (is

dat erg voor een onderzoeker in ruimtelijke planning?), maar deze plek en de mensen die zich ermee bemoeien zijn in veel opzichten verbonden met de wereld en haar vraagstukken. Ik moet steeds denken aan het idee van Doreen Massey van een 'global sense of place', dat zich misschien het

beste laat vertalen als een 'wereldbewust gevoel van plek'. Laten we kritisch blijven onderzoeken hoe dat wereldbewustzijn zich in relatie tot plekken als deze ontwikkelt.

Haast onafhankelijk van hoe communicatie in ruimtelijke planvorming zich ontwikkelt in het kader van de nieuwe Omgevingswet, zijn processen zoals ik beschreef aan de orde van de dag. Ze komen steeds meer centraal te staan als essentieel element van ruimtelijke planning. Dus is mijn pleidooi meer dan ooit de belangrijke vraag te stellen wat ervan te leren is, met kritische aandacht voor het karakter van de nieuwe democratische ruimte die ontstaat, hoe kennis in zijn vele gedaanten er een rol speelt, hoe de lokale politiek reageert, wat voor plekken er dan ontstaan en hoe die plekken verbonden zijn aan grotere drama's als verlies van biodiversiteit, klimaatverandering en sociale segregatie.

**Marleen Buizer** (marleen.buizer@wur.nl) werkt als universitair docent communicatie en ruimte bij Wageningen Universiteit.



Wil je op de hoogte blijven van actuele sociaal-ruimtelijke thema's?  
Volg AGORA op Facebook, Twitter en LinkedIn!

## AGORA - Magazine voor sociaalruimtelijke vraagstukken

2019 - 2 - jaargang 35

een uitgave van de Stichting Tijdschrift AGORA - ISSN 1380-6319

### REDACTIEADRES

Redactie Tijdschrift AGORA  
Departement Sociale Geografie en Planologie  
Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht  
Postbus 80.115  
3508 TC Utrecht  
[e] [agora.secretaris@gmail.com](mailto:agora.secretaris@gmail.com)  
[i] [www.agora-magazine.nl](http://www.agora-magazine.nl)  
[IBAN nummer] NL23INGB0006165799

### REDACTIE

Marianne de Beer (hoofdredactie), Jorn Koelemaij (hoofdredactie), Aimee Baars, Federica Bono, Dieter Bruggeman, Freke Caset, Alexander Colson, Koenraad Danneels, Peter Davids, Valerie De Craene, Clemens De Olde, Laura Deruytter, Nicolas Dewulf, Elke Dhaenens, Mellanie van Doleweerd, Dorien Frinking (penningmeester), Wesley Gruijthuisen, Anouska Jaspersen (productie en vormgeving), Dylan Jong, Rens Jonker, Griet Juwet, Lilian van Karnenbeek, Karim van Knippenberg, Suzanne Lansbergen (productie en vormgeving), Simon Lox, Josine Maaskant, Emiel Maliepaard, Michiel van Meeteren, Sarah Meire, Richard Rijnks, Joren Sansen, Imke Sierksma (secretaris), Sara Smaal, Stien Snellinx, Bianca Szytniewski, Marlou Weber, Demi van Weerdenburg, Lisanne de Wijs, Barend Wind, Maite de Winter, Egbert van der Zee.

### THEMAREDACTIE

Emiel Maliepaard, Valerie De Craene, Nicolas Dewulf, Jorn Koelemaij

### REDACTIEADVIEZEN

David Bassens, Justin Beaumont, Marco Bontje, Heidi Hanssens, Henk van Houtum, Ilse van Liempt, Jesper van Loon, Maarten Loopmans, Tineke Lupi, Filip De Maesschalck, Bruno Meeus, Ben de Pater, Peter Pelzer, Nick Schuermans, Bas Spierings, Casper Stelling, Justus Uitermark.

## VOLGEND NUMMER...

### 35 jaar!

AGORA viert dit jaar haar 35-jarige jubileum. Reden voor de redactie om eens collectief te gaan terugblikken op ons rijke archief. Hoe werd er bijvoorbeeld in 1988 gedacht over city-marketing, of over stedelijk verval? Wat waren in 1996 de verwachtingen omtrent 'het nieuwe werken'? En hoe zag in 2000 het 'platteland van de toekomst' eruit? We belichten overkoepelende en terugkerende thema's, maar gaan ook in op specifieke themanummers die meer 'op zichzelf' staan. Welke sociaal-ruimtelijke ideeën en inzichten zijn gedurende drie decennia veranderd, en welke zijn hetzelfde gebleven? Daarnaast gaan we na welke sociale netwerken zijn ontstaan op basis van AGORA, en blikken we voorzichtig vooruit op de toekomst.



### GRAFISCHE VORMGEVING

Anouska Jaspersen, Suzanne Lansbergen

### ONTWERP HUISSTIJL

Maarten Mieras & Jeroen Sikma

### DRUK

AD Mercurius - Almere

### (DIGITALE) VERSPREIDING

Deze uitgave valt onder de Creative Commons BY-NC-ND licentie.

### LOSSE BESTELLING

Nummer per stuk €9,50

### ABONNEMENTEN (per jaar, vanaf 1 juni 2012)

Bibliotheken, bedrijven, instellingen	€63,00
Studenten	€21,00
Overigen	€32,00
KNAG-leden krijgen een korting van	€ 5,00

Abonnementen worden verlengd tenzij opgezegd uiterlijk 1 maand voor het verstrijken van de abonnementsperiode.

### ARTIKELN/RECENSIES

Artikelen, recensies, mededelingen en reacties kunnen worden aangeboden aan het redactieadres of via [agora.secretaris@gmail.com](mailto:agora.secretaris@gmail.com). Dit geldt ook voor mededelingen en aankondigingen met betrekking tot congressen, studiedagen en andere evenementen op het gebied van de sociaalruimtelijke wetenschappen. Auteursrichtlijnen zijn beschikbaar via de website.

### ADVERTENTIES

Informatie via [agora.secretaris@gmail.com](mailto:agora.secretaris@gmail.com).

De uitgave van AGORA wordt mede mogelijk gemaakt door steun van het Departement Sociale Geografie & Planologie (UU), de Afdeling Sociale en Economische Geografie (KU Leuven), het departement Geografie van de Vrije Universiteit Brussel (VUB), de Vakgroep Geografie (UGent) en het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG).



# Ruimtelijke ordening

## Nederland en Vlaanderen in kaart gebracht

De ruimtelijke ordening in Nederland en Vlaanderen heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt. In Nederland speelde de Rijksoverheid decennialang een actieve rol, maar trok zich sinds de eeuwwisseling terug. Nu wordt ruimtelijke ordening vervangen door de Omgevingswet en Nationale Omgevingsvisie. In België, en later Vlaanderen, stelde de overheid een aantal ambitieuze plannen op, maar bleef het politieke draagvlak voor ruimtelijke ordening beperkt. Ook hier werd ruimtelijke ordening vervangen door omgevingsdenken, namelijk met het beleidsplan Ruimte en bijpassende wetgeving. Deze nieuwe omgevingskaders zullen in de toekomst het aanzien van de beide landen bepalen. Maar voor het zo ver is kijken we terug: welke nota's bestonden er op dit gebied en wat hielden ze in?

